

1 PAS DE PAUVRETÉ



#réinventer

Note d'information
**ANALYSE BUDGÉTAIRE THÉMATIQUE
DE LA PROTECTION SOCIALE À
MADAGASCAR
2020**

Investir dans la protection sociale :
renforcer le développement durable
pour les enfants

N° 2020.09, DÉCEMBRE 2020

Note d'information

**ANALYSE BUDGÉTAIRE THÉMATIQUE
DE LA PROTECTION SOCIALE À
MADAGASCAR
2020**

Investir dans la protection sociale :
renforcer le développement durable
pour les enfants

N° 2020.09, DÉCEMBRE 2020

MESSAGES CLÉS ET RECOMMANDATIONS

1. La situation de la couverture nationale en matière de protection sociale reste préoccupante. En effet, 6% seulement de la population sont effectivement couvertes par un système de protection sociale, laissant une large proportion de ménages pauvres et vulnérables sans protection. Face à la COVID-19, le Gouvernement a su prendre des mesures additionnelles pour venir en aide aux groupes vulnérables. Le cadre politique de la protection sociale est bien défini à travers la Politique et la Stratégie Nationale de Protection Sociale mais son opérationnalisation n'est pas encore complètement effective et la mise en œuvre de la CSU qui cible en particulier les groupes les plus vulnérables a pris du retard. La coordination effective des actions de protection sociale demeure également un défi.

- **Recommandation** : La situation actuelle de la protection sociale dans un contexte de forte paupérisation appelle une action urgente. Le Gouvernement est encouragé à poursuivre son engagement politique pour la protection sociale dans le cadre de la stratégie nationale en cours, en accélérant sa mise en œuvre et en renforçant notamment la coordination multisectorielle. À court terme, une attention devrait être portée au suivi de l'efficacité des mesures de soutien entrant dans le cadre de la riposte à la COVID-19.

2. La protection sociale apparaît très clairement sous financée malgré les défis auxquels Madagascar se trouve confronté en la matière. La tendance à la hausse enregistrée entre 2015 et 2017 a fait place à une évolution à la baisse entre 2017 et 2020. La part du budget de l'État consacrée à la protection sociale est restée très faible et a même reculé, en passant de 0,25% en 2015 à 0,21% en 2020. Le total des dépenses liées à la protection sociale (y compris les filets sociaux) pour Madagascar ne dépasse guère 0,04 % du PIB alors que la part du PIB consacrée uniquement aux dépenses relatives aux filets sociaux dans des pays comparables à Madagascar est estimée à 1,5% du PIB.

- **Recommandation** : Le Gouvernement est encouragé à relever le niveau des allocations en faveur de la protection sociale pour le faire converger très rapidement vers les niveaux affichés dans les pays comparables, à travers un engagement plus conséquent du financement intérieur et une meilleure mobilisation du financement extérieur.

* Des marges de manœuvre existent notamment à travers une réallocation du budget du Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Travaux Publics qui atteint plus de 10% du budget de l'État en 2021, avec une hausse de 192 milliards d'Ariary et celle du Ministère des Sports qui obtient une hausse de 93 milliards d'ariary. Il est aussi

possible de considérer une meilleure réallocation des dotations des ministères sectoriels (Éducation, Santé, Justice, Sécurité, Fonction Publique, Travail/Emploi et Lois sociales, Tourisme, Intérieur et Décentralisation, Gendarmerie, Population et Protection sociale, Jeunesse et Sports) vers les interventions en matière de protection de l'enfant. Cet accroissement des ressources pour la protection sociale doit aller de pair avec une amélioration de l'efficacité dans l'utilisation des ressources.

* Une revue globale des dépenses publiques est fortement recommandée afin de questionner les modèles de cadrage des dépenses et d'allocation stratégique intersectorielle. Au niveau sectoriel, une meilleure approche d'identification des lignes budgétaires dédiées à la protection sociale se révèle primordiale pour faciliter leur suivi. Enfin, une revue complète des allocations sectorielles en faveur de la protection sociale s'avère aussi indispensable pour mesurer leur adéquation au modèle de budgétisation établi dans le cadre de la stratégie.

3. L'analyse budgétaire suivant les axes de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) est rendue difficile du fait de l'absence de données suffisamment détaillées, ce qui ne permet pas de conclure sur le sens des évolutions constatées dans les allocations par axes. Ces évolutions semblent cependant indiquer que les dotations portent principalement à la fois sur les transferts sociaux et sur les services d'assistance sociale. Il paraît que la part des transferts sociaux dans le budget total consacré à la protection sociale n'atteint pas les niveaux projetés dans la Stratégie Nationale qui étaient près de 61% en 2019, et de 77% en 2020. En ce qui concerne le régime contributif, les informations disponibles ne permettent pas de rendre compte des dotations en faveur de cet axe. La situation des organismes participant au régime contributif mérite toutefois une grande attention vu le risque fiduciaire qu'ils représentent pour le budget de l'État du fait de leur viabilité incertaine.

- **Recommandation** : Le Gouvernement est encouragé à initier, dans le cadre de la coordination multisectorielle de la protection sociale, des analyses complémentaires sur la base de données plus détaillées, afin de mieux étayer la part des allocations budgétaires par axes et d'identifier ainsi les axes connaissant des gaps de financement importants. Une étude spécifique sur la situation financière des organismes du régime contributif devrait être envisagée.

4. Les dotations en faveur de la protection sociale proviennent essentiellement du Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) logé à la Primature, du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) et de la Direction Générale de la Protection Sociale (DGPS). Ces trois structures ont représenté en moyenne plus de 85% des dotations totales au profit de la protection sociale sur la période. L'analyse montre également que les moyens alloués aux structures du Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (notamment les structures déconcentrées) apparaissent limités par rapport à l'envergure de leurs missions.

- **Recommandation** : Le Gouvernement devrait envisager d'accroître substantiellement les moyens accordés au MPPSPF et à ses structures déconcentrées pour leur permettre d'accomplir de manière efficace leurs missions.

5. L'analyse des dotations par nature économique révèle que les investissements occupent la plus grande part de la dotation en protection sociale par rapport au fonctionnement. La part des investissements en protection sociale a représenté plus de 77% sur la période. Cela peut soulever des questions quant à leur soutenabilité.

- **Recommandation** : Le Gouvernement pourrait considérer un examen attentif du niveau actuel des dépenses d'investissement et de fonctionnement, afin de s'assurer de leur adéquation et de leur soutenabilité en liens avec les objectifs fixés dans le cadre du modèle de budgétisation de la protection sociale.

6. La crédibilité budgétaire n'a pu être évaluée dans le cadre de l'analyse budgétaire faute de données. L'absence d'une évaluation de la crédibilité budgétaire ne permet pas de mesurer l'engagement effectif en faveur de la protection sociale.

- **Recommandation** : Le Gouvernement devrait inscrire comme priorité, dans le cadre de la coordination multisectorielle, l'analyse des dépenses en matière de protection sociale sur la base de données d'exécution budgétaire complètes. Les résultats qui en sortiront permettront de décider des mesures nécessaires pour améliorer la chaîne de la dépense publique au titre de la protection sociale.

7. La déconcentration budgétaire apparaît faible et pourtant la réponse à la protection sociale nécessite un engagement de proximité au niveau des régions. L'analyse de la part des dotations allouées aux structures déconcentrées du Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme n'indique pas une évolution claire en faveur de la déconcentration.

- **Recommandation** : Le Gouvernement devrait conduire des analyses plus approfondies pour une évaluation précise des allocations et des dépenses au profit des structures déconcentrées. Les critères d'allocation pour les structures déconcentrées, notamment régionales, devraient répondre à des critères bien établis tenant compte des besoins au niveau régional et des défis spécifiques à chaque région.

8. Les tendances en matière de contribution financière intérieure au financement de la protection sociale apparaissent globalement positives. Le financement intérieur a régulièrement progressé sur la période depuis 2016, hormis la baisse enregistrée en 2019. Il reste toutefois que le financement extérieur domine sur la période, en dehors de 2020 où le financement intérieur a pris le dessus. La part du financement intérieur est passée de 11% en 2015 à 64% en 2020 et celle du financement extérieur est passée de 89% en 2015 à 36% en 2020. Ces analyses devraient être nuancées du fait de l'incomplétude des données. Il est aussi fort probable que plusieurs financements extérieurs des PTF ne soient pas pris en compte dans les Lois de finances. La part importante du financement intérieur en 2020 pourrait aussi s'expliquer par un accroissement inhabituel du budget du BNGRC en 2020, du fait de la réponse à la crise sanitaire sans que cela constitue forcément des allocations en faveur de la protection sociale au sens strict du terme.

- **Recommandation** : Le Gouvernement est encouragé à maintenir l'élan pris vers un investissement accru sur financement intérieur en faveur de la protection sociale. Il devrait aussi, dans la cadre d'une coordination multisectorielle renforcée, lancer une initiative conjointe avec les partenaires techniques et financiers en vue de l'inscription et du suivi de tous les financements extérieurs alloués à la protection sociale dans le budget.

9. La disponibilité des informations demeure un défi majeur. Il convient de souligner les difficultés dans l'accès aux informations sur les allocations et les dépenses sectorielles en faveur de la protection sociale, de même que la bonne compréhension de la délimitation des dépenses en matière de protection sociale. L'absence d'informations complètes réduit la transparence budgétaire et l'exhaustivité du suivi de l'exécution budgétaire.

- **Recommandation** : La question du suivi des allocations et des dépenses sectorielles au profit de la protection sociale devrait être au cœur des travaux de la coordination multisectorielle pilotée par le MPPSPF. Enfin, la production de rapports annuels de performance autour des principaux indicateurs clés de la stratégie nationale, dans le cadre d'une véritable approche de gestion axée sur les résultats, devrait être encouragée.

INTRODUCTION

Cette note présente les principaux résultats émanant de la deuxième analyse budgétaire de la protection sociale. Cette analyse budgétaire est le résultat d'une collaboration entre les techniciens du Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme, du Ministère de la Santé Publique, du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, du Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Fonction Publique et des Lois Sociales, du Ministère de la Jeunesse et des Sports, du Ministère de l'Économie et des Finances, de la Primature et de la société civile à travers le Collectif des Citoyens et Organisation Citoyenne (CCOC), le cabinet Associés en Management Public et Développement (AMD International), avec le cadrage des techniciens de la Direction du Budget du Ministère de l'Économie et des Finances et l'appui de l'UNICEF.

La protection sociale paraît essentielle pour réduire et prévenir la pauvreté chez les familles vulnérables et les enfants en particulier. Elle contribue à l'atteinte des cibles 1.2 et 1.3 des ODD, notamment en ce qui concerne la garantie d'un niveau de protection élémentaire pour tous, dans le cadre des socles de protection sociale définis à l'échelle nationale. La Politique Nationale de la Protection Sociale de Madagascar définit la protection sociale comme un ensemble d'interventions qui permettent de

prévenir les risques, de faire face aux divers chocs (naturels, socio-économiques, culturels, politiques, etc.), d'assurer une sécurité minimale de revenu et l'accès de la population, en particulier les groupes les plus vulnérables aux services sociaux de base. Dans la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS), la protection sociale peut être perçue comme un système d'interventions visant la protection, la prévention, la promotion et la transformation, à travers l'autonomisation des personnes vulnérables ou marginalisées. Ces définitions sont en parfaite cohérence avec celles de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) qui considère la protection sociale comme un ensemble de politiques et de programmes visant à réduire et à prévenir la pauvreté et la vulnérabilité tout au long de la vie. La protection sociale à Madagascar est bâtie sur trois principaux piliers, à savoir : l'assistance sociale, les services d'action sociale et la sécurité sociale. Les systèmes de protection sociale couvrent un large éventail de programmes et de régimes contributifs et non contributifs. La protection sociale revêt une dimension multisectorielle et fait généralement intervenir plusieurs ministères. L'identification des dépenses en matière de protection sociale requiert donc de bien délimiter l'ensemble des ministères et institutions intervenant dans ce domaine.

Encadré 1 : Limites dans l'évaluation des dépenses relatives à la protection sociale au niveau des ministères et institutions

L'évaluation des dépenses en lien avec la protection sociale effectuée par les ministères et institutions présente quelques limites dans le cadre de cet exercice d'analyse budgétaire relatif aux différences d'interprétation du concept de protection sociale au niveau des acteurs. Certains ministères et institutions ont une définition très large de la protection sociale et comptabilisent souvent certaines dépenses dites de protection sociale mais qui ne relèvent pas strictement de la protection sociale.

À titre d'exemple, on note une hausse importante du budget pour la protection sociale en 2020 selon les données fournies par les ministères et institutions sectoriels, laquelle pourrait s'expliquer par un accroissement inhabituel du budget du BNGRC en 2020, du fait de la réponse à la crise sanitaire de la COVID-19, sans que cela soit forcément des allocations en faveur de la protection sociale au sens strict du terme.

Le risque serait une surestimation des dépenses allouées à la protection sociale. Un travail important reste à faire en terme de renforcement des capacités des acteurs sur les concepts de protection sociale et de leur identification dans les documents budgétaires.

PERFORMANCE DU SECTEUR DE LA PROTECTION SOCIALE

Les priorités de développement de L'État sont énoncées dans le Plan National de Développement (PND) 2015-2019 qui vise à atteindre les Objectifs de Développement Durable grâce à des stratégies qui favorisent une croissance économique inclusive et la constitution d'un capital humain, économique et environnemental, à l'appui du développement durable. Dans le cadre du PND, le Gouvernement a élaboré plusieurs politiques et stratégies, dont celles sur la protection sociale. En 2018, à l'initiative du Président de la République, l'Initiative pour l'Émergence de Madagascar (IEM) ainsi que la Politique Générale de l'État (PGE 2019-2023) destinée à réaliser la vision de l'IEM ont été lancées afin de contribuer à rattraper le retard de développement de Madagascar.

La forte prévalence de la pauvreté à Madagascar fait de la protection sociale un axe majeur de la stratégie du Gouvernement. Le cadre politique de la

protection sociale est bien défini à travers la Politique et la Stratégie Nationales de Protection Sociale. Son opérationnalisation n'est pas encore complètement effective et la mise en œuvre de la CSU qui cible en particulier les groupes les plus vulnérables a pris du retard. La coordination concrète des actions de protection sociale demeure aussi un défi. L'absence d'un reporting annuel des progrès dans ce domaine ne permet pas en outre d'établir un état des avancées du pays sur ce sujet.

La situation de la couverture nationale en matière de protection sociale reste préoccupante. En effet, 6% seulement de la population sont effectivement couvertes par un système de protection sociale, laissant 94% de personnes sans protection. Face à la COVID-19, le Gouvernement a su prendre des mesures additionnelles pour venir en aide aux groupes vulnérables.

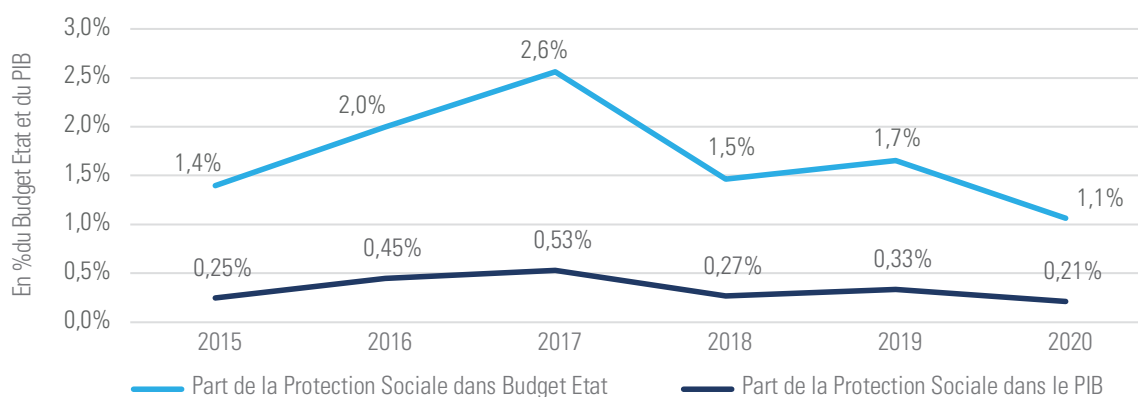
ÉVOLUTION DES DOTATIONS POUR LA PROTECTION SOCIALE

La part du budget de l'État consacrée à la protection sociale de 2,6% en moyenne reste faible sur la période et a même reculé, en passant de 0,25% en 2015 à 0,21% en 2020. En comparaison avec les prévisions initiales de la SNPS, il ressort un déficit important. Ainsi pour 2020, sur une prévision initiale de 210.73 milliards d'Ariary (0,41% du PIB) dans la SNPS, les dotations dans le budget général de l'État se situent à 116 milliards d'Ariary (0,21% du PIB). L'analyse des contributions des différents ministères sectoriels et institutions montre que la Primature vient en première position, suivie du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, et du Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF). Le niveau de déconcentration budgétaire

semble limité, avec en moyenne 19% seulement des dotations du MPPSPF qui sont dédiées aux Directions Régionales.

Comparé aux autres pays ESAR, et sur la base de données provenant du « Government Spending Watch », on constate que Madagascar semble très en retrait par rapport à plusieurs autres pays aussi bien concernant la part du PIB que celle du budget global alloué à la protection sociale. Alors que la part du PIB consacrée aux dépenses liées aux filets sociaux dans des pays comparables à Madagascar est estimée à 1,5% du PIB¹, le total des dépenses consacrées à la protection sociale (y compris les filets sociaux) pour Madagascar ne dépasse guère 0,04 % du PIB.

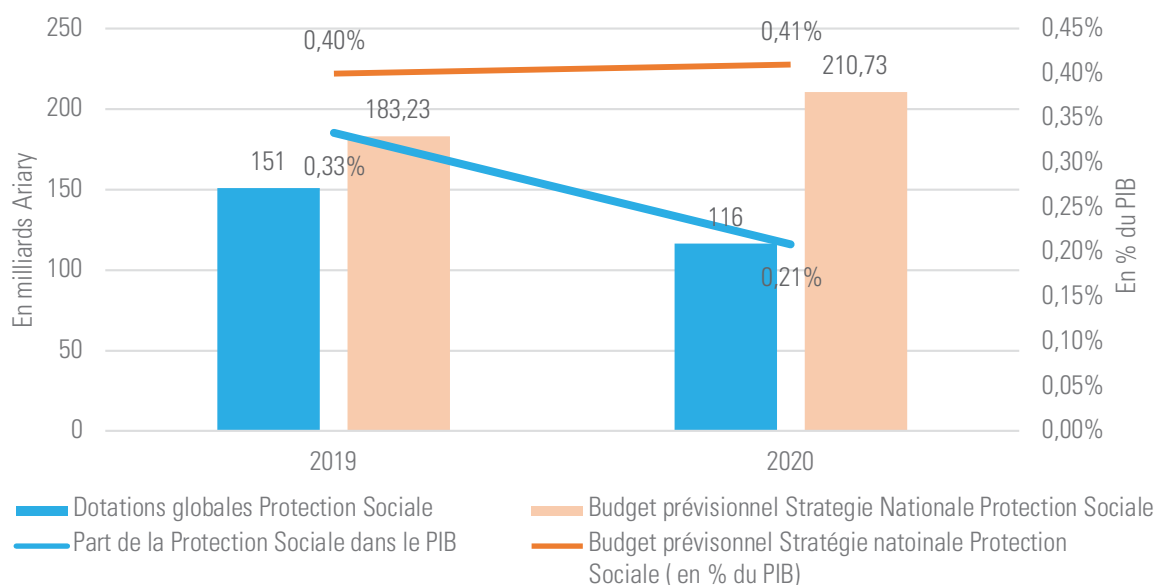
Graphique 1 : Part de la protection sociale en % du budget de l'État et du PIB



Source: LFR

1 Source : Rapport sur la protection sociale à Madagascar, 2018, (page 2)

Graphique 2: Comparaison des dotations nominales et des dotations en % du PIB en faveur de la protection sociale avec les prévisions initiales de la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS)



Source: LFR

Comparé aux autres pays ESAR, et sur la base de données provenant du « Government Spending Watch », on constate que Madagascar semble en retrait par rapport à plusieurs autres pays, aussi bien concernant la part du PIB que celle du budget global alloué à la protection sociale. Alors que la part du PIB consacrée aux dépenses relatives aux filets

sociaux dans des pays comparables à Madagascar est estimée à 1,5% du PIB², le total des dépenses en matière de protection sociale (y compris les filets sociaux) pour Madagascar ne dépasse guère 0,04% du PIB.

COMPOSITION DES DOTATIONS POUR LA PROTECTION SOCIALE

L'analyse budgétaire suivant les axes de la protection sociale indique que les dotations portent principalement à la fois sur les transferts sociaux et sur les services d'assistance sociale. Les informations disponibles ne permettent pas de bien rendre compte des dotations au titre du régime contributif. La situation des organismes participant au régime contributif mérite une grande attention vu le risque fiduciaire qu'ils représentent pour le budget de l'État du fait de leur viabilité incertaine.

Les dotations au profit de la protection sociale proviennent essentiellement du Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) logé à la Primature, du Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC) et de la Direction Générale de la Protection Sociale (DGPS). Ces trois structures ont représenté en moyenne plus de 85% des dotations totales en faveur de la protection sociale sur la période. Ainsi, les moyens alloués aux structures du Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme apparaissent limités par rapport à l'envergure de leurs missions.



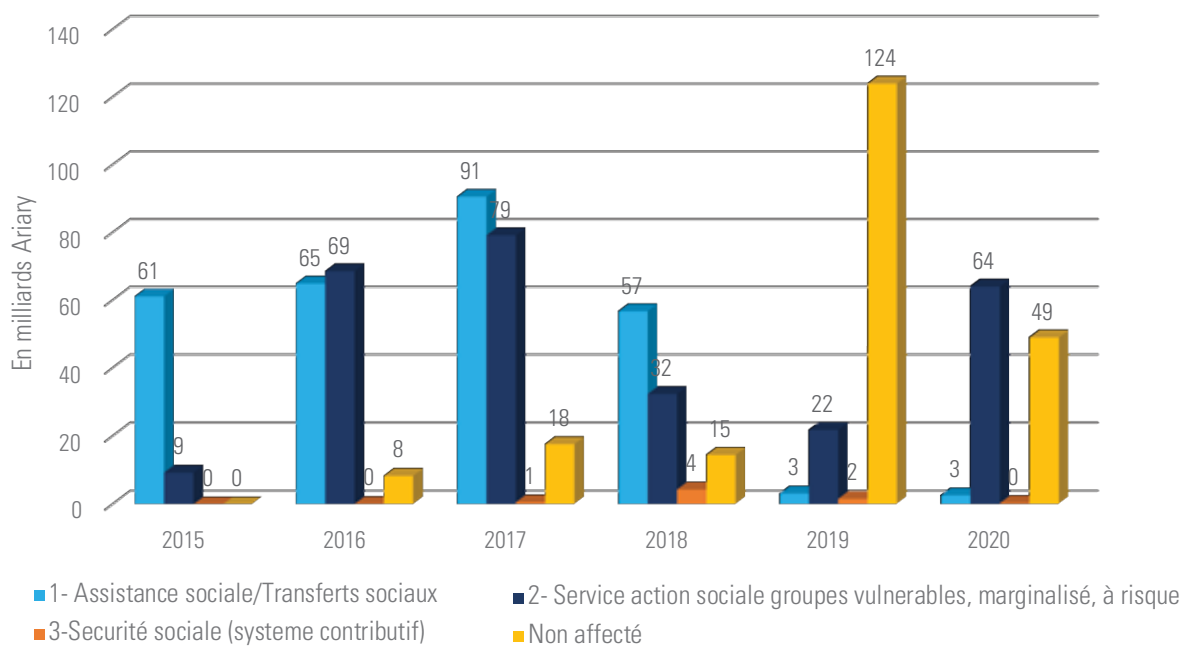
Entre 2015 et 2020, les dotations en matière de protection sociale sont principalement dédiées à l'assistance sociale/transferts sociaux et aux services d'action sociale qui ont tous les deux augmenté régulièrement jusqu'en 2017



En 2020, la dotation du BNGRC représentait 49,1%, celle du FID 21,7% et celle de la DGPS 15,2%.

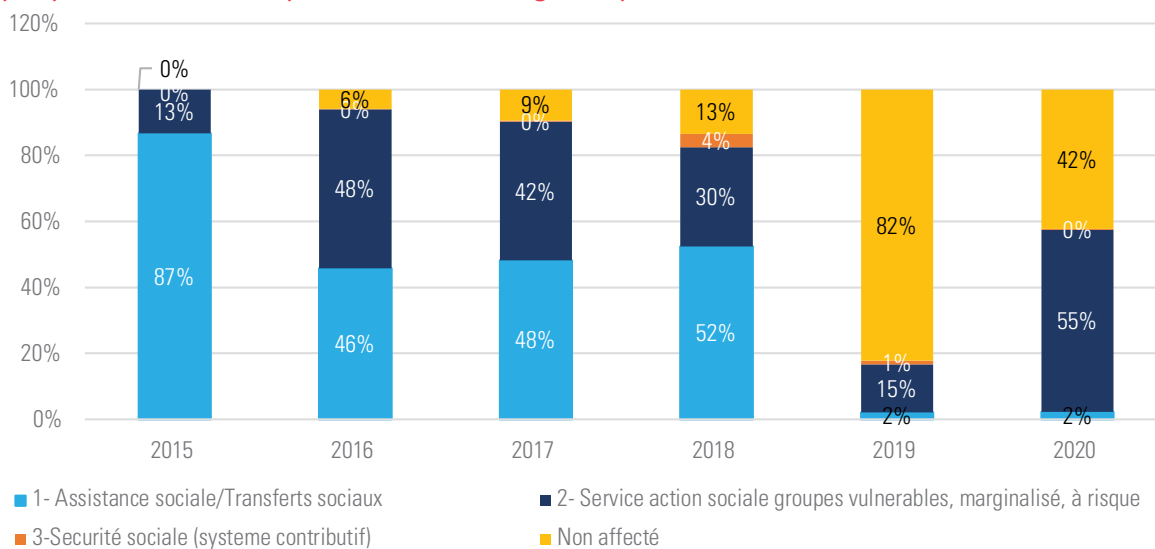
² Source : Rapport sur la protection sociale à Madagascar, 2018, (page 2)

Graphique 3 : Dotation par axe de la protection sociale de la PNPS*



* Non affecté = Les institutions qui bénéficient de ces budgets qui ne correspondent pas à la PNPS

Graphique 4 : Part de chaque axe dans le budget de protection sociale

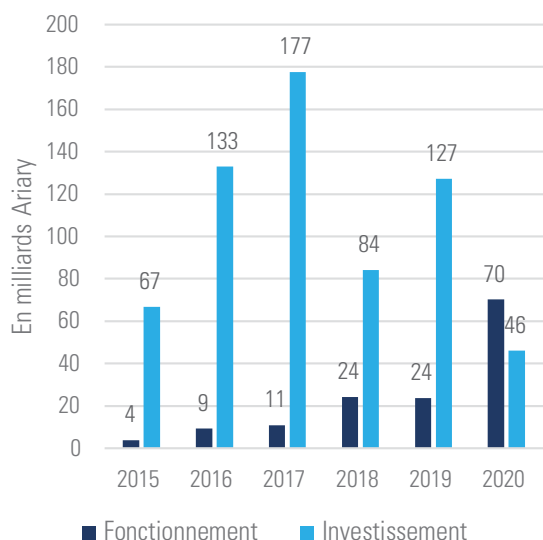


Source : LFR

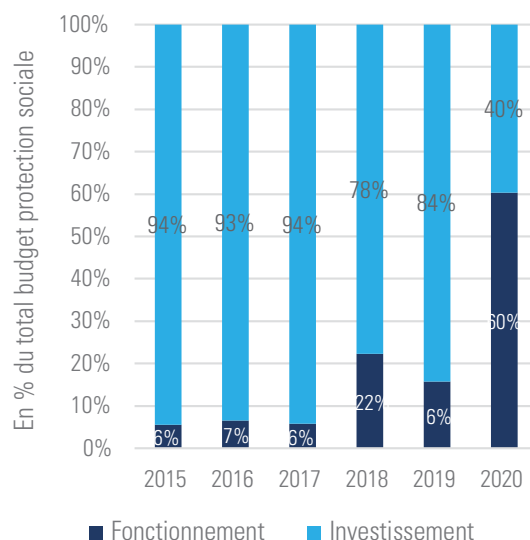


Globalement, il apparaît que les investissements occupent la plus grande part de la dotation en protection sociale par rapport au fonctionnement. La part des investissements en protection sociale a représenté plus de 77% sur la période. Cela peut soulever des questions quant à leur soutenabilité.

Graphique 5 : Dotation par nature économique



Graphique 6 : Part de la dotation par nature économique



Source : Lois de finances rectificatives 2015-2020

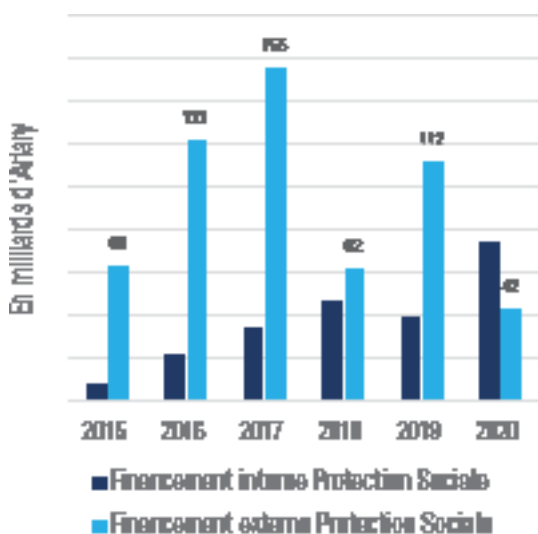
FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

Le financement intérieur a régulièrement progressé sur la période depuis 2016, hormis la baisse enregistrée en 2019. Le financement extérieur domine cependant sur la période, en dehors de 2020 où le financement intérieur a pris le dessus.

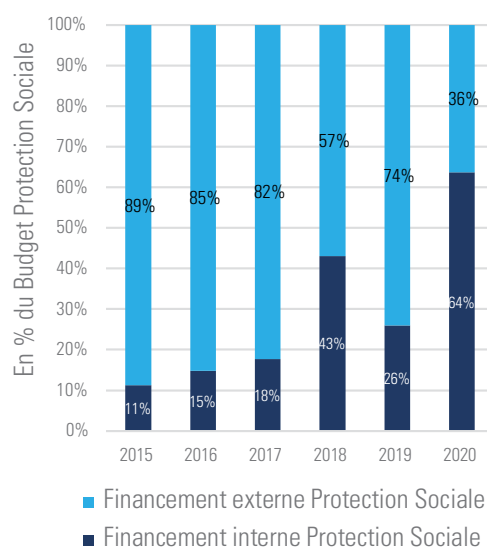
Les principaux contributeurs au titre de la protection sociale sont la Banque Mondiale à travers l'IDA, l'UNICEF, la Corée, le PAM, la BAD à travers le FAD, le FNUAP, la BEI et l'USAID.

La part du financement intérieur est passée de 11% en 2015 à 64% en 2020. La part du financement extérieur est passée de 89% en 2015 à 36% en 2020.

Graphique 7 : Financement intérieur et extérieur dans la dotation globale en faveur de la protection sociale



Graphique 8 : Part du financement intérieur et extérieur dans la dotation globale en faveur de la protection sociale



Source : Lois de finances rectificatives 2015-2020

Pour plus d'informations:

Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Maison Commune des Nations Unies, Zone Galaxy Andraharo

B.P. 732 Antananarivo

Tel: (261-20) 23 300 92

Site web: www.unicef.org/madagascar

