

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DE
MADAGASCAR

Surmonter la Tempête

Mai 2022



LA BANQUE MONDIALE
BIRD • IDA | GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE

© 2022 The International Bank for Reconstruction and Development/THE WORLD BANK
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
USA
All rights reserved

Photos: Unsplash and Shutterstock.

Avant-propos

Les perspectives de développement à Madagascar restent entravées par le faible potentiel de croissance du pays et par son exposition à des crises fréquentes, profondes et persistantes. Au cours des cinq années qui ont précédé la pandémie, la croissance n'a atteint qu'une moyenne de 3,5 pour cent, suivi d'une récession en 2020 environ trois fois plus prononcée que dans le reste de l'Afrique subsaharienne. L'activité avait commencé à se redresser en 2021 mais a été à nouveau perturbée en 2022 par une troisième vague de la pandémie de COVID-19, une série d'événements météorologiques extrêmes et les retombées du conflit en Ukraine. En particulier, la crise en Ukraine devrait avoir un impact notable sur l'évolution économique à Madagascar, en raison du ralentissement de la demande des partenaires commerciaux et de la hausse des prix du pétrole qui devrait entraîner une détérioration de la balance commerciale et des pressions croissantes sur les finances publiques. L'impact de la hausse des prix alimentaires internationaux, en particulier du blé, du maïs et des huiles comestibles, devrait être plus modeste, compte tenu de leur part relativement faible dans les importations globales et les dépenses de consommation. Dans ce contexte, la croissance devrait ralentir à 2,6 pour cent en 2022 (moins de la moitié de la prévision précédente de 5,4 pour cent), avant de remonter à 4,2 pour cent en 2023 et 4,6 pour cent en 2024, les contraintes structurelles et une demande extérieure affaiblie faisant obstacle à une reprise plus rapide. Les perspectives économiques relativement moroses se traduisent par un taux de pauvreté qui resterait proche de 80 pour cent jusqu'en 2024, soit près du double de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne.

En l'absence d'un nouvel élan de réformes, Madagascar pourrait mettre une décennie à se remettre de la crise et risque d'accroître son retard sur ses pairs. Une accélération significative et durable de la croissance sera nécessaire dans les prochaines années pour espérer réduire la pauvreté. Cela ne sera possible que si le gouvernement lance des réformes d'envergure en faveur de l'investissement privé et de la création d'emplois, d'un meilleur accès aux services de base et aux infrastructures, et d'une plus grande résilience aux chocs. Ce rapport sur les Perspectives économiques de Madagascar souligne 6 priorités sur lesquelles le gouvernement devrait se concentrer à court terme: 1) accélérer la vaccination des personnes vivant en situation de vulnérabilité, dans les zones urbaines et touristiques, 2) remettre en état les infrastructures et rétablir les services publics affectés par le passage des récents cyclones, 3) prendre des mesures fortes visant à réduire l'insécurité alimentaire et à stimuler la production agricole nationale, 4) réformer les mécanismes de tarification du carburant et de l'électricité, 5) rendre l'accès aux services numériques plus accessible et encourager les investissements dans l'internet haut débit, particulièrement en milieux ruraux et 6) accroître la transparence et la responsabilisation du secteur public, garantissant une Cour des Comptes, des institutions de lutte contre la corruption et un système judiciaire forts et indépendants. Ce rapport souligne également l'importance de l'amélioration des performances des écoles publiques suite à la détérioration continue des résultats d'apprentissage et plaide pour un ensemble de réformes visant au renforcement des mécanismes de sélection et d'évaluation des enseignants, de la gestion des salaires et des caisses écoles, du mécanisme de règlement des plaintes et de la mobilisation des communautés locales.

Marie-Chantal Uwanyiligira

Responsable des Opérations de la Banque mondiale à Madagascar

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ASS	Afrique subsaharienne
BFM	Banque centrale de Madagascar (<i>Banky Foiben'i Madagasikara</i>)
CDC	Centres pour le contrôle et la prévention des maladies (<i>Centres for Disease Control and Prevention</i>)
CPB	<i>Centraal Planbureau</i>
D-RAS	<i>Disaster-Resilience Analytics & Solutions</i>
DEWA	Division de l'alerte rapide et de l'évaluation (<i>Division of Early Warning and Assessment</i>)
DPS	Diagnostic pays systématique
EDS	Enquête démographique et de santé
EHF	Enquêtes à haute fréquence
EM-DAT	<i>Emergency Events Database</i>
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FDTIC	Fonds de développement des télécommunications et TIC
FMI	Fonds monétaire international
FRAM	<i>Fikambanan'ny Ray Aman'dRenin'ny Mpianatra</i> (association de parents d'élèves)
GFDRR	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
GRID	Base de données sur les ressources mondiales (<i>Global Resource Information Database</i>)
INSTAT	Institut national de la statistique
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
MICS	Enquête en grappes à indicateurs multiples (<i>Multiple Indicator Cluster Survey</i>)
OECD	<i>Observatory of Economic Complexity</i>
OMS	Organisation mondiale de la santé
PFR	Pays à faibles revenus
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPP	Parité de pouvoir d'achat
PPP	Partenariat public-privé
RDM	Rapport sur le développement dans le monde
SMS	<i>Short Message Service</i>
SOE	Entreprise publique (<i>State-Owned Enterprise</i>)
SPM	<i>State Procurement of Madagascar</i>
TIMSS	<i>Trends in International Mathematics and Science Study</i>
WJP	<i>World Justice Project</i>

REMERCIEMENTS

La note de Perspectives économiques de Madagascar a été préparée par une équipe dirigée par Marc Stocker (Économiste Principal, EAEM2) et comprenant notamment Ibrahim El ghandour (Spécialiste du secteur public, EAEG2) et Antsa Raoelijaona (Économiste, EAEM2). Le travail a été réalisé sous la supervision et avec les conseils de Marie-Chantal Uwanyiligira (Responsable Pays, AFMMG) et Mathew A. Verghis (Responsable de Pratique, EAEM2).





<i>Avant-propos</i>	iii
<i>Acronymes et Abréviations</i>	iv
<i>Remerciements</i>	v

Chapitre 1 : De nouvelles turbulences retardent

la reprise	1
La croissance et la réduction de la pauvreté progressaient peu avant la crises	2
Impacts socio-économiques importants de la récession de 2020	5
Une reprise fragile et inégale en 2021	6
Les politiques monétaires et fiscales a joué un rôle stabilisateur durant la crise	9
Les facteurs de fragilité ont continué à s'affirmer en 2021	11
Perspectives, risques et défis politiques	12
De nouveaux facteurs défavorables pèsent sur les perspectives de croissance	12
Les perspectives sont exposées à des risques croissants	16
Défis politiques et interventions prioritaires	19

Chapitre 2 : renforcer les performances du

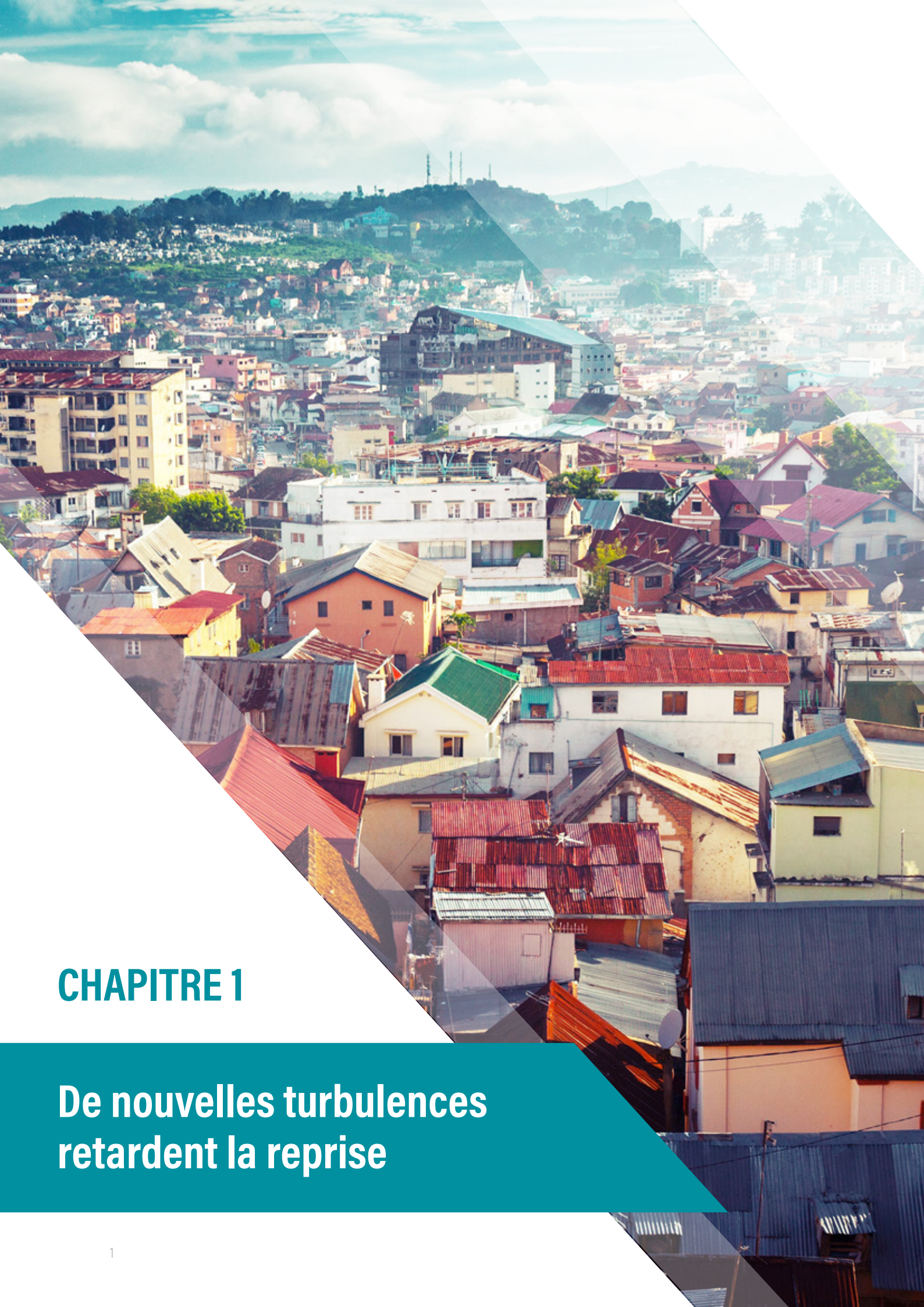
système scolaire	23
Introduction	24
Sélection, recrutement et performance des enseignants	25
Motivation des enseignants	27
Gestion des établissements scolaires	28
Facteurs déterminants du comportement contraire à la déontologie et de la motivation	29
Recommandations en matière de politique	30

Figures

Figure 1.1: Croissance du PIB	3
Figure 1.2: Taux d'investissement public et privé	3
Figure 1.3: Composition de la croissance à Madagascar et dans les pays pairs	3
Figure 1.4: Contribution des différents secteurs à la croissance du PIB (2013-2019)	3
Figure 1.5: Taux de pauvreté Madagascar et dans les pays pairs	4

PAGE DE CONTENU

Figure 1.6: Indicateurs de pauvreté non monétaire dans la région de Sava (Nord)	4	Figure 1.32: Croissance et niveaux de revenu par habitant	14
Figure 1.7: Indicateurs de pauvreté non monétaire dans la province d'Atsimo-Andrefana (Sud) ..	4	Figure 1.33: Taux d'investissement public et privé	14
Figure 1.8: Indicateurs de pauvreté non monétaire en milieu urbain	4	Figure 1.34: Taux de pauvreté	15
Figure 1.9: Croissance du PIB à Madagascar et dans des pays à faibles revenus	5	Figure 1.35: Taux de vaccination	17
Figure 1.10: Croissance du PIB en 2020 à Madagascar et dans des pays pairs	5	Figure 1.36: Coût estimé des catastrophes naturelles ..	17
Figure 1.11: Contribution des secteurs à la contraction du PIB en 2020	5	Figure 1.37: Coût économique des cyclones par région	17
Figure 1.12: Evolution de l'emploi en fonction de la taille des entreprises	5	Figure 1.38: PIB par habitant autour des épisodes de crise	18
Figure 1.13: Part des ménages en situation d'insécurité alimentaire	6	Figure 1.39: Dette publique	18
Figure 1.14: Nombre de nouveaux cas hebdomadaires de COVID-19	7	Figure 1.40: Dette publique et seuil de risque	18
Figure 1.15: Nombre de passagers aériens	7	Figure 1.41: Années nécessaires pour atteindre les niveaux de vie préalables à la crise des pairs	19
Figure 1.16: Création d'emplois (CNAPS)	7	Figure 2.1: Résultats des élèves aux tests harmonisés ..	24
Figure 1.17: Exportations minières et cours du nickel	7	Figure 2.2: Classement des pays en fonction des résultats obtenus aux tests harmonisés ..	24
Figure 1.18: Production et importations de riz	8	Figure 2.3: Part des enseignants recrutés sur concours	26
Figure 1.19: Inflation du prix du riz au niveau national et international	8	Figure 2.4: Part des personnes interrogées estimant que le recrutement des enseignants est transparent	26
Figure 1.20: Contribution du prix des denrées alimentaires et de l'énergie à l'inflation	8	Figure 2.5: Processus les plus exposés à la corruption	26
Figure 1.21: Contribution du prix des biens et des services importés à l'inflation	8	Figure 2.6: Signalement des cas de corruption	27
Figure 1.22: Echanges commerciaux et production industrielle dans le monde	9	Figure 2.7: Risques de corruption et gestion financière des établissements	28
Figure 1.23: Commandes reçues de l'étranger et délais de livraison des fournisseurs dans le monde	9	Figure 2.8: Impact des retards de versement du salaire sur la probabilité de comportements contraires à l'éthique ..	29
Figure 1.24: Dépenses publiques pendant les épisodes de crise	10	Figure 2.9: Impact des évaluations basées sur le mérite sur les comportements contraires à l'éthique	29
Figure 1.25: Recettes publiques pendant les épisodes de crise	10		
Figure 1.26: Taux d'intérêt moyen	10	Encadrés	
Figure 1.27: Taux de change	10	Encadré 1: La crise de la sécurité alimentaire dans le « Grand Sud » de Madagascar ...	11
Figure 1.28: Personnes sinistrées par les cyclones ...	13	Encadré 2: Transparence et responsabilisation du secteur public	15
Figure 1.29: Estimation des dommages causés par les quatre tempêtes tropicales de 2022 ...	13		
Figure 1.30: Destinations des exportations en 2019 ...	13	Tableaux	
Figure 1.31: Structure des importations en 2019	13	Tableau 1.1: Projections macroéconomiques	22



CHAPITRE 1

De nouvelles turbulences retardent la reprise

Après une récession en 2020 environ trois fois plus prononcée que dans le reste de l'Afrique subsaharienne, une reprise économique s'est esquissée à Madagascar en 2021 mais a été interrompue en 2022 par une séquence de chocs domestiques et internationaux. En plus de cette nouvelle conjoncture défavorable, le potentiel de croissance de l'économie a été négativement impacté par la crise sous l'effet d'un recul de l'investissement privé, la détérioration du capital humain et l'affaiblissement de la gouvernance. Dans ce contexte, les projections de croissance ont été revues à la baisse à 2,6 pour cent en 2022 et à une moyenne de 4,4 pour cent en 2023-24, le taux de pauvreté devant désormais rester proche de 80 pour cent d'ici 2024. Seul un engagement fort du gouvernement à mettre en œuvre des réformes soutenant l'investissement privé et la création d'emplois, une meilleure gouvernance du secteur public et la résilience des populations vulnérables pourrait placer le pays sur une trajectoire plus favorable dans les prochaines années.

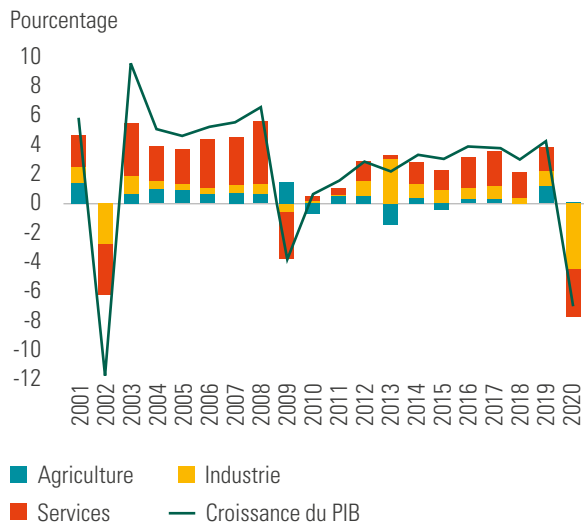
La croissance et la réduction de la pauvreté progressaient peu avant la crise

Avant la crise, la croissance restait insuffisante pour relever significativement le niveau de vie moyen. Le retour à l'ordre constitutionnel en 2013 a favorisé une modeste reprise économique stimulée par le retour à la stabilité politique, la réouverture des principaux marchés d'exportation et le réengagement des partenaires de développement. Cependant, malgré ces évolutions positives, la croissance a culminé à un niveau encore modeste de 4,4 pour cent en 2019 et n'a atteint en moyenne que 3,5 pour cent sur la période 2013-2019, à peine supérieur à celui de la croissance démographique (Figure 1.1). Globalement, le PIB par habitant a augmenté à un taux moyen de 0,7 pour cent par an de 2013 à 2019, ce qui était insuffisant pour permettre une réduction significative du taux de pauvreté sur la même période.

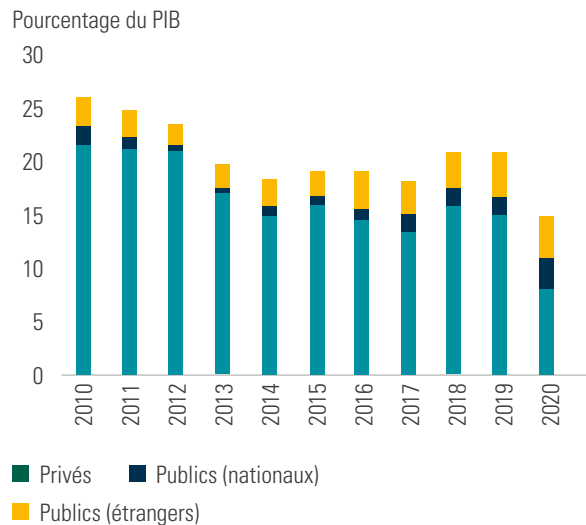
L'activité économique et la création d'emploi ont principalement été bridées par la faiblesse des investissements. Entre 2013 et 2019, les investissements publics et privés représentaient 19 pour cent du PIB de Madagascar (en termes nominaux), une moyenne inférieure à celle de la plupart de ses pays pairs et en baisse depuis le début des années 2010, tirée par la frilosité du secteur privé face à un climat des affaires défavorable et à la dégradation des infrastructures (Figure 1.2). Le secteur public a quant à lui progressivement

augmenté ses investissements de 2,3 pour cent du PIB en 2012 (un minimum historique) à 5,4 pour cent en 2019, sans pour autant se rapprocher du niveau des pays pairs. Dans l'ensemble, l'accumulation du capital a contribué entre 2 et 4 fois moins à la croissance de Madagascar qu'à celle de pays comme l'Ouganda, la Tanzanie, le Rwanda, le Bangladesh ou le Cambodge (Figure 1.3). Les niveaux de productivité ont également continué de baisser, en raison de la détérioration des conditions de production dans le secteur agricole et de la faible création d'emplois dans les secteurs à plus forte valeur ajoutée.

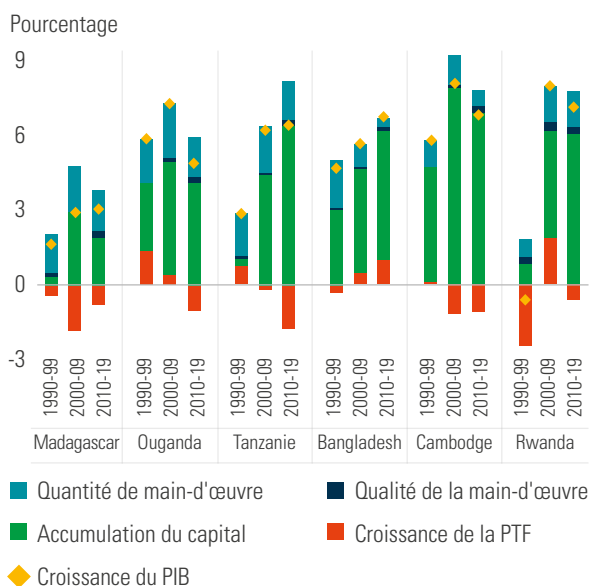
La croissance avant la pandémie n'était portée que par une poignée de secteurs. Entre 2013 et 2019, le secteur minier a représenté environ 30 pour cent de la croissance réelle du PIB, suivi par les secteurs de la construction et des travaux publics, des télécommunications, du secteur bancaire et des services commerciaux (Figure 1.4). Les secteurs où Madagascar est considéré comme ayant des avantages comparatifs importants tels que le textile, l'agroalimentaire et le tourisme n'ont contribué que marginalement à la reprise, en raison de l'insuffisance de nouveaux investissements. Le secteur agricole a stagné sous l'effet de chocs climatiques, d'infrastructures vieillissantes et de techniques peu productives. En milieu urbain, le secteur des services informels a continué d'absorber une part croissante de la main-d'œuvre en l'absence de débouchés dans d'autres secteurs plus productifs.

FIGURE 1.1 Croissance du PIB

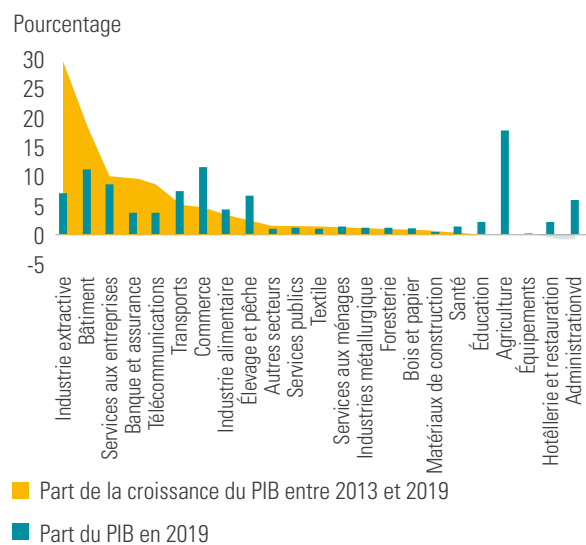
Sources : INSTAT et Banque mondiale.

FIGURE 1.2 Taux d'investissement public et privé

Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Banque mondiale.

FIGURE 1.3 Composition de la croissance à Madagascar et dans les pays pairs

Sources : Conference Board et Banque mondiale.

FIGURE 1.4 Contribution des différents secteurs à la croissance du PIB (2013–2019)

Sources : INSTAT et Banque mondiale.

La réduction de la pauvreté a peu progressé au cours de la période qui a précédé la pandémie. On estime que la part de la population vivant dans l'extrême pauvreté (sous le seuil international de pauvreté de 1,90 USD par jour en PPA de 2011) a légèrement diminué, passant de 78,8 pour cent en 2012 (dernière année pour laquelle des données d'enquête auprès des ménages sont disponibles) à 77,4 pour cent en 2019. La persistance d'une pauvreté monétaire élevée pendant la période précédant la crise était principalement due à la lenteur de la croissance du revenu

par habitant et au manque d'opportunités économiques qui en découlait. La prévalence de l'extrême pauvreté était nettement plus élevée dans les zones rurales, en raison d'une productivité du travail faible (et généralement en baisse dans l'agriculture), du manque d'accumulation de capital productif et humain et de l'exposition aux chocs climatiques fréquents. Cette persistance de l'absence de progrès dans l'amélioration du niveau de vie et la réduction de la pauvreté distingue Madagascar de la plupart des autres pays comparables (Figure 1.5).

L'accès aux services de base s'est amélioré, mais les gains restent concentrés dans les régions du Nord.

De modestes améliorations de l'accès à l'électricité, à l'assainissement, et au logement ont contribué à réduire les taux de pauvreté non monétaire au cours de la décennie qui a précédé la pandémie, mais ces progrès étaient largement concentrés dans les régions plus prospères du Nord (Figure 1.6), alors que la situation dans les régions

du Sud ne s'est guère améliorée (Figure 1.7), notamment en matière de mortalité infantile, de nutrition, d'accès à l'eau et de scolarisation. Il est par ailleurs inquiétant de constater que la pauvreté non monétaire progresse en milieu urbain, où la forte croissance démographique exerce une pression sur les infrastructures et les services publics, comme en témoigne la détérioration de l'accès à l'eau, à l'électricité et au logement (Figure 1.8).

FIGURE 1.5 Taux de pauvreté Madagascar et dans les pays pairs

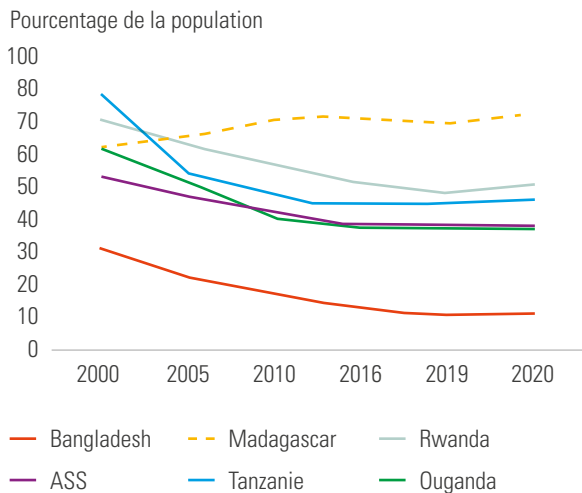


FIGURE 1.6 Indicateurs de pauvreté non monétaire dans la région de Sava (Nord)

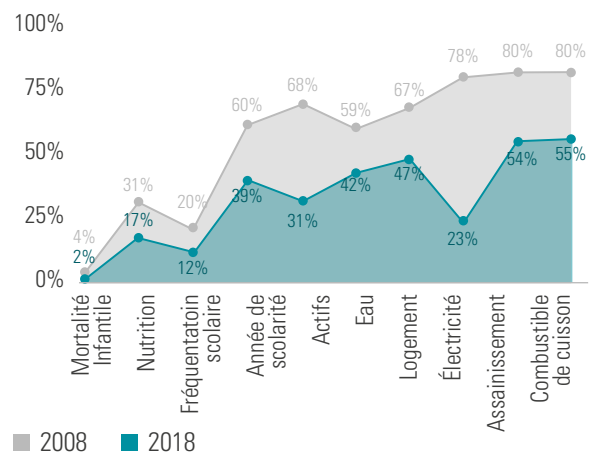


FIGURE 1.7 Indicateurs de pauvreté non monétaire dans la province d'Atsimo-Andrefana (Sud)

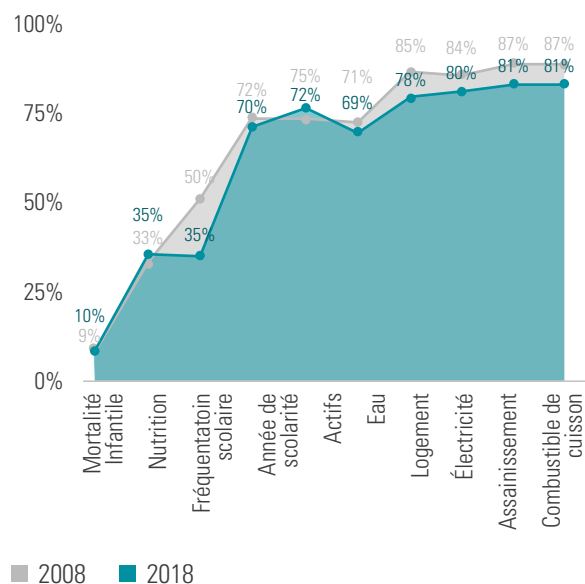
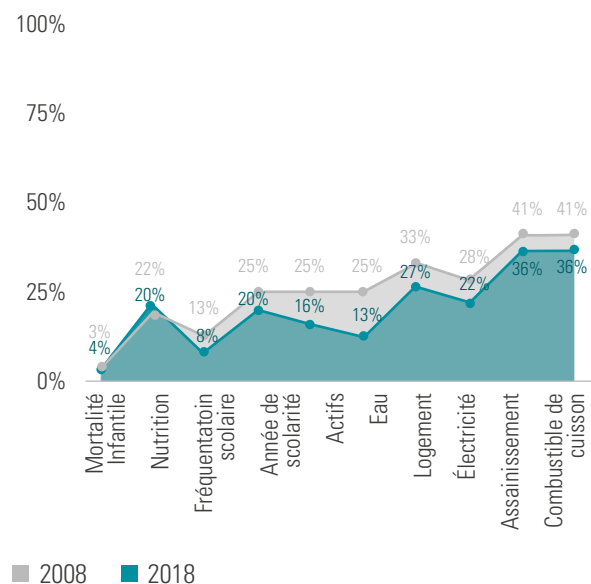


FIGURE 1.8 Indicateurs de pauvreté non monétaire en milieu urbain



Sources : MICS (2018), EDS (2008) et Banque mondiale.

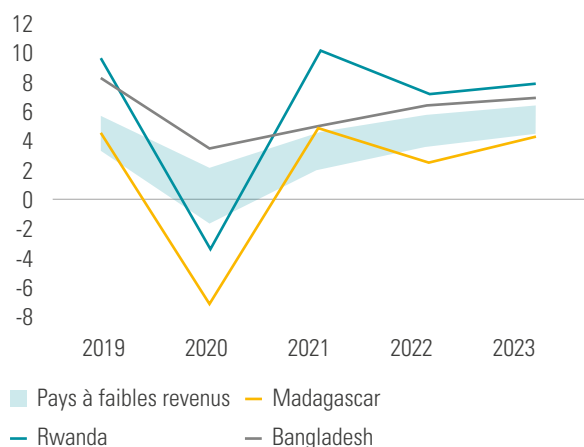
Impacts socio-économiques importants de la récession de 2020

La pandémie de COVID-19 a déclenché l'une des récessions les plus profondes de l'histoire de Madagascar.

Un effondrement des recettes d'exportation et des

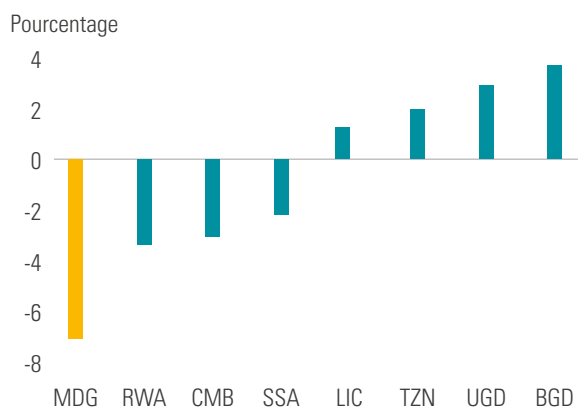
investissements privés a entraîné une contraction du PIB de 7,1 pour cent en 2020, la récession la plus prononcée depuis 2002 et environ trois fois plus importante que dans le reste de l'Afrique subsaharienne (Figure 1.10). Dans ce contexte, le revenu par habitant a diminué de 9,6 pour cent en 2020, retombant à de nouveaux plateaux historiques.

FIGURE 1.9 Croissance du PIB à Madagascar et dans des pays à faibles revenus



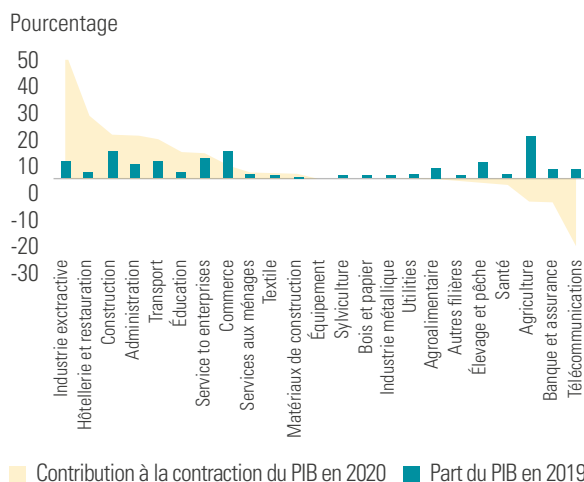
Source : Banque mondiale.

FIGURE 1.10 Croissance du PIB en 2020 à Madagascar et dans des pays pairs



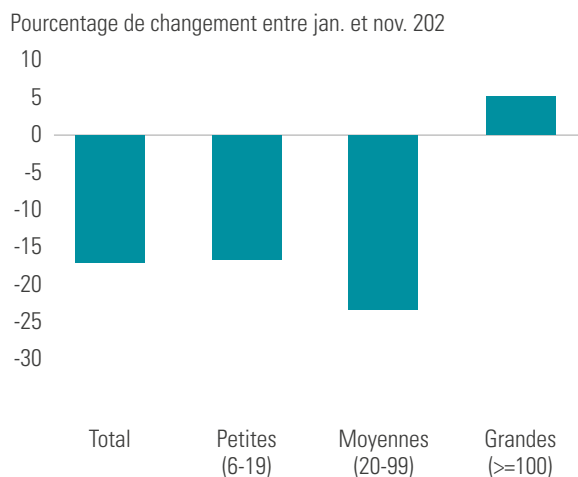
Sources : INSTAT et Banque mondiale.

FIGURE 1.11 Contribution des secteurs à la contraction du PIB en 2020



Sources : INSTAT et Banque mondiale.

FIGURE 1.12 Evolution de l'emploi en fonction de la taille des entreprises



Sources : INSTAT, Banque mondiale et EHF (2020).

Les secteurs les plus durement frappés ont été l'exploitation minière, le tourisme, les transports et les services publics.

En 2020, le secteur de l'industrie a vu sa production baisser de 19,5 pour cent et la suspension des activités minières a représenté 50 pour cent de la contraction du PIB (Figure 1.11). L'activité du secteur tertiaire a également subi une forte baisse, celle du secteur du tourisme étant à l'arrêt.

Les travaux publics et les transports ont également été fortement impactés par l'interruption des services publics, le confinement dans les grandes villes et les restrictions de déplacement. En revanche, les télécommunications, les soins de santé et les services financiers ont affiché des gains, ce qui a contribué à compenser les contractions dans d'autres sous-secteurs des services.

L'agriculture, l'élevage, la pêche et l'exploitation forestière ont enregistré une croissance faible, mais positive.

L'année 2020 a vu augmenter la production de riz et de manioc (qui représente une part significative de la consommation alimentaire), mais stagner celle de l'exploitation forestière, de l'élevage et de la pêche. Bien que la production agricole ait augmenté à l'échelle nationale, la sécurité alimentaire s'est dégradée sous l'effet de graves sécheresses qui ont frappé le sud du pays. Le manque de pâturage et d'eau a entraîné des pertes de bétail tandis qu'une flambée de fièvre de la vallée du Rift a fauché les moyens de subsistance des ménages pratiquant le pastoralisme.

Les petites entreprises sont celles qui ont été les plus touchées.

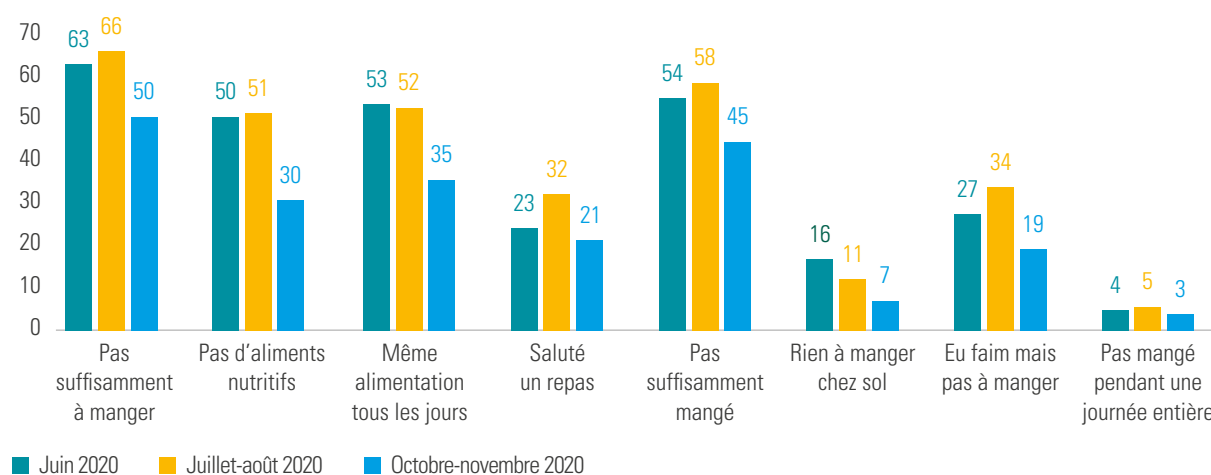
Si toutes les entreprises ont pâti du ralentissement économique, ce sont toutefois les petites et moyennes entreprises (PME) qui ont connu la plus forte contraction de revenus et ont également supprimé le plus d'emplois (Figure 1.12). Les entreprises ayant accès aux plateformes numériques s'en sortent mieux car elles ont pu assurer la continuité de leurs activités

et par conséquent, protéger les emplois. Parmi les entreprises interrogées, 41 pour cent ont pu améliorer leurs opérations grâce aux technologies numériques, les mesures de distanciation sociale accélérant l'utilisation des technologies numériques pour les services publics et privés.

Plus d'une décennie de gains en matière de réduction de la pauvreté ont été annulés en l'espace d'un an.

La récession de 2020 a fait basculer 1,8 million de personnes supplémentaires sous le seuil de pauvreté, portant ainsi le taux de pauvreté au niveau record de 81 pour cent, contre 77,4 pour cent en 2019. Cette recrudescence s'explique principalement par les pertes d'emplois formels et plus généralement par les baisses de revenus des ménages. À la fin de l'année 2020, 30,6 pour cent des salariés interrogés déclaraient n'avoir reçu aucune rémunération depuis le début de la crise. Face à cette situation, un nombre croissant de ménages a réduit leur consommation alimentaire, de sorte que 50 pour cent des ménages ont déclaré ne pas s'alimenter suffisamment lors de cette même enquête (Figure 1.13).

FIGURE 1.13 Part des ménages en situation d'insécurité alimentaire



Sources : INSTAT, Banque mondiale et EHF (2020).

Notes : ces résultats sont tirés des trois vagues d'une Enquête à haute fréquence (EHF) dont la première a été menée au milieu du mois de juin auprès de 1 240 ménages et les deux suivantes en août et novembre 2020, respectivement, auprès de 1 580 ménages.

Une reprise fragile et inégale en 2021

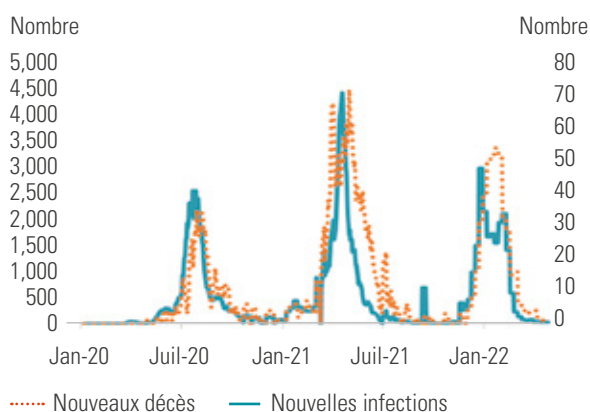
Une reprise s'est amorcée en 2021, bien que la pandémie de COVID-19 ait continué de perturber l'activité économique. Deux nouvelles vagues de COVID-19 ont affectés Madagascar en 2021, l'une

commençant en mars et l'autre en novembre (Figure 1.14). L'état d'urgence a été rétabli lors de la deuxième vague mais a été levé à nouveau en septembre 2021. Au-delà des vols spéciaux, Madagascar est restée fermée au trafic aérien de passagers pendant la majeure partie de 2021. Une réouverture partielle a été opérée

en octobre 2021, le trafic restant à environ un tiers des niveaux de début 2020 (Figure 1.15). Entre la deuxième et la troisième vague de pandémie, l'activité intérieure a

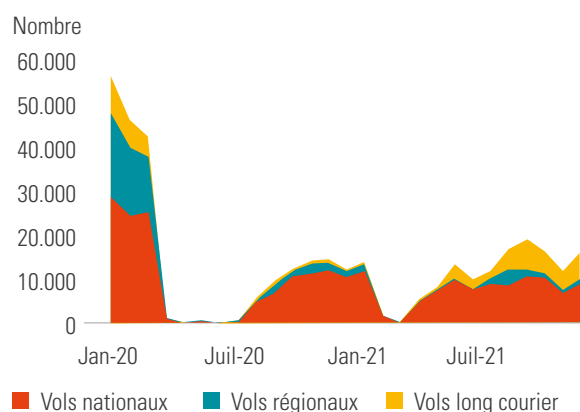
commencé à se redresser, mais l'investissement privé est resté faible et l'emploi a recommencé à faiblir vers la fin de l'année (Figure 1.16).

FIGURE 1.14 Nombre de nouveaux cas hebdomadaires de COVID-19



Source : Banque mondiale.

FIGURE 1.15 Nombre de passagers aériens



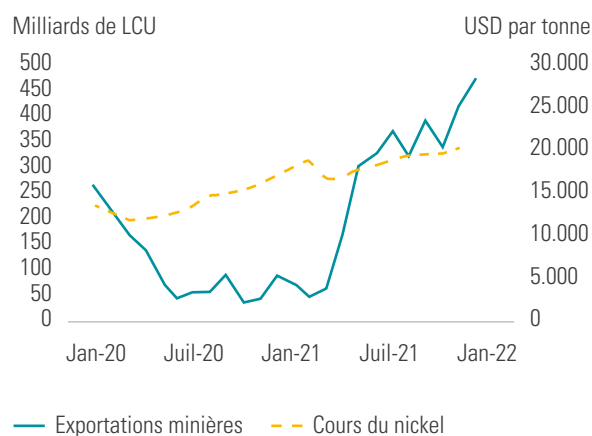
Source : INSTAT et Banque mondiale.

FIGURE 1.16 Création d'emplois (CNAPS)



Source : INSTAT, Banque mondiale.

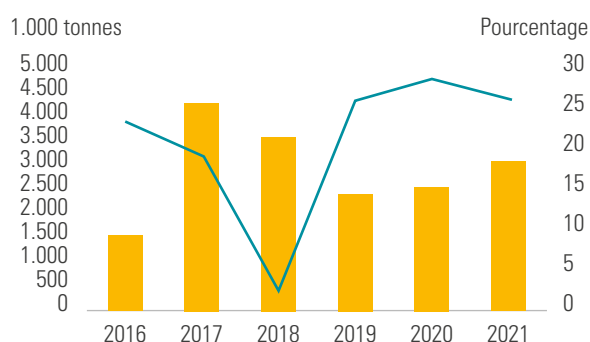
FIGURE 1.17 Exportations minières et cours du nickel



Source : INSTAT, Banque mondiale.

Les recettes d'exportation ont été soutenues par la reprise de l'exploitation minière et du raffermissement de la demande mondiale. Les exportations minières se sont rapidement redressées après la réouverture de la mine d'Ambatovy en mars 2021, ce qui a entraîné un rebond significatif des revenus (Figure 1.17) et contribué à une reprise plus rapide que prévu de la croissance du PIB au cours du troisième trimestre 2021. Au titre d'autres facteurs favorables, on peut

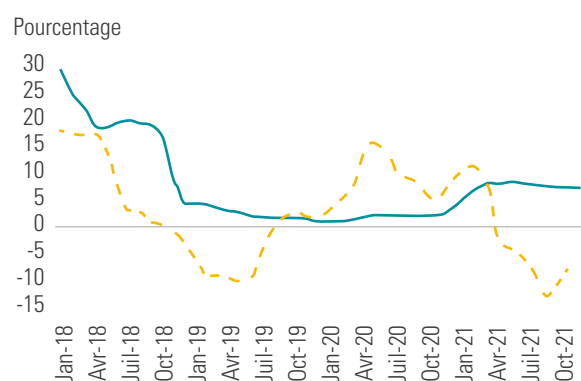
citer une forte demande mondiale et la hausse des prix du nickel et du cobalt, favorisées par l'accélération de la production d'acier inoxydable en Chine (qui représente environ les deux tiers de la consommation mondiale de nickel) et une augmentation des ventes de véhicules électriques (qui stimule la demande de composants de batterie). Un rebond des recettes d'exportation a également été observé dans le secteur de la vanille et du textile.

FIGURE 1.18 Production et importations de riz

■ Part du riz importé dans la consommation locale (droite)

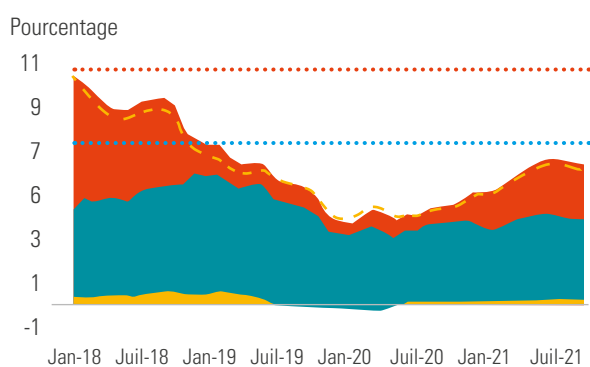
— Production de riz (gauche)

Source : INSTAT et Banque mondiale.

FIGURE 1.19 Inflation du prix du riz au niveau national et international

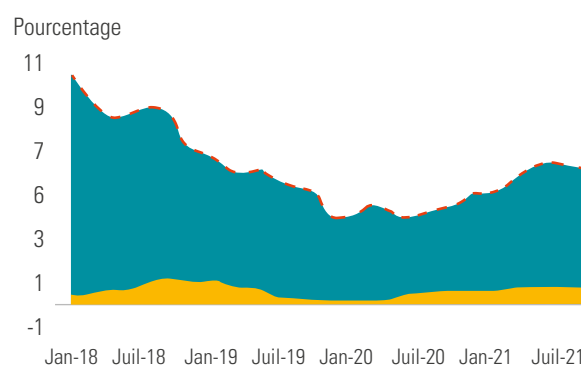
— Cours international — Cours national

Source : FAO, INSTAT et Banque mondiale.

FIGURE 1.20 Contribution du prix des denrées alimentaires et de l'énergie à l'inflation

■ Énergie ■ Hors énergie et denrées alimentaires
 ■ Denrées alimentaires — Inflation de l'IPC
 Inflation moyenne (années 2010) Inflation moyenne (années 2000)

Sources : INSTAT et Banque mondiale.

FIGURE 1.21 Contribution du prix des biens et des services importés à l'inflation

■ Produits importés et semi-importés
 ■ Produits nationaux
 --- Inflation

Sources : INSTAT et Banque mondiale.

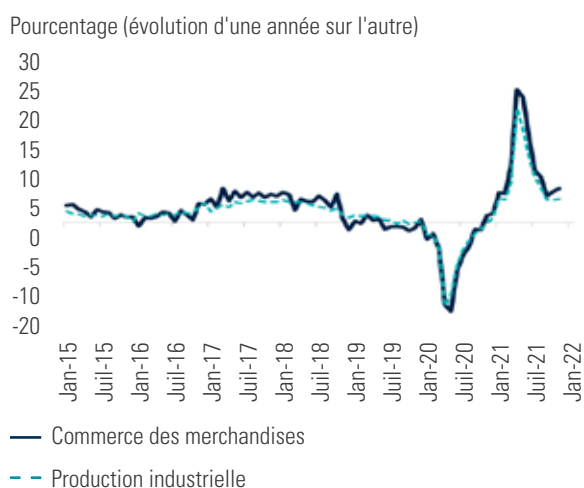
La production de riz a diminué. La production nationale de riz paddy a chuté d'environ 6 pour cent en 2021 (pour atteindre environ 4 millions de tonnes), malgré des conditions météorologiques relativement favorables dans les régions du centre et du nord (Figure 1.18). Les superficies ensemencées ont diminué, en raison d'un mauvais démarrage de la saison des pluies et de l'impact de la récession sur la capacité des agriculteurs à épargner et à investir. Compte tenu des déficits de la production intérieure, les importations de riz ont connu une augmentation en 2021, jusqu'à couvrir 18 pour cent de la consommation intérieure (contre 15 pour cent en 2020). La détérioration des conditions d'approvisionnement a contribué à une hausse du prix du riz qui était à la fin de 2021 d'environ 7 pour cent supérieur à celui de l'année précédente (Figure 1.19). Cette accélération s'est produite

après une période prolongée de stabilité relative des prix et a contribué à amplifier l'impact de la crise sur les ménages vulnérables. Cela dit, cet épisode d'inflation des prix du riz a été environ quatre fois plus modéré que celui observé lors de la hausse de 2018. Le gouvernement a imposé un plafond sur le prix de détail du riz importé en décembre 2020 et est intervenu sur le marché par l'intermédiaire de la centrale d'achat *State Procurement of Madagascar* en important et en distribuant du riz subventionné.

L'inflation a augmenté mais est restée inférieure aux moyennes historiques. Après avoir atteint un plancher de 3,9 pour cent mi-2020, l'inflation a suivi une tendance à la hausse, atteignant 6,2 pour cent en décembre 2021 (Figure 1.20). Bien que l'augmentation ait été perceptible, l'inflation est restée inférieure aux moyennes historiques

et n'a pas été particulièrement élevée d'un point de vue international, car les perturbations des chaînes d'approvisionnement, la hausse des prix des produits de base et la reprise de la demande ont entraîné une augmentation généralisée de l'inflation dans les économies

FIGURE 1.22 Echanges commerciaux et production industrielle dans le monde



Source : CPB, Banque mondiale.

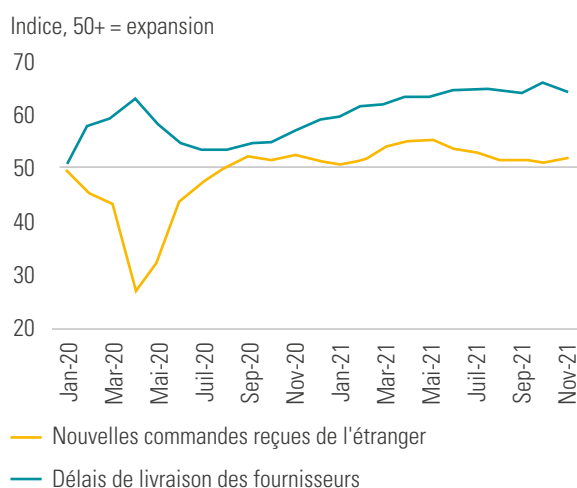
À partir du milieu de 2021, la croissance s'est tassée chez les partenaires commerciaux. Le commerce mondial augmentait à un rythme soutenu au début de 2021, alors que l'activité en Chine, aux États-Unis et dans la zone euro se redressait simultanément après la récession de 2020 et que la demande mondiale se tournait vers des produits manufacturés à plus forte intensité commerciale. Cependant, la reprise dans ces économies a faibli au cours du second semestre de l'année du fait de la résurgence de la pandémie, de la diminution du soutien des politiques fiscales, des goulots d'étranglement de l'offre et de la hausse de l'inflation (Figure 1.22, Figure 1.23). Cela a contribué à une décélération de la demande mondiale qui a affecté les exportations de Madagascar.

Les politiques monétaires et fiscales a joué un rôle stabilisateur durant la crise

La politique budgétaire a contribué à limiter l'impact de la crise, contrairement à ce qui s'est passé lors des récessions précédentes. L'accès aux financements d'urgence a permis au gouvernement d'augmenter les dépenses publiques en 2020 et 2021, alors que lors

avancées et en développement. Les hausses de prix à Madagascar ont été les plus notables dans le secteur alimentaire du fait des conditions du marché domestiques, alors que les produits importés et semi-importés n'ont que peu contribué à cette hausse de l'inflation (Figure 1.21).

FIGURE 1.23 Commandes reçues de l'étranger et délais de livraison des fournisseurs dans le monde



Source : Markit, Banque mondiale.

des récessions précédentes, une forte contraction des dépenses publiques avait aggravé la contraction de l'activité (Figure 1.24). Cette réponse s'est également distinguée de celle d'une majorité d'économies émergentes et en développement, qui ont généralement réduit l'investissement public dans un contexte de resserrement des conditions de financement. Les recettes publiques ont pour leur part mieux réagi au choc de la COVID-19 qu'à celui des récessions précédentes (Figure 1.25). Tout en contribuant à atténuer l'impact de la crise, cette augmentation anticyclique des dépenses courantes et en capital a conduit à une hausse du déficit budgétaire (à 4,1 pour cent du PIB en 2020), et de la dette publique (à 49 pour cent du PIB).

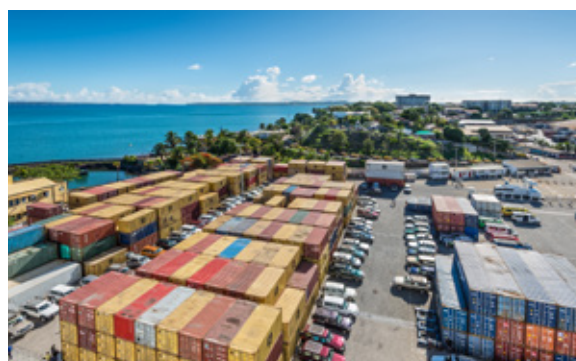
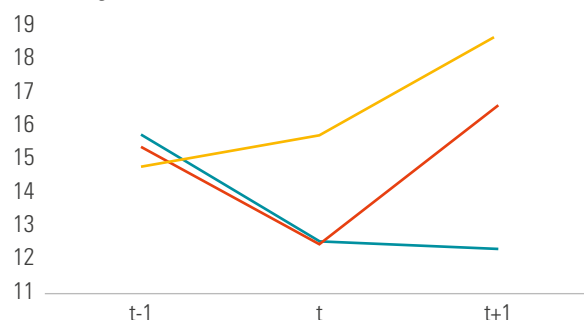


FIGURE 1.24 Dépenses publiques pendant les épisodes de crise

Pourcentage du PIB



— Crise de 2002 — Crise de 2009 — Crise de la COVID-19

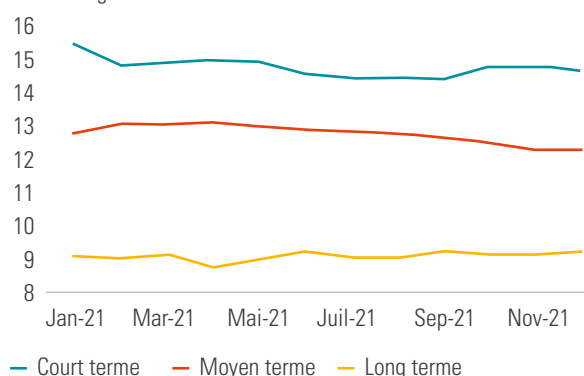
Source : FMI et Banque mondiale.

La stabilité des prix et des taux de change a été maintenue.

Une hausse de l'inflation a conduit la banque centrale à relever les taux d'intérêt à deux reprises en 2021, puis à nouveau en mai 2022, mais l'orientation de la politique monétaire est restée globalement accommodante (Figure 1.26). La banque centrale a rétréci le corridor des taux d'intérêt en augmentant les taux d'intérêt sur sa facilité de dépôt tout en laissant les taux d'intérêt sur sa facilité de prêt marginal et les réserves obligatoires inchangés

FIGURE 1.26 Taux d'intérêt moyen

Pourcentage



— Court terme — Moyen terme — Long terme

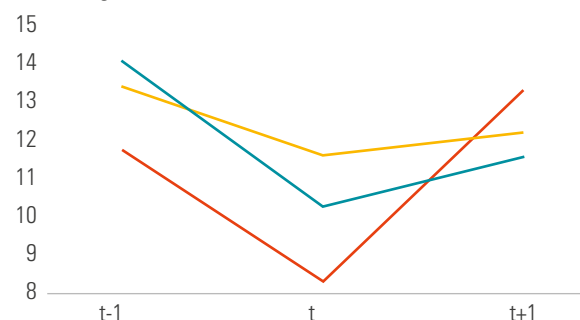
Source : BFM et Banque mondiale.

Le secteur financier s'est redressé en 2021, même si des zones de faiblesse ont persisté.

Les prêts du secteur bancaire ont connu un certain redressement en 2021, alors que les liquidités sont restées adéquates, les ratios de fonds propres étaient supérieurs aux exigences minimales et la rentabilité en progression. La résilience du secteur bancaire

FIGURE 1.25 Recettes publiques pendant les épisodes de crise

Pourcentage du PIB



— Crise de 2002 — Crise de 2009 — Crise de la COVID-19

Source : FMI et Banque mondiale.

pour continuer à stimuler le crédit au secteur privé. La transition progressive vers une politique monétaire basée sur le ciblage des taux d'intérêt a favorisé une meilleure transmission de la politique monétaire à l'économie, tandis que l'amélioration des opérations sur le marché des changes a contribué à lisser les fluctuations de marchés, parallèlement à d'amples réserves de change soutenues par les opérations d'urgence des partenaires au développement (Figure 1.27).

FIGURE 1.27 Taux de change

— EUR — USD

Source : BFM et Banque mondiale.

s'explique par des politiques de financement prudentes et le contrôle exercé par des groupes internationaux, plutôt que par l'efficacité des dispositifs de réglementation et de supervision. Les banques ont traditionnellement favorisé l'octroi de prêts avec des marges élevées à un nombre limité de clients solvables.

Les facteurs de fragilité ont continué à s'affirmer en 2021

Dans le Sud du pays, de graves sécheresses ont provoqué de mauvaises récoltes et exacerbé l'insécurité alimentaire. Le niveau exceptionnellement bas des précipitations s'est avéré dévastateur pour la principale saison agricole de 2021 en détruisant jusqu'à 60 pour cent des récoltes dans trois des districts les plus touchés (Encadré 1.1). Aux pertes agricoles s'est ajouté l'épuisement des stocks de semences, notamment dans les régions d'Androy et d'Anosy, où 70 pour cent des ménages ont déclaré manquer d'intrants pour relancer la production. Ayant épuisé leurs réserves alimentaires plus tôt qu'à l'accoutumée, de nombreux ménages se sont trouvés contraints d'adopter des pratiques nutritionnelles de dernier recours, de vendre leurs actifs, de s'endetter ou de se déplacer. Il apparaît néanmoins que les habitants des zones les plus touchées migrent rarement vers d'autres régions, probablement en raison du coût du déplacement vers des zones plus éloignées, et des limitations à l'installation dans des zones urbaines plus denses. Parmi les migrants originaires d'Atsimo, d'Andrefana et d'Androy, en effet, une majorité semble rester à l'intérieur de leur propre région, tandis qu'une minorité semble gagner des régions plus au Nord.

Les résultats en matière de santé et d'éducation se sont détériorés. Outre l'impact de la crise sur la pauvreté, l'accès aux services a également été affecté. Les estimations suggèrent qu'en raison des perturbations des services de santé, la mortalité infantile et la mortalité maternelle pourraient avoir augmenté en 2021 de 18 et 12 pour cent, respectivement. Les fermetures d'écoles ont conduit à une augmentation de taux de déscolarisation déjà élevés chez les enfants les plus pauvres, et les enquêtes auprès des ménages indiquent que la faible proportion d'enfants capables de suivre un apprentissage à distance aggrave les inégalités d'apprentissage. La violence basée sur le genre a également augmenté alors même que la prestation de services pour faire face au risque et protéger les jeunes filles a été perturbée.

La situation environnementale s'est dégradée. Madagascar reste très vulnérable à la surexploitation des ressources naturelles, leur épuisement résultant de l'expansion non réglementée des industries extractives, du trafic illégal et du libre accès aux ressources communes, telles que les forêts et la pêche. La pandémie a exercé une pression supplémentaire sur les ressources naturelles en réduisant la disponibilité des fonds publics pour gérer les aires protégées. Le ralentissement économique a également poussé davantage de personnes à avoir recours au braconnage, à la déforestation et à d'autres activités illégales.

Encadré 1: La crise de la sécurité alimentaire dans le « Grand Sud » de Madagascar

Affaibli par des décennies de sous-investissements et par une longue période d'intenses sécheresses, Madagascar traverse actuellement l'une des plus graves crises alimentaires de son histoire. Le sud du pays a connu cinq saisons des pluies inférieures à la moyenne depuis 2015 qui ont entraîné de mauvaises récoltes¹ et plongé environ 1,64 million de personnes dans un état d'insécurité alimentaire extrême.² Dans

ce contexte, plus de 300 000 enfants pourraient souffrir de malnutrition aiguë en 2022.

La crise induite par la sécheresse a coïncidé avec la pandémie de COVID-19 et amplifié ses impacts négatifs et aggravé la pauvreté et la vulnérabilité. Les restrictions liées à la COVID-19 ont perturbé la chaîne d'approvisionnement alimentaire, réduit les envois

1 Pour la principale campagne agricole 2020-2021, la production alimentaire était estimée à moins de 40 % de la moyenne quinquennale sur de vastes étendues de la région sud. Les récoltes de légumes ont été particulièrement touchées : en moyenne réduites de plus de 80 % par rapport à l'an dernier. La taille des troupeaux (bovins et petits ruminants) est inférieure d'environ 40 % à celle de l'année précédente.

2 FEWSNET Perspectives en matière de sécurité alimentaire - Madagascar, décembre 2021. <https://fews.net/southern-africa/madagascar/food-security-outlook/march-2021>.

de fonds des zones urbaines vers les zones rurales, restreint la mobilité et affaibli la capacité d'adaptation. L'approvisionnement en vivres et en semences, nécessaire à l'approvisionnement d'urgence et au rétablissement, a également été perturbé par les restrictions de mouvement.

La crise de la sécheresse a aggravé les vulnérabilités de longue date dans le Sud et poussé les communautés à adopter des mesures d'adaptation extrêmes pour survivre. Il s'agit notamment de pratiques alimentaires désespérées, telles que manger de l'argile mélangée à du tamarin, des termites et des sauterelles, des tubercules sauvages ou des mangues non mûres, accumuler des dettes ou vendre leurs moyens de subsistance essentiels tels que le bétail, les outils agricoles, les ustensiles de cuisine et même leur terre pour acheter de la nourriture et d'autres produits de première nécessité pour survivre. D'autres ont eu recours à des activités illégales dans le Sud-Ouest tandis que d'innombrables milliers ont été contraints de migrer ailleurs à la recherche de nourriture et d'assistance.

La crise a été le catalyseur de l'initiation d'une nouvelle stratégie de développement pour le Sud.

Suite au lancement du Plan de réponse national et de l'Appel éclair en juin 2021, le gouvernement a convoqué le « Colloque régional pour l'émergence du Grand Sud de Madagascar », afin de procéder à des consultations et de convenir d'une stratégie humanitaire et de développement globale pour le Sud. Ce processus a souligné la nécessité d'aller au-delà d'une réponse à une crise humanitaire pour envisager des interventions qui s'attaqueront plus systématiquement aux facteurs de vulnérabilité et renforceront la résilience et la capacité d'adaptation des communautés.

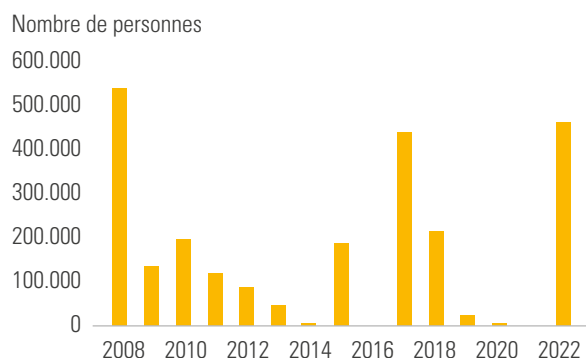
Grâce à une assistance massive et alors que l'on prévoit la première bonne récolte depuis des années dans certaines régions, la situation en matière de sécurité alimentaire semble s'améliorer. Compte tenu de tendances pluviométriques plus favorables et des interventions de réponse aux crises, plus d'un demi-million de personnes devraient sortir de l'état de crise au cours de la période de mai à août 2022. Cependant, environ 1,1 million de personnes devraient continuer à faire face à une grave insécurité alimentaire, ce qui correspond à 25 pour cent de la population dans les zones touchées, dont environ 182 000 personnes confrontées à des situations d'urgence.

PERSPECTIVES, RISQUES ET DÉFIS POLITIQUES

De nouveaux facteurs défavorables pèsent sur les perspectives de croissance

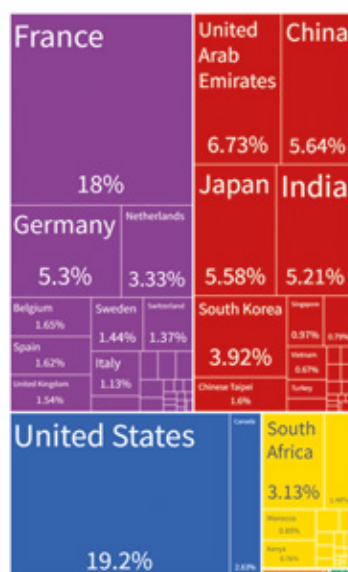
La croissance devrait ralentir en 2022 du fait d'une combinaison d'importants chocs domestiques et internationaux. L'impact combiné d'une troisième vague de la pandémie, de cinq tempêtes tropicales majeures et de l'escalade du conflit en Ukraine devrait entraîner une chute de la croissance en 2022 à 2,6 pour cent (moins de la moitié de la prévision précédente de 5,4 pour cent), tandis que l'inflation s'accélère à 7,5 pour cent (contre 6,3 pour cent attendu précédemment) et que le déficit budgétaire et du compte courant se creuse à environ 7 pour cent du PIB.

La saison cyclonique a été l'une des plus perturbatrices de ces deux dernières décennies. Plus de 450 000 personnes ont été touchées par des systèmes cycloniques à répétition au cours du premier trimestre 2022, un chiffre inédit depuis 2008 (Figure 1.28). Selon les premières estimations, les dommages pourraient s'élever à 4,8 pour cent du PIB, avec des efforts de reconstruction qui pourraient s'étaler sur une décennie dans les zones les plus touchées. La perte d'actifs agricoles représenterait 42 pour cent des dommages estimés (Figure 1.29). L'absence de l'État et des décennies de sous-investissement dans les infrastructures ont accentué la vulnérabilité des communautés agricoles et affaibli leur capacité à se remettre de ces chocs climatiques.

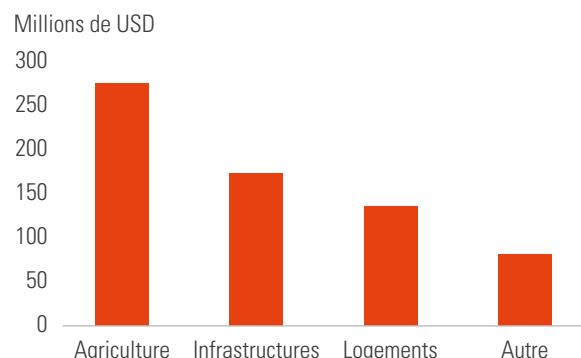
FIGURE 1.28 Personnes sinistrées par les cyclones

Source : EM-DAT, Banque mondiale.

Le conflit en Ukraine aura des répercussions importantes sur les perspectives de croissance des principaux partenaires commerciaux, réduisant la demande d'exportations pour Madagascar. L'Union européenne étant la destination de plus de 32 pour cent des exportations de Madagascar, largement devant les États-Unis (20 pour cent) et la Chine (5 pour cent), l'aggravation de la crise énergétique en Europe aura un effet d'entraînement important sur les perspectives économiques à Madagascar (Figure 1.30). La révision à la baisse des projections de croissance de la zone euro à elle seule devrait réduire la croissance à Madagascar de 0,3 point de pourcentage en 2022. L'impact se fera sentir principalement sous la forme d'une décélération

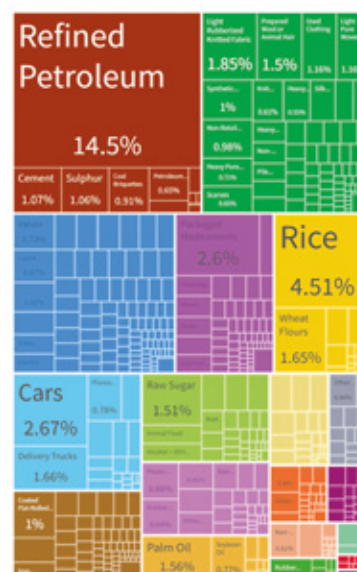
FIGURE 1.30 Destinations des exportations en 2019

Source : OEC et Banque mondiale.

FIGURE 1.29 Estimation des dommages causés par les quatre tempêtes tropicales de 2022

Source : GFDRR, D-RAS et Banque mondiale.

de la demande d'exportation pour les principaux produits agroalimentaires et manufacturés, en particulier le textile, ainsi qu'un ralentissement plus important que prévu des arrivées de touristes. L'impact du fléchissement de la demande aux États-Unis et en Chine sera moins prononcé, en raison des effets plus modérés du conflit sur ces deux économies (les États-Unis sont un important producteur de pétrole et de gaz naturel, et la Chine a une part de pétrole plus faible dans sa consommation d'énergie) ainsi que des flux commerciaux bilatéraux plus faibles. Dans l'ensemble, l'impact du fléchissement de la demande extérieure devrait réduire d'environ 0,5 point de pourcentage les projections de croissance de 2022 pour Madagascar.

FIGURE 1.31 Structure des importations en 2019

Source : OEC et Banque mondiale.

La hausse des prix de pétrole aura également des effets négatifs, notamment sur les finances publiques et la situation financière de la JIRAMA.

La hausse des cours internationaux du pétrole contribuera à creuser le déficit commercial, les produits pétroliers raffinés représentant 14,5 pour cent de la valeur totale des importations à Madagascar, soit 5,1 pour cent du PIB (Figure 1.31). Elle s'accompagnera également d'importantes pressions budgétaires du fait de l'augmentation des arriérés de paiement aux distributeurs de carburant et de la hausse des coûts de production pour la JIRAMA. Supposant un ajustement partiel du prix du carburant à la pompe, les engagements envers les distributeurs pourraient augmenter d'environ 0,3 pour cent du PIB et les coûts de la JIRAMA de 0,8 pour cent du PIB en 2022, entraînant des transferts publics supplémentaires. L'augmentation des prix internationaux du blé aura un effet nettement plus modéré compte tenu sa part limitée dans les importations et dans la consommation des ménages. Selon le scénario de référence, la valeur totale des importations de pétrole et de blé augmenterait en 2022 de 1,8 et 0,2 pour cent du PIB, respectivement. L'impact sur l'inflation des prix à la consommation sera modeste, étant donné que 86 pour cent du panier de consommation est constitué de produits domestiques. Par ailleurs, la centrale d'achat du *State Procurement of Madagascar* intervient directement dans l'achat et la distribution des denrées et des biens de première nécessité importés à prix plafonnés.

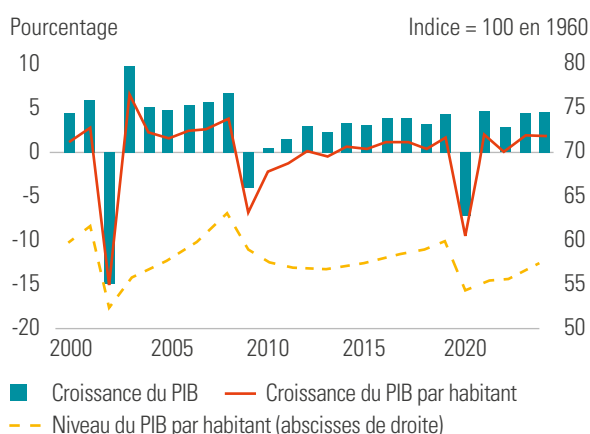
La hausse des prix du nickel, du cobalt et de l'or devrait équilibrer l'impact sur la balance commerciale. Le

conflit en Ukraine a contribué à une forte augmentation du cours du nickel, qui représente 14,7 pour cent des recettes totales d'exportation de Madagascar (4,5 pour cent du PIB). En supposant que les prix du nickel en 2022 restent en moyenne 40 pour cent au-dessus des niveaux de 2021, cela ajouterait 1,8 pour cent de PIB en recettes d'exportation. Le cours du nickel est toutefois extrêmement volatil depuis le début du conflit en Ukraine, rendant toute hypothèse pour 2022 incertaine. L'impact de la hausse des prix du cobalt et de l'or serait moins prononcé, puisque les variations de leur prix sont plus limitées et la part de ces métaux est plus faible dans les recettes d'exportation. Dans l'ensemble, l'impact des récents chocs des prix des produits de base sur les termes de l'échange devrait être modérément négatif en 2022, la décélération des volumes d'exportation étant l'un des principaux moteurs de l'accroissement du déficit du compte courant prévu cette année.

Le gouvernement a annoncé des augmentations de salaires dans la fonction publique et un soutien au salaire minimum dans le secteur privé.

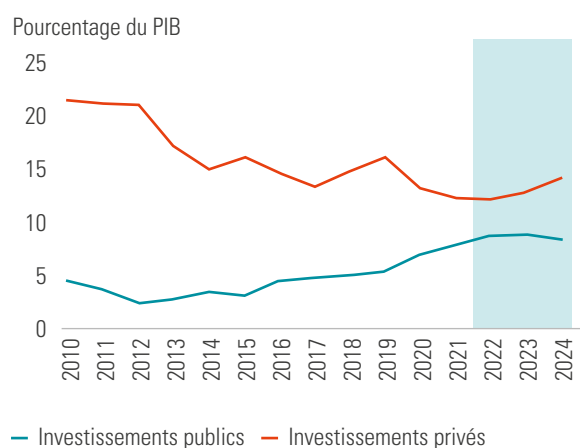
Une augmentation des salaires du secteur public de 13 pour cent en moyenne devrait augmenter la masse salariale d'environ 0,4 pour cent du PIB en 2022 et de 0,9 pour cent du PIB en 2023. Le salaire minimum dans le secteur privé a également été augmenté de 25 pour cent, dont 15 pour cent prendrait la forme d'un soutien public par le biais de réductions de cotisations sociales. En conséquence de ces mesures, ainsi que des paiements prévus des dettes accumulées envers les pétroliers, des transferts supplémentaires à la

FIGURE 1.32 Croissance et niveaux de revenu par habitant



Source : Banque mondiale.

FIGURE 1.33 Taux d'investissement public et privé



Source : Banque mondiale.

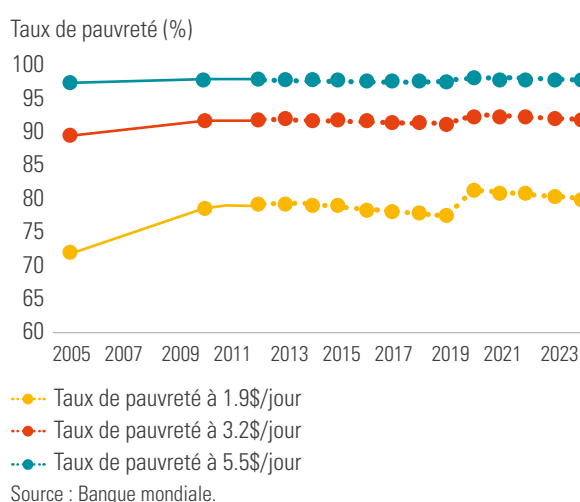
JIRAMA et de l'impact du ralentissement de la croissance sur les recettes, le déficit budgétaire devrait augmenter à 7,2 pour cent du PIB en 2022, contre 6,3 pour cent en 2021.

La croissance devrait reprendre à un rythme plus lent que prévu en 2023 et 2024. La croissance devrait s'accroître pour atteindre 4,2 pour cent en 2023 (par rapport à une projection précédente de 5,1 pour cent) et 4,6 pour cent en 2024, tirée par un rebond des dépenses de consommation et de l'investissement privé (Figure 1.32). Au-delà des facteurs conjoncturels, le potentiel de croissance de l'économie reste faible et a été négativement impacté par la crise. Premièrement, les pertes d'emplois devraient avoir poussé davantage de personnes vers l'agriculture d'autosubsistance et les services informels à faible productivité. Ce processus qui a un impact sur la productivité globale et le niveau de vie a été observé lors des récessions précédentes et s'est avéré difficile à inverser même durant la reprise économique. Deuxièmement, la qualité du capital humain a été affectée, avec détérioration supplémentaire des résultats d'apprentissage et des pertes de compétences liées aux postes d'emplois perdus. Troisièmement, l'incertitude économique et politique incite les entreprises à retarder ou à réduire leurs plans d'investissement, avec des conséquences négatives pour les perspectives de croissance et d'emploi (Figure 1.33). Ces facteurs devraient entraîner un ralentissement du potentiel

de croissance de l'économie à environ 4 pour cent en l'absence de nouvelles réformes soutenant la reprise de l'investissement.

Dans ce contexte, le taux de pauvreté devrait rester bien au-dessus des niveaux d'avant la crise. La reprise attendue de l'activité économique en 2023-24 se traduira par une baisse progressive des taux de pauvreté, d'un niveau historique de 81 pour cent en 2020 à 79,9 pour cent en 2024, bien au-dessus des niveaux d'avant crise (Figure 1.34). Les progrès en matière de réduction de pauvreté seront largement déterminés par la capacité de l'économie à rebondir et l'absence de nouveaux chocs.

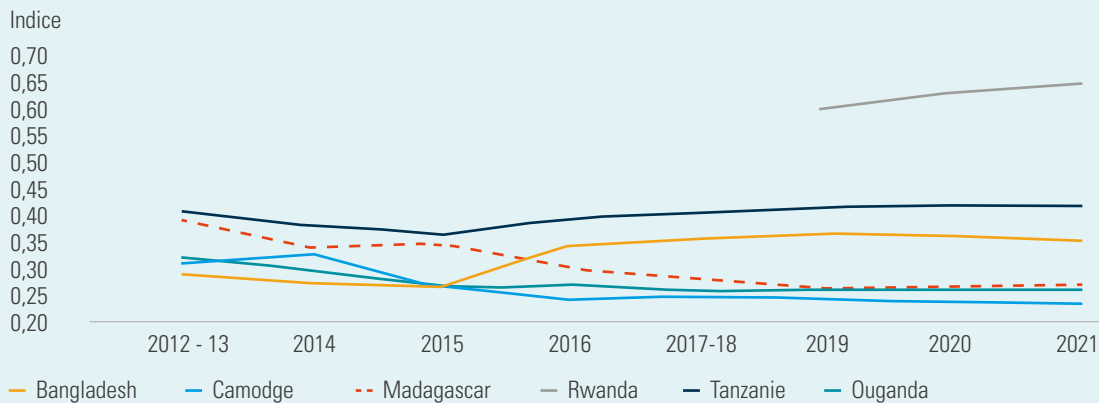
FIGURE 1.34 Taux de pauvreté



Encadré 2: Transparence et responsabilisation du secteur public

Au fil des années, les gouvernements successifs ont mis en place un système de lutte contre la corruption composée de plusieurs institutions dont les mandats vont de la prévention aux poursuites. L'application des politiques de lutte contre la corruption reste limitée ; avec une autonomie financière et des ressources humaines insuffisantes pour les agences en charge de cette lutte, une absence de centrage efficace sur les domaines à forte vulnérabilité tels que le

recrutement dans le secteur public, les marchés publics et le recouvrement illicite des avoirs. Par ailleurs, le Parlement a adopté une révision de la loi anti-corruption en 2021 qui limite le mandat et l'indépendance des pôles anti-corruption. Dans ce contexte, l'indice de corruption du World Justice Project (WJP) a poursuivi sa baisse en 2021 et reste inférieur à celui de pays auxquels Madagascar veut se comparer tels que le Rwanda (Figure Encadré 1.1).

FIGURE ENCADRÉ 1 Lutte contre la corruption

Source : World Justice Project.

Par ailleurs, la Cour des comptes a récemment publié les conclusions de quatre rapports d'audit sur les opérations de l'État pendant la crise de la COVID-19. L'auditeur a mis en évidence des indications de faiblesses généralisées dans le cadre de contrôle budgétaire, notamment plusieurs exemples de contournement des processus de passation des marchés et de paiements par l'utilisation de procédures d'urgence dont l'applicabilité, la portée et la durée ne sont pas claires sur le plan juridique.

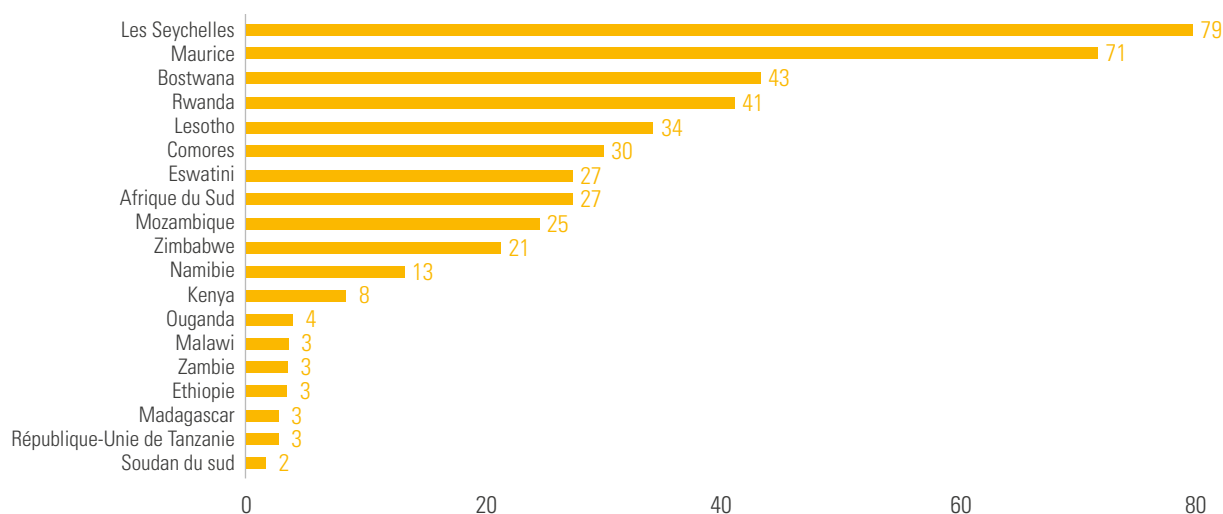
Un engagement renouvelé en faveur d'une plus grande transparence et responsabilisation des

responsables publics sera essentiel pour rétablir la confiance et renforcer le contrat social entre l'État et la population. Pour cela, les institutions dédiées à la responsabilisation, notamment les institutions de lutte contre la corruption et la cour des comptes devraient être renforcées, ainsi que l'application des règles sur les déclarations de patrimoine, le recouvrement des avoirs et la protection des lanceurs d'alerte. L'accélération de numérisation des systèmes de gestion des finances publiques contribuerait également plus de transparence et pourrait réduire les gaspillages et risques de corruption.

Les perspectives sont exposées à des risques croissants

Les risques à la fois internationaux et domestiques ont augmenté. Au niveau international, une escalade des tensions géopolitiques associées à l'invasion russe de l'Ukraine pourrait avoir des répercussions plus importantes que prévu sur les prix mondiaux et déclencher une récession chez les principaux partenaires commerciaux. De nouveaux variants de la COVID-19 pourraient également accroître le risque d'un ralentissement plus marqué de l'économie mondiale, ce qui aurait un impact négatif sur l'économie de Madagascar. Au niveau national, des chocs climatiques et autres facteurs d'instabilité pourraient réduire les chances d'une reprise durable.

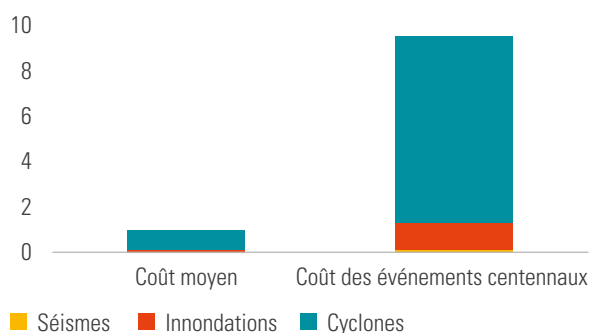
Faible taux de vaccination. Le gouvernement a lancé une campagne de vaccination en mars 2021, mais seulement 4 pour cent de la population est complètement vaccinée jusqu'à présent, ce qui est l'un des taux les plus bas d'Afrique subsaharienne (Figure 1.35). Dans un contexte de forte hésitation face à la vaccination, il existe un risque que l'objectif de vacciner 50 pour cent de la population d'ici juin 2023 soit manqué. Dans ce contexte, la pandémie pourrait se muer un problème de santé publique endémique entraînant des perturbations récurrentes de l'activité économique et des services publics. L'émergence de nouvelles souches capables de circuler au sein de populations précédemment infectées pourrait s'avérer particulièrement dommageable. Les touristes pourraient également être sélectifs dans leurs choix de destinations en fonction de la couverture vaccinale.

FIGURE 1.35 Taux de vaccination

Source : OMS.

FIGURE 1.36 Coût estimé des catastrophes naturelles

Pourcentage du PIB

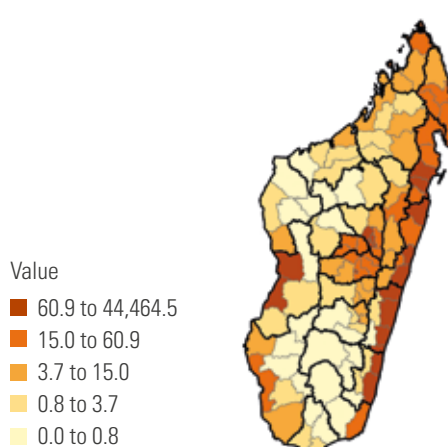


Source : GFDRR et Banque mondiale (2016).

Note : Estimations modélisées de l'impact total des dangers. Les événements du siècle sont des pertes estimées à un montant observé une fois tous les cent ans. Une période de récurrence plus prolongée est associée à une occurrence moins probable mais une intensité supérieure des catastrophes.

FIGURE 1.37 Coût économique des cyclones par région

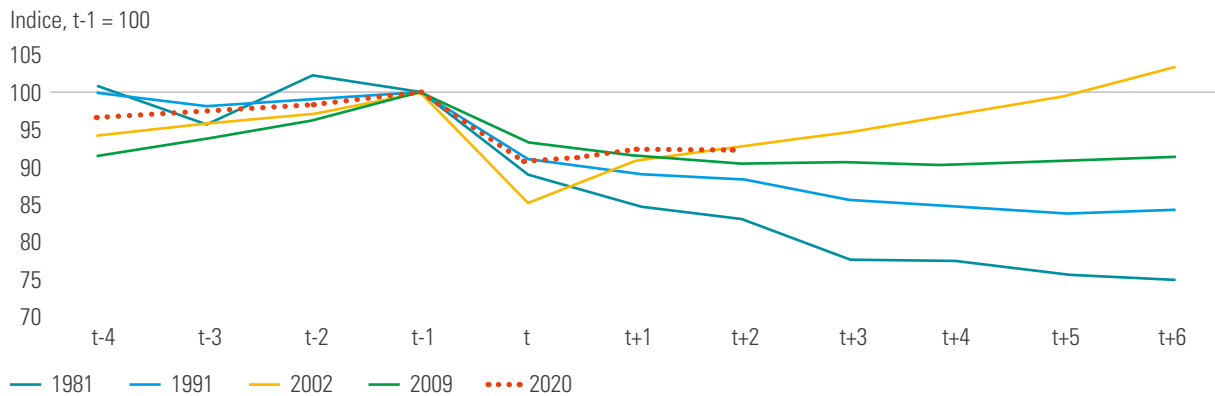
Coût moyen d'un cyclone



Source : PNUE/DEWA/GRID-Europe.

Exposition aux chocs climatiques. Madagascar présente l'un des risques cycloniques les plus élevés parmi les pays africains, avec une moyenne de 3 à 4 cyclones affectant le pays chaque année. La saison des cyclones (de novembre à mars) s'accompagne systématiquement d'impacts graves tels que la perte de récoltes, des inondations, des épidémies de maladies d'origine hydrique, la dégradation des côtes et des dommages aux infrastructures et services essentiels. En moyenne, on estime que les catastrophes naturelles coûtent à l'économie environ 1 pour cent du PIB chaque année, et jusqu'à 8 pour cent du PIB pour les

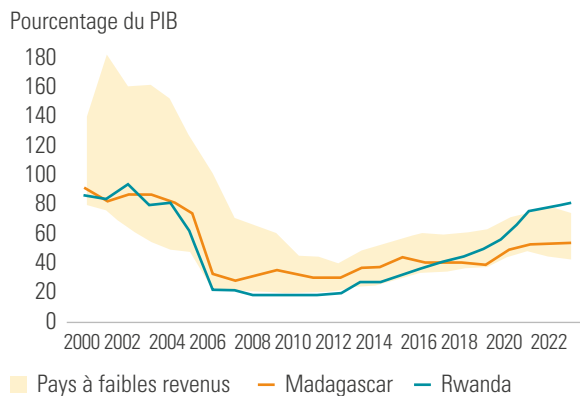
événements qui se produisent une fois par siècle (Figure 1.36), avec des conséquences dévastatrices pour les communautés rurales et les activités agricoles le long de la côte orientale (Figure 1.37). La saison des cyclones de cette année a été violente, avec des coûts estimés nettement supérieurs aux moyennes historiques. Si la fréquence des cyclones peut ne pas nécessairement augmenter dans les années à venir, leur intensité pourrait s'accroître, ce qui exigerait une meilleure gestion des risques de catastrophe, des infrastructures plus résilientes et des dispositifs de protection sociale plus robustes.

FIGURE 1.38 PIB par habitant autour des épisodes de crise

Source : Banque mondiale.

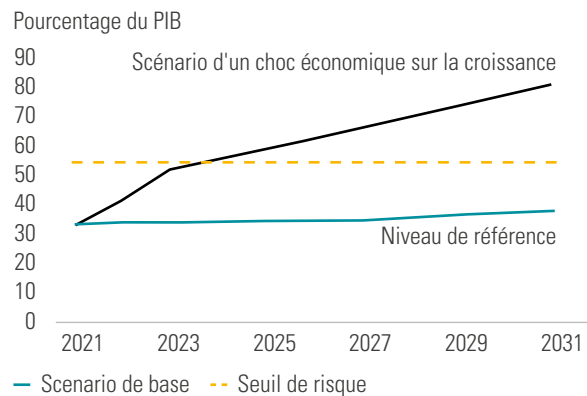
Instabilité politique. Les crises politiques du passé ont interrompu toutes les phases de reprise économique depuis l'indépendance (à l'exception de la crise de la COVID-19) et ont entraîné des pertes de PIB par habitant dépassant de loin les gains accumulés durant les périodes de stabilité (Figure 1.38). La crise de 2009-13 a été particulièrement longue, a eu des impacts économiques et sociaux durables, notamment la

suspension des accords commerciaux préférentiels et de l'aide internationale, qui ont contribué à une forte baisse l'activité de la qualité des services publics. La stabilité politique a été maintenue depuis le retour à l'ordre constitutionnel en 2013, mais le mécontentement social pourrait s'intensifier dans un contexte de pauvreté croissante, de hausse de l'inflation et d'absence de réformes de fond.

FIGURE 1.39 Dette publique

Source : Banque mondiale et FMI.

Risques fiscaux. Après une hausse à 7,2 pour cent du PIB en 2022, le déficit budgétaire devrait se réduire progressivement pour atteindre 5 pour cent en 2024, principalement en raison de la reprise attendue des recettes fiscales. Les niveaux d'endettement projetés restent relativement modestes par rapport à d'autres pays à faible revenu (Figure 1.39) et les risques de surendettement sont jugés modérés, en supposant

FIGURE 1.40 Dette publique et seuil de risque

Source : Banque mondiale et FMI.

des réformes pour stimuler la mobilisation des recettes intérieures et une gestion prudente des finances publiques (Figure 1.40). Cependant, l'expérience d'autres pays à faible revenu suggère que les risques liés à la soutenabilité de la dette peuvent rapidement s'amplifier une fois que la dynamique commence à se détériorer. En effet, un tiers des pays qui ont connu une augmentation des risques de surendettement de faibles à modérés (comme cela

a été le cas de Madagascar en 2020) ont observé une nouvelle détérioration vers des risques élevés en l'espace de trois ans. Parmi les éléments qui nécessitent une attention particulière à Madagascar figurent la gestion des investissements publics, la capacité institutionnelle à gérer les passifs éventuels et les pressions financières croissantes auxquelles sont confrontées les principales entreprises publiques, notamment la JIRAMA et Air Madagascar. La création d'un fonds souverain en 2021 suscite également des inquiétudes car ses ressources, son mandat et son cadre de gouvernance restent flous à ce jour.

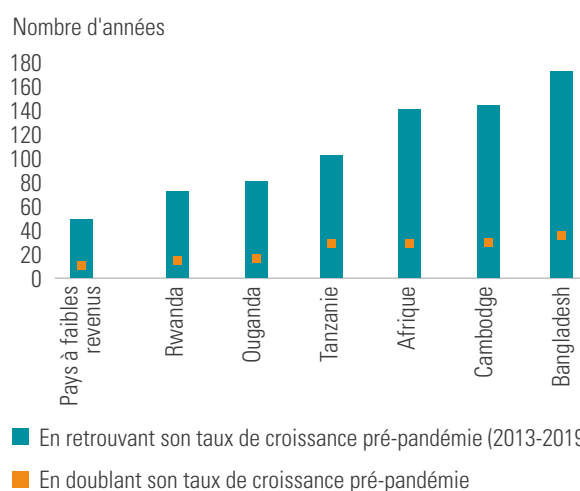
Défis politiques et interventions prioritaires

En l'absence d'une nouvelle impulsion en faveur de réformes, Madagascar risque d'accroître son retard de développement. Sur la base des tendances d'avant la crise, il faudrait environ 10 ans de croissance ininterrompue pour inverser la perte de revenus moyens survenue pendant la crise de 2020-22 et 73 ans pour atteindre le niveau de vie qui prévalait au Rwanda en 2019 (Figure 1.41). Pour avoir une chance de réduire la pauvreté de manière significative, le pays devrait maintenir une croissance bien supérieure à ses moyennes historiques. Par exemple, augmenter le taux de croissance à 7 pour cent par an permettrait de diviser le temps nécessaire pour rattraper le niveau de vie des pays pairs par cinq (de 73 ans à 15 ans pour le cas du Rwanda). Cela ne peut se produire que si le gouvernement lance des réformes de grande envergure qui permettront de nouveaux investissements dans les secteurs essentiels à la création d'emplois et à la transformation structurelle, un meilleur accès aux services et infrastructures de base, une plus grande résilience aux chocs et plus de transparence et de responsabilité dans les politiques publiques (voir le chapitre 2 pour une discussion sur les réformes de la gouvernance dans le secteur de l'éducation). Des recommandations politiques concrètes allant dans ce sens sont présentées dans le récent Diagnostic-Pays de la Banque mondiale (publié en mai 2022), mais cette note de Perspectives Économiques cite quelques mesures particulièrement urgentes dans le contexte conjoncturel actuel.

Accélérer la vaccination contre la COVID-19 pour prévenir de nouvelles perturbations et renforcer les chances de

reprise durable. Au rythme actuel, il faudra plus de 20 ans pour atteindre l'objectif de taux de vaccination du gouvernement. Bien que la disponibilité des vaccins ne soit pas un problème, avec plus de 4 millions de doses reçues à ce jour et 3 millions de doses supplémentaires déjà obtenues, la réticence à la vaccination est le principal obstacle à la réalisation d'une couverture plus élevée. L'impact de nouveaux variants pourrait rapidement submerger les services de santé et continuer à perturber l'apprentissage en milieu scolaire. Par ailleurs, une économie dépendante du tourisme comme Madagascar pourrait faire face à une défiance des voyageurs si ceux-ci ne sont pas convaincus que les risques liés à la pandémie ne sont pas minimisés. Une approche globale s'impose, avec une stratégie claire pour accélérer la vaccination dans les zones ciblées (zones urbaines, touristiques et groupes vulnérables) et un engagement plus énergique à vaincre les réticences à la vaccination.

FIGURE 1.41 Années nécessaires pour atteindre les niveaux de vie préalables à la crise des pairs



Source : Banque mondiale.

Renforcer la réponse aux chocs climatiques récents et réduire les risques de dommages à long terme. Dans le Sud, les effets néfastes d'une sécheresse persistante sont désormais exacerbés par l'invasion de criquets qui menace de réduire davantage la production alimentaire dans les zones touchées. L'augmentation des prix des denrées alimentaires entraîne des risques pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations rurales (en raison de conditions de récolte difficiles) et urbaines (en raison de la hausse des prix des aliments importés). Les actions prioritaires pour atténuer ces impacts sont entre autres l'amélioration de l'accès aux

intrants agricoles (principalement les semences et les engrais) ; la facilitation de l'entretien et du financement des systèmes d'irrigation ; la facilitation de l'accès aux prêts agricoles, particulièrement en basse saison ; l'amplification des programmes de transferts monétaires ; l'accroissement des capacités de stockage des produits agricoles ; et un meilleur ciblage des investissements dans les infrastructures de connectivité. Une réforme de la législation foncière offrirait également l'espoir d'une sécurité foncière pour des millions d'agriculteurs et contribuerait ainsi à stimuler l'investissement et favoriser l'accroissement de la productivité. Les programmes d'intervention rapide visant à atténuer l'impact d'une séquence de cyclones violents au début de 2022 doivent également être accélérés, parallèlement à l'amélioration des systèmes d'alerte multirisques et des capacités de mise en œuvre de plans d'urgence au niveau local.

Assurer une réponse équilibrée et pérenne à l'impact de

la crise en Ukraine. Les initiatives visant à atténuer l'impact de la hausse des prix internationaux de l'énergie et des denrées alimentaires doivent être ciblées sur les pauvres et répondre à des impératifs de responsabilité budgétaire. Des prix du carburant largement subventionnés ont des effets socialement régressifs puisque ces subventions profitent principalement au quintile supérieur de la population. De plus, le rééquilibrage entre les arriérés de paiement du gouvernement envers les pétroliers et la contribution de ces mêmes pétroliers au Fonds routier à travers la taxe sur le carburant réduira la capacité d'entretien du réseau routier. Des ajustements à la hausse des prix du carburant sont nécessaires, mais devraient être accompagnés de mesures visant à atténuer l'impact

sur les plus vulnérables, ainsi que de réformes en vue de rendre les transports publics plus abordables, de réduire les coûts de stockage et de transport du carburant et de favoriser une plus grande concurrence sur le marché. Les programmes de protection sociale pourraient également être ajustés pour aider les populations pauvres des villes confrontées à la hausse des coûts des produits alimentaires importés. Plus généralement, une réglementation et une surveillance efficaces du marché et des mesures visant accroître la concurrence doivent être privilégiées par rapport aux interventions directes de l'État à travers l'achat, la distribution ou la régulation des prix de denrées de premières nécessités. Les restrictions commerciales telles que les interdictions à l'exportation doivent également être évitées, car ces interventions ont prouvé dans le passé qu'elles amplifiaient les crises alimentaires au lieu d'en atténuer les effets.

Accélérer les réformes des secteurs de l'énergie, du numérique et des transports pour mobiliser de nouveaux investissements.

Pour attirer les investissements indispensables dans le secteur de l'électricité, il faudra améliorer considérablement les performances et la viabilité financière de la JIRAMA, renforcer le rôle du secteur privé dans la prestation de services et améliorer le cadre juridique et institutionnel des PPP. Cela exige (a) une refonte de la gestion de la JIRAMA ; (b) la rationalisation des contrats d'achat d'électricité et de location ; (c) la restructuration des dettes ; (d) la poursuite de l'optimisation tarifaire (principalement pour les grands consommateurs tel que le secteur industriel), (e) la finalisation de grands projets hydro-électriques et solaires, (f) l'hybridation de centrales thermiques, (g) et la mise à



jour du cadre réglementaire pour restaurer la capacité de la JIRAMA à signer des accords d'achat et faciliter la mise en œuvre de projets PPP commercialement et fiscalement viables. En ce qui concerne le secteur numérique, le gouvernement doit prendre des mesures immédiates pour favoriser une plus grande concurrence sur le marché et promouvoir l'accessibilité des services, notamment en (i) facilitant l'accès ouvert au backbone et en réduisant les coûts, (ii) en renforçant les règles de concurrence et réglementation concernant les situations de position dominante, (iii) en supprimant les contraintes restantes pour la mise en place et la commercialisation de la fibre pour tous les opérateurs, et (iv) en veillant à disposer d'un régulateur des télécommunications/TIC fort, efficace et indépendant, capable de travailler sans ingérence. La réforme du Fonds d'accès universel (FDTIC) doit également être entreprise pour garantir une plus grande efficacité de l'investissement dans les zones rurales en instituant des règles claires pour la sélection des projets et l'allocation des fonds et en mettant en place de meilleurs systèmes de gestion financière. Dans le secteur des transports, le gouvernement doit accélérer les réformes pour stimuler davantage les investissements du secteur privé dans les domaines ferroviaire, aérien et maritime et développer un programme d'investissement multimodal. La sélection des investissements prioritaires dans le secteur routier doit également répondre aux exigences d'un système de gestion des actifs routiers bien développé alors que l'amélioration de la gestion, des ressources et de la transparence du Fonds routier sera essentielle pour assurer un meilleur entretien du réseau routier.

Accroître la transparence et la responsabilité du secteur public pour renforcer la confiance. Concernant l'audit des dépenses liées à la COVID-19 par la Cour des comptes, le gouvernement doit s'engager ouvertement

avec toutes les parties prenantes à mettre en œuvre les recommandations de la Cour. Octroyer une plus grande autonomie à la Cour des comptes et aux institutions de lutte contre la corruption, et renforcer la capacité du système judiciaire à veiller à la responsabilisation des agents publics sont également importants de ce point de vue. La qualité des mécanismes de transparence et de participation pourrait être renforcée en divulguant davantage d'information sur les mesures anti-crise et en promouvant une préparation plus participative du budget. La modernisation et la numérisation des systèmes de gestion des finances publiques, de passation des marchés et de paiement doivent également être accélérées, notamment à travers la mise en œuvre d'une plateforme électronique pour la passation des marchés comprenant des normes de données contractuelles ouvertes. Enfin, l'adoption d'une nouvelle stratégie pour la gestion des investissements publics et l'établissement d'un cadre formel pour l'évaluation des projets sur la base de critères objectifs et transparents est essentiel pour améliorer les résultats en termes de développement et limiter les risques budgétaires.



TABLEAU 1.1 Projections macroéconomiques

	2018	2019	2020e	2021e	2022f	2023f	2024f
Économie réelle (Variation annuelle en pourcentage, sauf indication contraire)							
PIB réel	3,2	4,4	-7,1	4,4	2,6	4,2	4,6
PIB par habitant (USD, constant 2015)	480,9	488,9	442,2	449,7	449,5	456,5	465,4
Déflateur du PIB	7,1	8,3	5,1	7,4	6,7	6,6	5,2
Indice des prix à la consommation	8,6	7,9	4,2	6,2	7,5	6,6	6,2
Volume d'exportations	2,4	10,9	-22,6	11,6	4,4	5,4	6,4
Volume d'importations	11,1	4,6	-13,8	7,4	4,5	5,4	6,1
Solde budgétaire (Pourcentage du PIB, sauf indication contraire)							
Recettes totales et dons	13,0	13,9	12,4	12,5	13,0	13,3	13,4
Recettes fiscales	10,3	10,6	9,5	10,4	10,5	11,2	11,8
Recettes non fiscales	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,1	0,4
Dons	2,5	3,1	2,5	1,7	2,1	2,0	1,2
Dettes publiques	39,5	38,5	49,0	53,1	55,6	58,0	58,7
Dépenses totales	14,4	15,4	16,3	18,8	20,2	20,2	18,4
Dépenses courantes	9,4	9,5	9,6	11,4	12,2	11,9	10,6
Salaires et indemnités	5,1	4,9	5,6	5,6	6,2	6,6	6,5
Paiement des intérêts	0,8	0,7	0,7	0,9	1,1	1,1	1,0
Transferts et subventions	2,3	3,1	3,8	3,4	3,4	2,7	2,5
Autres	1,2	0,8	-0,6	1,5	1,6	1,5	0,6
Dépenses d'investissement	5,0	5,8	6,8	7,4	8,0	8,3	7,8
Solde budgétaire (sur la base des engagements)	-1,3	-1,4	-4,0	-6,3	-7,2	-6,9	-5,0
Balance des paiements (Pourcentage du PIB, sauf indication contraire)							
Solde de la balance des comptes courants (y compris dons)	0,7	-2,3	-5,4	-5,3	-7,0	-7,0	-7,0
Importations de biens et de services	37,8	35,0	30,4	31,0	34,2	34,4	35,2
Exportations de biens et de services	34,7	30,8	23,4	24,4	25,9	26,2	26,9
Investissement étranger direct (IED)	3,6	2,6	1,9	1,5	1,9	2,1	2,5
Termes de l'échange (pourcentage de variation)	5,0	-9,7	-2,7	-1,4	-3,8	0,4	0,5
Postes pour mémoire							
PIB nominal en MGA (milliards)	45401	51351	50095	56169	61522	68371	75235



CHAPITRE 2

Renforcer les performances du système scolaire

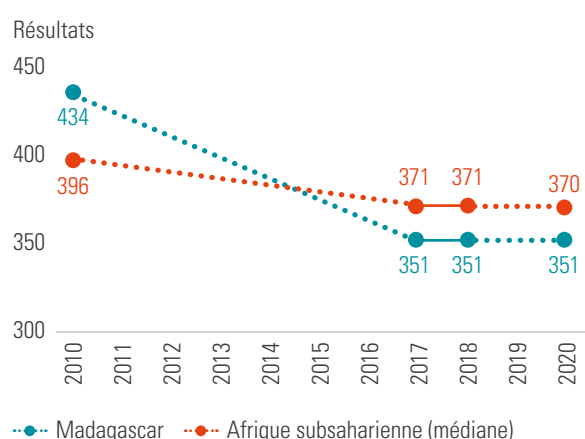
Les performances du système scolaire public devront être renforcées pour enrayer la détérioration des résultats d'apprentissage et améliorer les perspectives de développement du pays. Une nouvelle enquête a révélé l'existence de failles importantes au niveau de la sélection et du recrutement des enseignants, de la motivation du personnel éducatif, et de l'administration des établissements scolaires, qui sont autant de facteurs déterminants pour la qualité de l'apprentissage des élèves. Le processus de recrutement et de sélection des enseignants est particulièrement vulnérable à la corruption, ce qui est préoccupant compte tenu du projet du gouvernement de recruter 10 000 nouveaux enseignants fonctionnaires d'ici fin 2022. Les retards récurrents de paiement des salaires et de versement des caisses écoles, combinés à la perception de bas salaires et de mauvaises conditions de travail, ont un impact négatif sur la motivation et les performances des enseignants et accroissent la probabilité de comportements contraires à l'éthique. Ceux-ci sont également étroitement liés à l'absence de mécanisme de responsabilisation et une participation limitée des communautés locales. Ces constatations suggèrent la nécessité d'une nouvelle approche de l'amélioration des performances prévoyant des mesures de renforcement de la transparence et de l'efficacité de la sélection et de l'évaluation des enseignants, de la gestion des salaires et des caisses écoles, de mécanisme de recours et de l'engagement citoyen.

Introduction

Les résultats scolaires se sont détériorés ces dix dernières années. Les fermetures d'écoles pendant la pandémie ont accentué une détérioration plus structurelle des résultats scolaires au cours des années précédentes, 97 pour cent des élèves de 10 ans rencontrant des difficultés à lire et comprendre un texte

simple en français, seulement 7 pour cent justifiant de compétences numériques de base et des résultats aux tests standards de connaissance inférieurs à ceux de la plupart des pays de comparaison (Figures 2.1 et 2.2). En conséquence, le retard d'apprentissage à Madagascar est supérieure de 10 points de pourcentage à la moyenne de la région de l'Afrique subsaharienne et de 6,8 points de pourcentage à la moyenne des pays à faible revenu.

FIGURE 2.1 Résultats des élèves aux tests harmonisés

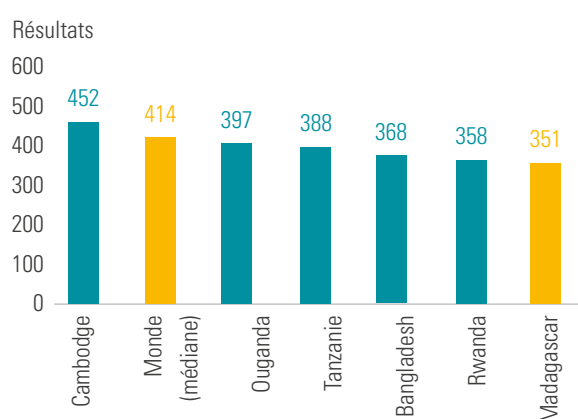


Source : Indice de capital humain

Note : les résultats obtenus par les élèves sont exprimés en unités équivalentes à celles utilisées par l'Étude internationale sur les tendances de l'enseignement des sciences et des mathématiques, dont l'échelle va de 300 (niveau minimum) à 625 (niveau avancé).

Le niveau des résultats scolaires est étroitement lié à la performance des enseignants, à leur satisfaction professionnelle et à l'administration des établissements scolaires. Les enseignants ont généralement de faibles

FIGURE 2.2 Classement des pays en fonction des résultats obtenus aux tests harmonisés



qualifications académiques, en particulier les enseignants au niveau communautaire, dans la mesure où 80 pour cent d'entre eux n'ont pas de diplôme adéquat. La situation est particulièrement difficile dans les communautés rurales

pauvres, ce qui ne fait qu'accroître les disparités régionales. En outre, les systèmes de gestion des établissements scolaires ne fournissent pas un soutien suffisant aux enseignants ou ne les responsabilisent pas en cas de mauvaise performance ou de comportement contraire à l'éthique. La satisfaction professionnelle au sein du personnel des écoles publiques est très faible, en raison de retard de paiement des salaires, de la précarité de l'emploi, du manque de formation continue, des ratios élèves-enseignant élevés et de l'insuffisance des infrastructures de base et du matériel pédagogique (Lassibile et Buron 2016).

Les résultats scolaires peuvent être améliorés par des stratégies de réforme conjuguant le renforcement de la transparence, la mobilisation citoyenne, l'administration des établissements scolaires et la motivation des enseignants. Dans les écoles publiques de l'État du Paraná au Brésil, l'utilisation du bulletin scolaire pour informer les parents et les enseignants des performances enregistrées par leurs écoles a permis d'accroître la participation des parents et de mener de plus vastes réformes scolaires.³ En Ouganda, la conduite d'évaluations d'impact et l'intensification de la mobilisation citoyenne ont permis d'améliorer les résultats des élèves et de réduire l'absentéisme des enseignants.⁴ Au Vietnam, des mesures similaires visant à renforcer la transparence ont permis d'améliorer la prestation des services.⁵ À Madagascar, enfin, des données empiriques indiquent que des dispositifs de supervision des écoles par les communautés ont permis d'en améliorer les performances.

Trois dimensions qui ont un impact sur les résultats scolaires sont analysées dans ce chapitre. Ces

dimensions sont (i) le recrutement et la sélection des enseignants, (ii) les mécanismes d'incitations pour les enseignants et (iii) la gestion des établissements. L'examen des questions de transparence et de responsabilité est traité de manière transversale à travers ces dimensions. L'analyse est basée principalement sur les résultats d'une enquête téléphonique à grande échelle conçue conjointement par la Banque mondiale et le ministère de l'Éducation de Madagascar. L'enquête comprend les réponses de 1 195 fonctionnaires, 624 enseignants et 206 directeurs d'école dans 14 districts couvrant 8 régions.⁶

Sélection, recrutement et performance des enseignants

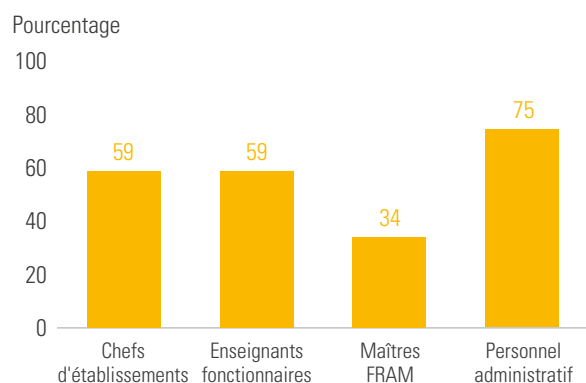
Le recrutement basé sur le mérite est essentiel pour les performances scolaires et les résultats d'apprentissage. Un recrutement transparent et basé sur le mérite est associé à des niveaux de corruption plus faibles, à une plus grande satisfaction et confiance des citoyens, et à une plus grande performance et motivation des fonctionnaires (Cingolani, Thomsson et de Crombrughe 2015 ; Meyer-Sahling et al. 2018). Une étude de la Banque mondiale sur le recrutement des enseignants en Inde a également souligné l'importance de garantir un processus de recrutement transparent pour améliorer les résultats scolaires (Banque mondiale, 2015). L'analyse des données de l'enquête a souligné la nécessité d'un test des candidats basé sur les compétences et de procédures transparentes pour minimiser les considérations non fondées sur le mérite.

³ Winkler, Donald. 2005. "Increasing Accountability in Education in Paraná State, Brazil." EQUIP2 Note d'orientation, U.S. Agency for International Development, Washington. Winkler, Donald, et Maribel Sevilla. 2004. "Report Cards and Accountability in Decentralized Education Systems." EQUIP2 Note d'orientation, U.S. Agency for International Development, Washington.

⁴ Barr, A., Mugisha, F., Serneels, P., & Zeitlin, A. (2012). Information and collective action in community-based monitoring of schools: Field and lab experimental evidence from Uganda. Unpubl. Pap.

⁵ Bauhr, M., & Carlitz, R. (2020). When does transparency improve public services? Street-level discretion, information, and targeting. Administration publique.

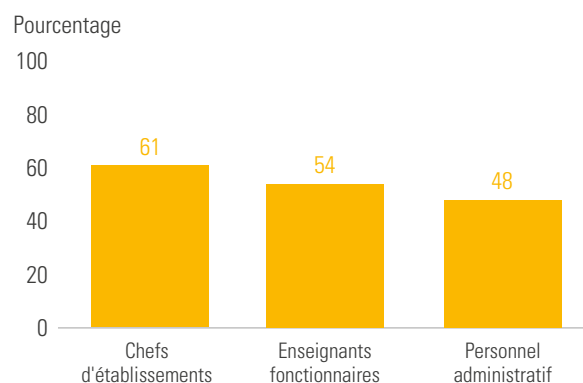
⁶ Les districts, les écoles et les répondants individuels ont été sélectionnés à l'aide d'une technique d'échantillonnage aléatoire stratifié. Les données ont été recueillies par téléphone en malgache et par des enquêteurs hautement qualifiés embauchés par un consortium dirigé par une entreprise internationale et soutenu par une entreprise locale.

FIGURE 2.3 Part des enseignants recrutés sur concours

Source : enquête de la Banque mondiale.

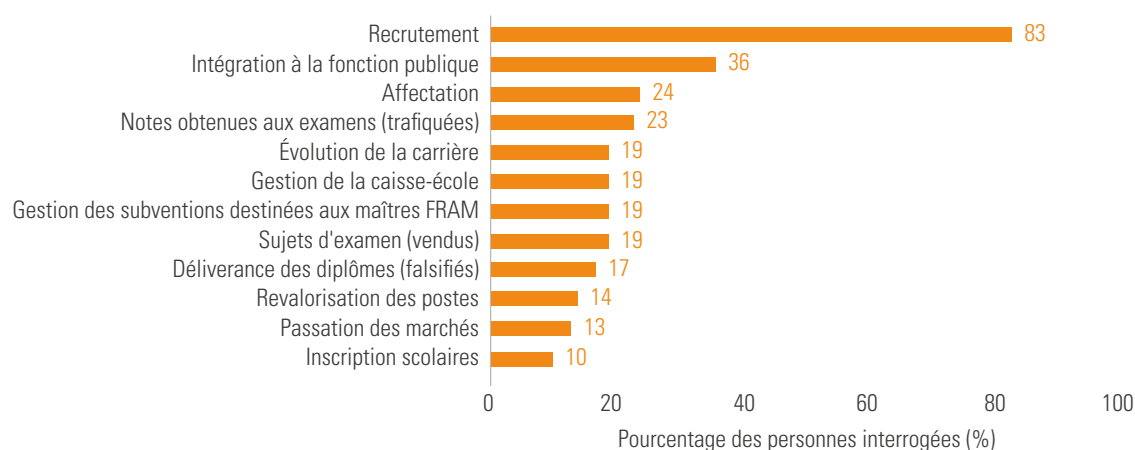
Les processus de recrutement et de promotion manquent de transparence dans le secteur de l'éducation publique.

Il existe quatre catégories d'enseignants du primaire à Madagascar : les fonctionnaires, les enseignants contractuels, les enseignants communautaires payés uniquement par les parents et les enseignants communautaires payés par les parents et recevant des subventions de l'État (enseignants communautaires appelés « Maîtres FRAM »). Selon les résultats de l'enquête, plus de 40 pour cent des enseignants fonctionnaires et plus de 65 pour cent des enseignants recrutés par la communauté n'ont pas participé à un processus de recrutement compétitif (Figure 2.3)⁷ et

FIGURE 2.4 Part des personnes interrogées estimant que le recrutement des enseignants est transparent

Source : enquête de la Banque mondiale.

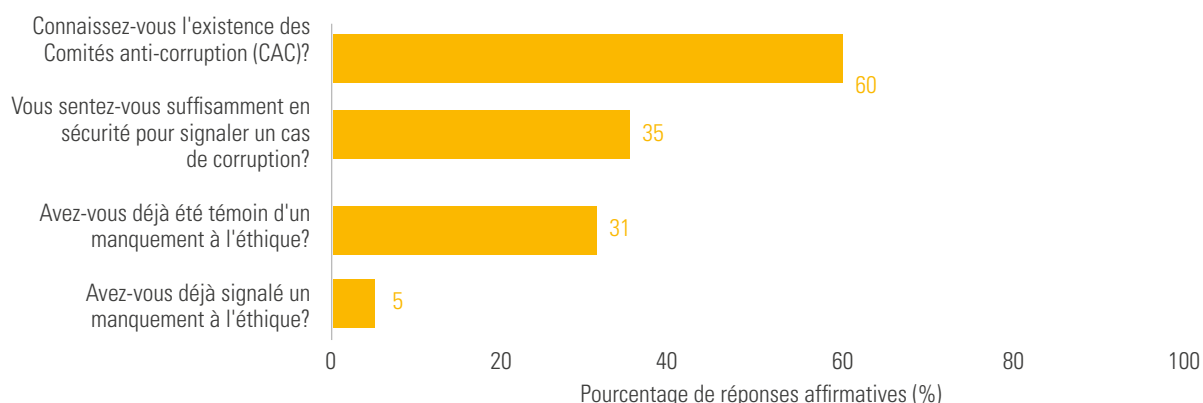
près de la moitié des enseignants considèrent que le recrutement manque de transparence (Figure 2.4). Il n'y a pas de règles claires régissant le recrutement et la gestion des enseignants FRAM par les associations de parents d'élèves ou les communautés, ce qui a conduit à l'embauche d'enseignants peu qualifiés, en particulier dans les zones rurales les plus reculées. En règle générale, les enseignants FRAM sont initialement embauchés par la communauté, puis ont tendance à être recrutés comme enseignants contractuels pour une période de 6 ans avec le gouvernement avant d'être recrutés dans la filière de la fonction publique. Il n'y a pas d'examens ou de contrôles de qualité adéquats pendant tout ce processus.

FIGURE 2.5 Processus les plus exposés à la corruption

Source : enquête de la Banque mondiale.

Note : la somme des réponses dépasse les 100 pour cent car il s'agissait d'une question à choix multiple.

⁷ 239 des 466 enseignants interrogés (51 percent) étaient des enseignants FRAM. Les enseignants FRAM sont embauchés directement par la communauté.

FIGURE 2.6 Signalement des cas de corruption

Source : enquête de la Banque mondiale.

Note : la somme des réponses dépasse les 100 pour cent car il s'agissait d'une question à choix multiple.

Le recrutement est considéré comme le processus le plus vulnérable à la corruption. Une majorité écrasante de répondants (83 pour cent) pense que le recrutement présente le plus grand risque de corruption (Figure 2.5). Plus d'un tiers (36 pour cent) cite également le processus d'intégration des enseignants FRAM dans la filière de la fonction publique. Il s'agit d'un constat important étant donné que le gouvernement prévoit de recruter 10 000 nouveaux enseignants fonctionnaires parmi la population existante d'enseignants communautaires d'ici fin 2022. Depuis 2014, environ 30 pour cent des enseignants FRAM sont devenus des enseignants contractuels sans aucun contrôle de qualité spécifique, ce qui souligne l'ampleur du défi que représente l'amélioration des qualifications.

Les canaux de signalement des cas de corruption sont peu utilisés. La prise de conscience de l'existence, ou du rôle, des systèmes anti-corruption ne semble pas généralisée ; plus de 40 pour cent des personnes interrogées ne sont pas conscientes de la mission et du rôle des unités de lutte contre la corruption dans le secteur de l'éducation (Figure 2.6). Ces unités ont un rôle de surveillance et de signalement des pratiques de corruption, en particulier sur les questions relatives à la gestion des enseignants FRAM. De plus, la majorité des répondants (64 pour cent) hésitent à signaler des cas de corruption par les voies officielles. Il est intéressant de noter que des schémas similaires émergent dans d'autres enquêtes auprès des citoyens qui montrent que la grande majorité des répondants, quels que soient leur sexe, leur lieu de résidence, leur éducation, leur niveau de vie et leur âge, craignent de dénoncer les

faits de corruption en raison du risque de représailles ou d'autres conséquences négatives (Afrobaromètre 2018). Le ministère de l'Éducation a mis en place un nouveau mécanisme de règlement des plaintes pour gérer le processus de recrutement 2020-2021, mais la délimitation des responsabilités entre le niveau national et le niveau du district ne semble pas claire et le registre des plaintes n'est pas non plus accessible au public.

Motivation des enseignants

La satisfaction au travail apparaît faible au sein des personnels de l'enseignement public, en particulier chez les enseignants FRAM. À Madagascar, des analyses récentes montrent que les enseignants du primaire ont tendance à être peu satisfaits de leur travail pour les raisons suivantes : (i) des salaires peu élevés dont les paiements sont souvent retardés ; (ii) la précarité de l'emploi ; (iii) le manque de formation continue ; (iv) des ratios élèves-enseignant élevés ; et (v) le manque d'infrastructures de base et de matériel pédagogique. Les taux élevés d'absentéisme des enseignants et des directeurs d'école suggèrent également un faible niveau de satisfaction professionnelle, ainsi que la déficience des dispositifs de responsabilisation en matière d'assiduité et de performance (Banque mondiale 2020, Lassibille et Buron 2016).

L'absence de ressources au travail (par exemple, de matériel pédagogique) et la perception de bas salaires contribuent à une faible satisfaction professionnelle. La majorité des directeurs d'école et des enseignants

(plus de 75 pour cent) mentionnent que le manque de ressources est le plus grand obstacle à l'efficacité au travail. Et un grand nombre de répondants déclarent que leurs revenus ne suffisent pas à subvenir à leurs besoins (67 pour cent) et déclarent avoir une autre source de revenus (33 pour cent). Globalement, 30 pour cent des enseignants et 21 pour cent des directeurs d'école s'estiment peu motivés.

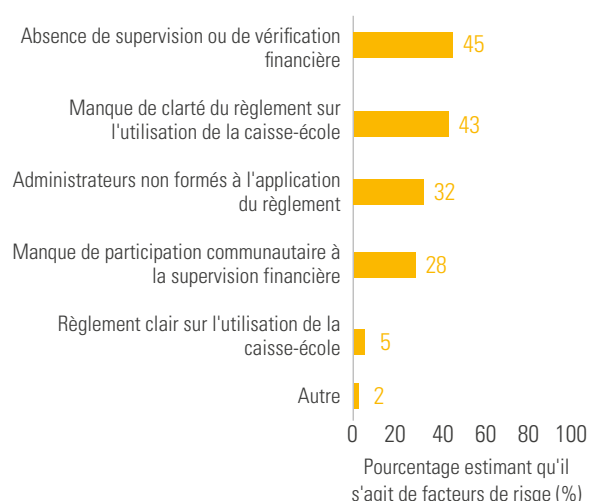
Les retards de paiement des salaires nuisent à la motivation et la satisfaction au travail. Plus de 80 pour cent des enseignants FRAM ont été rémunéré tardivement plus d'une fois au cours des deux dernières années, contre plus de 40 pour cent pour les enseignants fonctionnaires. C'est particulièrement le cas pour les enseignants des zones rurales ; et pour les enseignants FRAM qui perçoivent des transferts de l'État dont les retards peuvent se prolonger plusieurs mois. De plus, les primes et indemnités ne sont parfois pas versées aux enseignants, en particulier ceux qui travaillent dans les zones rurales. Enfin, en raison de la non-utilisation des canaux de paiement numériques et mobiles, les enseignants travaillant dans des

zones reculées parcourent régulièrement de longues distances pour percevoir leur salaire, ce qui contribue aux taux d'absentéisme.

Gestion des établissements scolaires

Une organisation, un contrôle et un leadership médiocres font obstacle à la responsabilisation des enseignants. La capacité de gestion des directeurs d'établissement est en corrélation avec la performance des élèves, même après avoir contrôlé diverses caractéristiques des élèves et des écoles (WDR 2018). L'insuffisance de la responsabilisation au niveau de l'établissement scolaire se manifeste par l'absentéisme des enseignants, jusqu'à près de 50 pour cent lorsque le directeur de l'école est également absent (soit 37 pour cent du temps).⁸ Selon l'enquête, les facteurs ayant un impact négatif sur la capacité des enseignants à accomplir leurs tâches sont la communication et le travail d'équipe médiocres (17 pour cent), une mauvaise organisation (13 pour cent), un leadership inadéquat (9 pour cent) et l'absence de délais clairement définis (8 pour cent). Tous ces éléments indiquent que l'amélioration de la gestion des établissements pourrait améliorer considérablement les performances des enseignants.

FIGURE 2.7 Risques de corruption et gestion financière des établissements



Source : Enquête de la Banque mondiale.

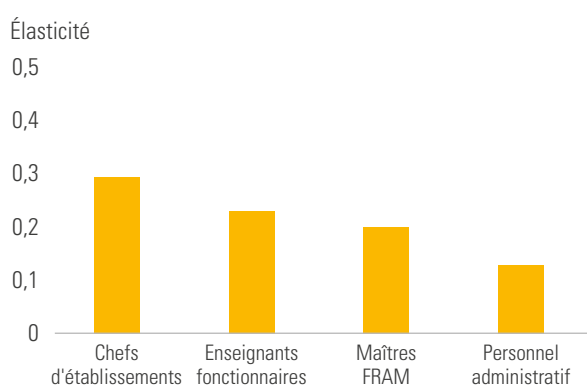
Les modalités de gestion financière des caisses écoles semblent également insuffisantes. La grande majorité des répondants (78 pour cent) ont déclaré que les caisses écoles ne sont pas suffisantes (73 pour cent des directeurs d'établissement). S'agissant des carences d'information, plus de 40 pour cent des enseignants ne le savent pas comment les caisses écoles sont allouées. En termes de retards dans les transferts, environ 40 pour cent des répondants ont déclaré que les écoles n'avaient pas reçu les fonds à temps et avaient subi des retards. Les répondants ont également identifié l'absence de suivi financier ou d'audit des fonds, le manque de réglementations claires, une formation insuffisante et le manque d'implication de la communauté au titre des principales sources de risques de corruption (Figure 2.9).

Facteurs déterminants du comportement contraire à la déontologie et de la motivation

Les faiblesses des systèmes de gestion des établissements scolaires encouragent les comportements contraires à l'éthique et réduisent la motivation. Pour évaluer les facteurs contribuant aux comportements non-éthiques⁹ et à la motivation des personnels enseignants,¹⁰ une régression par panel a été estimée, en contrôlant diverses caractéristiques démographiques, notamment l'âge, le sexe, l'expérience, l'éducation et la satisfaction salariale. Les résultats indiquent que la qualité des évaluations des performances, les retards dans le paiement des salaires

et le recrutement basé sur le mérite influencent de manière significative la probabilité de comportements non-éthiques. L'impact des retards de salaire est particulièrement important sur les directeurs d'école et les enseignants fonctionnaires (Figure 2.7), tandis que l'absence d'évaluation fondée sur le mérite a un effet néfaste sur les directeurs d'école et les enseignants FRAM (Figure 2.8). En outre, les résultats indiquent que les retards dans les transferts des caisses écoles et la qualité des évaluations des performances influencent la motivation des enseignants et des directeurs d'école, tandis que l'absence de recrutement basé sur le mérite a tendance à avoir un impact significatif sur la motivation des enseignants FRAM.

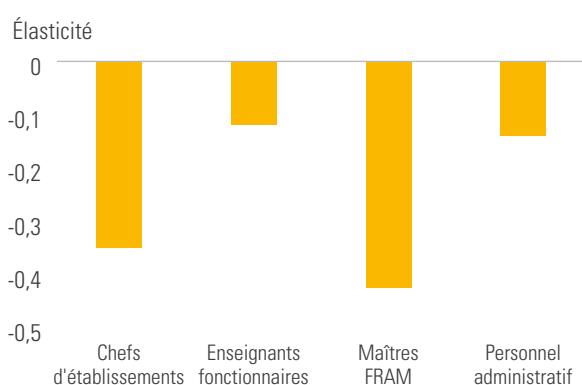
FIGURE 2.8 Impact des retards de versement du salaire sur la probabilité de comportements contraires à l'éthique



Source : Banque mondiale.

Note: results from OLS regression with the dependent variable being the indicator of unethical behavior derived from the survey. *needs translation*

FIGURE 2.9 Impact des évaluations basées sur le mérite sur les comportements contraires à l'éthique



Source : Banque mondiale.

Note: results from OLS regression with the dependent variable being the indicator of unethical behavior derived from the survey. *needs translation*

- 9 Pour construire le score de comportement contraire à l'éthique, nous utilisons les réponses à deux questions de l'enquête. La première question fournit une liste d'actions douteuses et demande aux répondants d'indiquer s'ils pensent que l'une d'entre elles est acceptable pour les agents publics. Plus un individu sélectionne d'options, plus il obtient un score élevé. Ainsi, quelqu'un qui ne coche aucune de ces questions aurait un score de 0, alors qu'un autre qui coche les six aurait un score de 6. La deuxième question demande aux répondants ce qu'ils pensent de signaler un comportement contraire à l'éthique. Ceux qui sont découragés reçoivent un score plus élevé. Concrètement, chacun se voit attribuer une valeur qui correspond à sa réponse. Quelqu'un qui croit fermement qu'un comportement contraire à l'éthique devrait être signalé se voit attribuer une valeur de 0, tandis qu'une personne qui est fortement en désaccord avec cela se voit attribuer une valeur de 4. Cette valeur est ajoutée à son score, ce qui donne un score final qui peut prendre une valeur minimale de 0 et une valeur maximale de 10. Personne n'a reçu un score de 10. Le score moyen était de 2,33 et le score le plus élevé observé était de 8.
- 10 Pour construire la variable de motivation, nous avons utilisé une question d'enquête qui demande aux directeurs d'école et aux enseignants de marquer trois facteurs, par ordre d'importance, qui les ont le plus encouragés à s'orienter vers une carrière dans l'enseignement public. Certains de ces facteurs sont intrinsèques, d'autres extrinsèques. Plus le nombre de facteurs intrinsèques choisis est élevé, plus cette personne est intrinsèquement motivée. Quelqu'un dont la raison la plus importante était intrinsèque reçoit un score de motivation de 3, quelqu'un dont la deuxième raison la plus importante était intrinsèque reçoit un score de 2, et quelqu'un dont la troisième raison la plus importante était intrinsèque reçoit un score de 1. Par conséquent, le score maximum qu'une personne peut obtenir est de six, tandis que le score minimum est de 0.

Recommandations en matière de politique

L'absence de recrutement basé sur le mérite, la mauvaise qualité de la gestion et les retards de paiement des salaires et des caisses écoles ont des effets négatifs sur les performances des établissements scolaires et l'apprentissage des élèves. Les résultats de l'enquête suggèrent l'adoption d'une approche stratégique qui combine la transparence, l'engagement citoyen et les réformes du secteur public pour améliorer la performance du secteur de l'éducation.

Objectifs à court terme :

- **Élaborer et mettre en œuvre une politique nationale en faveur de la transparence pour le secteur de l'éducation.** Cette stratégie doit faciliter la divulgation d'informations à la fois sur les intrants (par exemple, les budgets) et sur les extrants (par exemple, les performances) dans le secteur de l'éducation. Une attention particulière doit être accordée aux données fournies au niveau de l'établissement pour renforcer le contrôle par les communautés locales. Les résultats de la dernière évaluation nationale ont déjà été diffusés dans les journaux et sur le site Web du ministère de l'Éducation et doivent être diffusés aux comités d'école et aux parents ainsi qu'à travers les radios locales et campagnes de messagerie mobile. Pour que la transparence permette la prise de mesures concrètes, ces campagnes doivent être accompagnées de conseils sur les actions potentielles qui peuvent être entreprises à travers les comités d'établissement et plateforme de signalement anonyme des faits de corruption.
- **Établir des procédures de recrutement transparentes et fondées sur le mérite et publier tous les postes vacants par de multiples canaux.** Le gouvernement a récemment adopté un cadre national de l'emploi et des compétences des enseignants qui établit et précise les compétences professionnelles, les qualifications et les devoirs de l'enseignant. Ceci doit être accompagné de la publication systématique des
- **Établir des modalités de versement transparents, numériques et mobiles des salaires des enseignants et des caisses écoles.** Le gouvernement a récemment mis en place un fonds scolaire unique harmonisé avec une nouvelle formule de distribution qui prend en compte des critères supplémentaires tels que l'équité et la performance. Il prévoit également d'augmenter le montant des subventions aux établissements afin de mieux répondre à leurs besoins opérationnels de base et d'améliorer la rapidité des transferts. L'introduction de méthodes de paiement numériques et mobiles pourrait être particulièrement efficace pour réduire les retards, les asymétries d'information et la corruption à petite échelle en rendant les données de paiement plus transparentes. Des campagnes de communication adaptées doivent être déployées à l'intention des enseignants dans les zones rurales où les paiements mobiles peuvent réduire considérablement le temps de déplacement et l'interruption de l'enseignement lorsqu'il n'y a pas de banques à proximité.

Objectifs à moyen terme :

- **Élaborer un mécanisme fonctionnel de règlement des plaintes relatives au processus de recrutement.** Le mécanisme de règlement des plaintes doit comporter des dispositions pour assurer le suivi des autorités compétentes. Des campagnes doivent être menées

¹¹ Le gouvernement a mis en œuvre un filtre de contrôle de la qualité pour améliorer la sélection des enseignants des communautés de huit districts pilotes en 2018-2019; mais l'expansion de ce programme pilote n'a pas encore eu lieu.

pour faire connaître le mécanisme et une protection des lanceurs d'alerte doit être mise en place. À moyen terme, celles-ci doivent être complétées par une législation qui intègre les questions d'intimidation et de représailles, notamment par une protection nationale des lanceurs d'alerte.

- **Renforcer le rôle de l'évaluation des performances dans la gestion de carrière des enseignants et des directeurs d'établissement.** Les résultats de l'enquête suggèrent que les performances des enseignants peuvent être améliorées par une expression plus claire des objectifs de performance et des dispositifs d'accès à l'information. La conception des évaluations de performance doit comporter des objectifs transparents et doit assurer une bonne communication sur les modalités d'amélioration des performances individuelles, notamment en les reliant à la stratégie nationale de formation des enseignants et aux plans de formation régionaux.
- **Favoriser les synergies entre les différents efforts de responsabilisation.** Ceci nécessite de renforcer les activités de surveillance existantes (par exemple, les audits), en les associant au suivi des communautés locales. Les possibilités de surveillance coordonnée faisant intervenir des institutions supérieures de contrôle, les prestataires de services de première ligne et les citoyens doivent également être explorées.
- **Compiler et suivre régulièrement les indicateurs de performance pour une gestion plus efficace du personnel de l'enseignement.** L'enquête fournit une

base de référence par rapport à laquelle l'impact de la gestion des ressources humaines et d'autres réformes peut être mesuré par le biais d'enquêtes de suivi. Les enquêtes ultérieures doivent être complétées par des données administratives, en particulier des données sur les salaires, pour mesurer les inefficacités en matière de dotation en personnel et les inégalités et distorsions de matière de rémunération, et pour identifier les besoins et les lacunes en termes de personnel.

Certaines des recommandations préconisées sont déjà en phase de mise en œuvre. La Banque mondiale a aidé le gouvernement à adopter des réformes clés en ce qui concerne les qualifications des enseignants (par le biais de l'opération de politique de développement « Investir dans le capital humain »), ainsi qu'à financer des initiatives telles que les subventions aux établissements scolaires et les paiements numériques (par le biais du projet d'appui à l'éducation de base). Pour parvenir à des changements probants, il sera essentiel que ces réformes soient institutionnalisées et pérennisées.

Ces recommandations doivent être accompagnées d'autres réformes visant à améliorer les résultats d'apprentissage. La priorité immédiate est d'établir un processus national de sélection fondé sur le mérite pour les candidats à l'enseignement dans la fonction publique, d'augmenter les caisses écoles et de mettre en œuvre le plan sectoriel de l'éducation, en particulier la réforme des programmes, l'utilisation de la langue maternelle comme langue d'enseignement au niveau du cycle scolaire de base et l'augmentation des heures d'enseignement.

