

LA PROTECTION SOCIALE À MADAGASCAR :

*Le cas des programmes de transferts
monétaires, capacité de réponse aux chocs
et options pour l'harmonisation*



unicef
pour chaque enfant

Ce rapport a été préparé par Elena Celada (Consultante internationale en protection sociale). Le rapport a été préparé sous la demande du Gouvernement de Madagascar (Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme et du Bureau National Gestion des Risques et Catastrophes) en coordination avec les membres du groupe cash et sous financement et appui technique de l'UNICEF. Les résultats de ce rapport ont été présentés et discutés avec le Gouvernement et les membres du groupe cash.

L'auteur remercie le Gouvernement de Madagascar et tous les acteurs rencontrés pour leur collaboration et pour le partage d'informations nécessaires à la préparation du rapport, tout particulièrement le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme, le Bureau National de Gestion des Risques et Catastrophes, l'UNICEF, le PAM, la FAO, le PNUD, le BIT, la Banque mondiale, le Fonds d'Intervention pour le Développement, CARE, Catholic Relief Service, Welthungerhilfe, Croix-Rouge Malagasy, Secours Islamique France.

Cette étude pourra être citée comme suit:

Celada, Elena. 2017. « La protection sociale à Madagascar : le cas des programmes de transferts monétaires, capacité de réponse aux chocs et options pour l'harmonisation ». Etude du groupe de travail CASH.



MEMBRES DU GROUPE CASH EN URGENCE



Acronymes



ACT	Argent Contre Travail	HIMO	Haute Intensité de Main d'œuvre	PURSAPS	Programme d'Urgence pour la Sécurité Alimentaire et la Protection Sociale
ACTP	Argent Contre Travail Productif	IMF	Institutions de microfinance	RIASCO	Regional Inter-Agency Standing Committee
AGR	Activité Génératrice de Revenu	LUL	Let Us Learn	RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
BNGRC	Bureau National Gestion des Risques et Catastrophes	MPPSPF	Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme	SCA	Score de Consommation Alimentaire
CERF	Central Emergency Response Fund	OCHA	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires	SIF	Secours Islamique France
CFSAM	Crop and Food Security Assessment Mission	OIM	Organisation Internationale pour les Migrations	SISAV	Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire et la Vulnérabilité
CLS	Comité Local de Sécurité	OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement	SMART	Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions
CRM	Croix-Rouge Malagasy	ONG	Organisation Non Gouvernementale	TMDH	Transfert Monétaire pour le Développement Humain
CRS	Catholic Relief Service	ONN	Office National de Nutrition	TMI	Transfert Monétaire Inconditionnel
ECHO	European Commission for Humanitarian Aid	PAM	Programme Alimentaire Mondiale	UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
ENSOMD	Enquête Nationale sur le Suivi des Indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le Développement	PDM	Post Distribution Monitoring	WASH	Water, Sanitation and Hygiene / Eau, Assainissement et Hygiène
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	PIB	Produit Intérieur Brut	WHH	Welthungerhilfe
FFS	Filets Sociaux de Sécurité	PMT	Proxy Means Test		
FID	Fonds d'Intervention pour le Développement	PNPS	Politique Nationale de Protection Sociale		
HEA	Household Economy Approach	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement		

Table des matières



Résumé exécutif	1	4.1.1 Réponse humanitaire globale à la sécheresse	36
Objectifs et présentation de l'étude	5	4.1.2 Réponse monétaire à la sécheresse.....	40
LE PROGRAMME DE FILETS SOCIAUX DU GOUVERNEMENT ÉTAT ACTUEL ET PERSPECTIVES DE LONG TERME			
1. Contexte	8	4.2 Cyclones	49
1.1 Pauvreté et développement humain	9	4.2.1 Réponse humanitaire globale au cyclone Enawo	49
1.2 Vulnérabilité aux catastrophes naturelles	10	4.2.2 Réponse monétaire au cyclone Enawo	52
2. Le système de protection sociale nationale non contributive	13	5. Vers l'établissement d'un système de filets sociaux réactif aux chocs	55
2.1 Etat actuel du système de protection sociale	14	5.1 Capacités et limites d'expansion du programme étatique de filets sociaux	56
2.2 Le programme de filets sociaux du Gouvernement - état actuel	16	5.2 Rôles et responsabilités des acteurs humanitaires	61
2.3 Vision sur le long terme	20	6. Etapes clés vers l'harmonisation du système national de filets sociaux en réponse aux crises	62
3. Recommandations pour la vision à long terme	31	6.1 Harmonisation des paramètres	63
LES TRANSFERTS MONÉTAIRES EN RÉPONSE À L'URGENCE ÉTAT DES LIEUX ET ÉTAPES VERS L'HARMONISATION			
4. La réponse humanitaire aux catastrophes naturelles	35	6.1.1 Ciblage.....	63
4.1 Sécheresse	36	6.1.2 Montant du transfert.....	76
		6.1.3 Durée du transfert.....	83
		6.1.4 Typologie de l'intervention monétaire (ACT ou transfert inconditionnel).....	84
		6.2 Etablissement d'outils de gestion commune	85
		6.2.1 Registre unifié.....	85
		6.2.2 Autres outils de gestion.....	89
		6.3 Cadre institutionnel de l'harmonisation	91

Conclusions	96
Bibliographie	98

ANNEXES

ANNEXE 1	Feuille de route du processus d'harmonisation des transferts monétaires de réponse aux crises	99
ANNEXE 2	Tableaux statistiques	102
ANNEXE 3	Principes pour la coordination des interventions cash en urgence	109
ANNEXE 4	Axes stratégiques de la politique nationale de protection sociale	110
ANNEXE 5	Programmes de transferts monétaires par commune - districts d'Amboasary et Bekily	111
ANNEXE 6	Coûts des agences de paiement pour les transferts monétaires	114

TABLEAUX

Tableau 1	Programme de Filets Sociaux du Gouvernement - chiffres annuels	17
Tableau 2	Couverture géographique du programme de filets sociaux du Gouvernement	18
Tableau 3	Montant moyen de transferts du programme de filets sociaux du Gouvernement - TMDH/LUL	20
Tableau 4	Couverture du programme des filets sociaux avec un investissement de 1,5% du PIB et un transfert équivalent à 16% et 20% de la consommation des ménages cibles	23

Tableau 5	Coût d'un programme national uniquement catégoriel basé sur un transfert équivalent à 20% de la consommation des ménages les plus pauvres	25
Tableau 6	Ciblage mixte catégoriel et PMT en fonction des spécificités régionales	27
Tableau 7	Nombre de bénéficiaires et de financement pour la crise liée à la sécheresse dans le Sud - réponse humanitaire globale	36
Tableau 8	Projets de transferts monétaires en réponse à l'urgence dans le Sud	42
Tableau 9	Nombre de bénéficiaires par rapport aux besoins estimés - exemples des districts d'Ambovombe et Tsihombe	45
Tableau 10	Paramètres des programmes de transferts monétaires qui fournissent un appui à la consommation et soutien aux autres objectifs sectoriels	47
Tableau 11	Paramètres des programmes de transferts monétaires en appui aux moyens d'existence	48
Tableau 12	Budget et nombre de bénéficiaires des différents projets de transferts monétaires en réponse à Enawo	52
Tableau 13	Type d'Intervention, montant du transfert et localisation - réponse à Enawo	53
Tableau 14	Stratégie d'expansion du programme de filets sociaux du Gouvernement face aux chocs passés (2016-2017)	57
Tableau 15	Limites d'expansion du programme de filets sociaux du Gouvernement face aux chocs	58

Tableau 16	Exemple de répartition des ressources basé uniquement sur l'IPC (en absence de données pour construire un index composite IPC/malnutrition) au niveau des districts.....	65	Image 6	Budget des projets monétaires par agence (% par agence).....	43
Tableau 17	Pourcentage des ménages appartenant à différentes catégories	72	Image 7	Nombre de ménages bénéficiaires (% par agence) ..	44
Tableau 18	Recommandations pour le ciblage en réponse à une urgence.....	75	Image 8	Principaux bailleurs de la réponse humanitaire au cyclone Enawo- réponse humanitaire globale.....	49
Tableau 19	Déficit de consommation et transfert en urgence en Ariary	79	Image 9	Financement reçu par secteur (% du total) - réponse humanitaire globale.....	50
Tableau 20	Générosité des programmes d'urgence dans certaines régions (en ariary).....	81	Image 10	Financement reçu par les différentes organisations (% du total) - réponse humanitaire globale	51
Tableau 21	Recommandations pour l'établissement du montant du transfert en réponse à l'urgence	83	Image 11	Éléments à considérer dans le cadre du ciblage géographique	67
Tableau 22	Options relatives à la structure, technologie et opérationnalisation du registre	88			
IMAGES					
Image 1	Programme de filets sociaux et expansion pendant la crise	30			
Image 2	Réponse Humanitaire dans le Sud par secteur (% du budget total) - réponse humanitaire globale ..	37			
Image 3	Montant total reçu par bénéficiaire de l'aide humanitaire (en MI US\$) - réponse humanitaire globale	38			
Image 4	Montant total reçu par type d'agence d'exécution (en MI US\$) - réponse humanitaire globale	39			
Image 5	Montant alloué par donateur (en MI US\$) - réponse humanitaire globale.....	40			
				ENCADRÉS	
			Encadré 1	Note sur les terminologies utilisées	15
			Encadré 2	Bonnes pratiques dans la définition du montant du transfert dans les programmes de développement ..	22
			Encadré 3	Transfert monétaire catégoriel basé sur le cycle de vie.....	24
			Encadré 4	Autres programmes de transferts monétaires de développement.....	28
			Encadré 5	Les filets sociaux comme mécanisme préalable de renforcement de la capacité des ménages face aux crises prévisibles et répétées	68
			Encadré 6	L'approche de l'économie des ménages (HEA).....	82
			Encadré 7	Le groupe de travail cash à Madagascar	93



© UNICEF Madagascar/Gaby Guerrero



Résumé exécutif

Avec plus de 70% de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté, Madagascar est l'un des pays les plus pauvres au monde. Le pays est également exposé systématiquement à des phénomènes climatiques extrêmes, cyclones et sécheresse, qui accentuent ultérieurement la vulnérabilité de la population. Le Gouvernement de Madagascar est en train de progressivement construire un système national de protection sociale, constitué d'un ensemble de programmes contributifs et non contributifs permettant à la population de mieux gérer et répondre aux différents risques. Les filets sociaux de sécurité font partie de la composante non contributive de ce système national. Dans le contexte de pauvreté et de vulnérabilité de Madagascar, les filets sociaux peuvent jouer un double rôle : i) intégrés aux politiques de développement, ils représentent un instrument de réduction de la pauvreté et de promotion du capital humain sur le long terme et ii) faces aux chocs, ils permettent de renforcer la résilience des ménages avant une crise et apporter un appui d'urgence suite à une crise.

Le Gouvernement est actuellement en train de mettre en œuvre un programme national de filets sociaux. Le programme se structure autour de deux composantes principales : i) un programme de transfert d'argent conditionnel [Transfert Monétaire pour le Développement Humain / Let Us Learn (TMDH/LUL)] liés à la fréquentation scolaire au primaire et au

secondaire et, ii) un programme de transfert d'Argent Contre Travail Productif (ACTP). Le programme a à l'heure actuelle une couverture géographique encore limitée mais une stratégie de progressive expansion est envisagée par le Gouvernement. La graduelle expansion du programme dépendra des choix du Gouvernement, choix qui peuvent porter sur une progressive expansion géographique et/ou une expansion catégorielle des ménages. Ces choix à leur tour seront dictés en grande partie par les contraintes budgétaires. Si sur le long terme le Gouvernement de Madagascar envisage d'aligner ses dépenses en filets sociaux à celles pratiquées par d'autres pays avec un niveau de développement comparable (c.à.d. environ 1,5% du PIB), il pourra toucher à travers le programme de filets sociaux environ 20%-25% des ménages, avec des variations en fonction de la typologie du programme choisi (Transfert Monétaire ou Argent Contre Travail) et de la valeur des bénéfices (ici établis à environ 20% de la consommation des ménages les plus pauvres). Une stratégie de ciblage mixte associant des critères socio-économiques et géographiques qui permettra d'élargir progressivement la couverture du programme dans le futur.

Le programme du Gouvernement de filets sociaux a fait preuve





d'une grande flexibilité lors des crises qui ont frappé le pays entre 2016 et 2017 en mobilisant des financements additionnels pour adopter une stratégie d'expansion horizontale (inclusion de nouveaux bénéficiaires) ainsi que verticale (augmentation des bénéficiaires) en réponse aux besoins de la population touchée par les catastrophes naturelles au moment du choc. La réponse aux crises se fait de plus en plus souvent à travers des transferts monétaires, plutôt qu'avec des aides en nature. On estime, en effet, qu'environ 30% de la réponse humanitaire à la crise qui a affecté le Sud du pays en 2016 s'est effectuée à travers un appui monétaire. Le programme de protection sociale du Gouvernement a été le deuxième bénéficiaire de l'aide humanitaire pour répondre à cette crise. Le dispositif opérationnel mis en place par le Gouvernement à travers le filets sociaux a démontré d'être en mesure de répondre efficacement à des besoins additionnels au moment d'une crise. Par ailleurs, dans les régions du Sud, affectées par des crises récurrentes, saisonnières et prévisibles, le Gouvernement a opté pour une stratégie d'intervention qui va au-delà de la stricte réponse à l'urgence. En effet, le programme de filets sociaux est maintenu comme programme d'appui de long terme pour les ménages les plus vulnérables associé à des mesures d'accompagnement susceptibles de renforcer la résilience des ménages aux chocs futurs. Il s'agit donc d'une réponse structurelle de plus long terme susceptible

de réduire le futur impact des crises saisonnières et répétées sur les ménages.

Le programme de protection sociale étatique n'est toutefois pas encore en mesure de répondre à lui seul aux crises récurrentes qui affectent le pays. Le programme du Gouvernement a en effet actuellement une couverture géographique encore limitée et des contraintes liées à la mobilisation des ressources. A lui seul le dispositif mis en place par le Gouvernement n'est pas encore en mesure de répondre à des crises de grande envergure. Les acteurs humanitaires, agences de Nations Unies et ONG, ont un rôle important à jouer pour compléter le programme national. Dans les années à venir, en effet, le programme national de protection sociale et la réponse humanitaire mis en œuvre par les ONG et les agences de Nations Unies devront coexister pour assurer une réponse adéquate aux besoins de la population en cas de chocs. Le rôle des organisations humanitaires est double, il s'agit en effet de :

- Renforcer la capacité du Gouvernement par rapport aux réponses aux urgences à travers le renforcement du système national. Il s'agit pour ces organisations de jouer un rôle d'accompagnement et d'assistance technique permettant au Gouvernement de renforcer son programme de protection sociale et de le rendre réactif aux chocs.

- Mettre en œuvre une réponse d'assistance humanitaire complémentaire à celle du Gouvernement, là où le programme étatique ne pourra pas intervenir, ce qui permettra de subvenir aux besoins qui ne pourront pas être couverts par le programme du Gouvernement.

Le défi à Madagascar est d'évoluer vers un système intégré de transferts monétaires d'urgence, lié au système national de protection sociale et mise en œuvre par différents acteurs. Il s'agit en particulier de mettre en place une réponse coordonnée et harmonisée de transferts monétaires capables de subvenir aux besoins de la population. Les étapes clés pour cela sont :

- La définition d'une méthodologie partagée pour l'estimation des besoins de la population. Cela

portera à une harmonisation des paramètres de mise en œuvre parmi les différents intervenants : ciblage, montant du transfert, durée, typologie d'intervention. Les besoins varient en fonction de la typologie et de l'intensité de la crise, il s'agit donc pour les différents acteurs de partager une méthodologie commune d'estimation des besoins, les paramètres pourront varier en fonction des besoins.

- La mise en place d'un cadre administratif et opérationnel commun, passant par le développement d'outils partagés entre le programme gouvernemental et les programmes humanitaires. Le registre unifié et l'annuaire des programmes (outils que le Gouvernement est actuellement

en train de concevoir) seront une étape fondamentale qui permettra d'améliorer la coordination entre partenaires. La mise en place d'autres outils opérationnels communs (outils d'analyse des besoins, des marchés, procédures de mise en œuvre simplifiées, indicateurs de suivi partagés) permettra ultérieurement de faciliter le processus d'harmonisation.

- La mise en place d'un cadre institutionnel clair pour mettre en œuvre ce processus d'harmonisation, éviter le chevauchement entre programmes et en maximiser les synergies, sous la direction du Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme (MPPSPF).



© UNICEF Madagascar/Coby Guerrero



Objectifs et présentation de l'étude

L'objectif principal de cette analyse est de fournir au Gouvernement des éléments pour la mise en place d'un système national de protection sociale réactif aux chocs. A l'heure actuelle, il existe plusieurs programmes de transferts monétaires à Madagascar mis en œuvre par le Gouvernement et les agences humanitaires. Il s'agit tant de programmes de développement que de programmes de réponse aux urgences. Dans le passé il y a eu des efforts de coordination parmi les différentes agences de mise en œuvre, toutefois ces efforts ne sont pas systématiques et des défis de coordination importants existent encore, tout particulièrement pour ce qui concerne la réponse aux urgences. Le Gouvernement souhaite donc développer une stratégie qui permet de mieux harmoniser les différentes interventions de transferts monétaires à Madagascar.

Le Gouvernement est actuellement en train de construire graduellement son système national de protection sociale, ce qui inclut la mise en place d'un programme national de filets sociaux. Le principal programme de filets sociaux du Gouvernement comprend un volet de transferts monétaires conditionnels et un volet d'argent contre travail productif (ACTP). Ce programme a

été également utilisé comme instrument de réponse aux crises qui ont affecté le pays en 2016 et 2017 (sécheresse et cyclone). La capacité d'expansion (tant horizontale que verticale) de ce programme, qui à l'heure actuelle a une couverture géographique assez faible, est toutefois encore limitée, le programme national à lui seul n'est pas en mesure de répondre à des crises de grande ampleur. Les agences humanitaires (ONG et Nations Unies) doivent venir en complément du programme national, dans la mesure où celui-ci ne peut pas couvrir tous les besoins, et s'y aligner afin d'offrir aux populations une réponse cohérente et harmonisée en fonction des besoins.

Ce rapport est divisé en deux sections. La première section analyse le programme de filets sociaux du Gouvernement comme réponse de développement à une situation chronique de vulnérabilité des populations. La priorité du Gouvernement dans les prochaines années sera d'élargir et de renforcer progressivement ce système pour qu'il puisse être un outil efficace de réduction de la pauvreté, de développement du capital humain et de renforcement de la résilience des ménages. La section 1 présente des options relatives à la capacité de couverture du programme, au ciblage et au montant du transfert. Cette section

présente également des recommandations pour définir une stratégie de long terme d'expansion du programme national de filets sociaux.

La section 2 se focalise sur l'utilisation des transferts monétaires pour répondre aux urgences. Tout d'abord la section présente l'état de lieu de la réponse monétaire aux crises qui ont affecté le pays en 2016 et 2017 dans le cadre de la réponse humanitaire globale et les principaux défis de coordination. Elle présente ensuite la capacité de réponse, les limites d'expansion du système étatique de filets sociaux et le rôle que les agences humanitaires devraient jouer pour compléter la réponse étatique. Le système gouvernemental est, en effet, un important outil opérationnel pour délivrer de l'assistance monétaire lors d'une crise, toutefois ce système nécessite d'être renforcé tant dans sa capacité d'évaluer les besoins lors d'une crise que d'y répondre. Les agences humanitaires peuvent en ce sens jouer un rôle important. Une feuille de route pour évoluer vers un système mieux harmonisé est proposée, qui inclut des options pour harmoniser les paramètres de mise en œuvre, partager des outils communs et définir un cadre de coordination efficace.



© UNICEF M... / Gaby Guerrero

SECTION
1

LE PROGRAMME DE FILETS SOCIAUX DU GOUVERNEMENT

Etat actuel et perspectives de long terme



1

© UNICEF Madagascar/Abela Ralaivita



Contexte

- Pauvreté et développement humain9
- Vulnérabilité aux catastrophes naturelles10

1.1 PAUVRETÉ ET DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Plus de 70% de la population malgache vit en dessous du seuil de pauvreté nationale^[1]. Ce pourcentage a légèrement augmenté au cours des 15 dernières années, en passant de 69,6% en 2001 à 71,5% en 2012 (rapport ENSOMD 2012) avec des fluctuations entre 2002 et 2010. Par rapport au taux de pauvreté internationale (fixé à 1,90US\$ PPA 2011), Madagascar est le pays à plus forte incidence de pauvreté en Afrique Sub-Saharienne^[2]. La plus grande majorité des pauvres (86%) vivent en milieu rural, seul 3% habitent dans la capitale et les autres 11% résident dans le milieu urbain secondaire.

Il y a des fortes disparités régionales en termes de taux de pauvreté. Dans certaines régions du Sud et du Sud Est, la presque totalité de la population vit en dessous du seuil de pauvreté (97% pour l'Androy et 93% pour Atsimo Atsinanana). Ce taux est par contre inférieur à 50% dans les régions de Diana (42%) et Analamanga (47%). L'analyse du taux de pauvreté extrême accentue encore plus ces disparités avec 91% de la population dans la région de l'Androy vivant en dessous du seuil de pauvreté extrême

1 Seuil de pauvreté national : 535 603 Ar ;
seuil de pauvreté extrême : 374 941 Ar

2 <http://povertydata.worldbank.org/poverty/region/SSA> - Taux de pauvreté à Madagascar selon la ligne internationale de 1,90 US\$ PPA 2011 : 77,8%, suivi du Burundi avec 77,7% et du Malawi avec 70,9%

contre seulement 21% dans la région de Diana.

La pauvreté est fortement corrélée à certaines caractéristiques socio-économique et de composition du ménage, notamment :

Taille du ménage : les ménages ayant 7 membres ou plus ont un taux de pauvreté de presque 90% contre seulement 31% pour les ménages composés de 1 ou 2 personnes.

- **Emploi du chef de ménage :** le taux de pauvreté s'élève à 86% et 84% pour les ménages dirigés par un petit ou moyen exploitant agricole contre seulement 14% à 18% pour un cadre supérieur ou moyen
- **Education du chef de ménage :** plus de 80% des ménages avec un chef de ménage sans instruction sont en situation de pauvreté, contre seulement 20% de ceux avec un niveau d'instruction de 2ème cycle complet
- **Madagascar se trouve confronté à d'important défis en termes d'éducation.** Selon les données de l'enquête ENSOMD 2012, le taux net de scolarisation dans le primaire s'élève à 69,4% en 2012, soit

environ 30 points de pourcentage inférieur par rapport à 2006 (96,2%). Cet indicateur a en effet subi une graduelle détérioration au cours de la dernière décennie. Un nombre important d'enfant sont exclus du système scolaire. Le taux de scolarisation varie considérablement par rapport au milieu de résidence et à la région. Ce taux avoisine le 89% dans la capitale contre seulement 66% en milieu rural, il est de 85% à Analamanga contre seulement 40% dans l'Androy. Le taux de scolarisation est également fortement lié au statut socio-économique du ménage, en effet seuls 54% des enfants appartenant aux ménages les plus pauvres sont inscrits à l'école contre 82% des plus aisés.

Des progrès importants ont été faits en termes de réduction de la mortalité infantile au cours des derniers 20 ans mais il existe encore des défis à surmonter. La mortalité des enfants de moins de 5 ans a connu une baisse importante entre 1997 et 2012, en passant de 159%% à 62%%. Le taux de mortalité des enfants de moins d'un an a connu une tendance similaire. Toutefois les données de l'enquête ENSOMD de 2012 indiquent une baisse dans le taux de



vaccination des enfants par rapport à l'enquête de 2009. Les efforts accomplis dans le passé doivent donc être poursuivis pour ne pas compromettre les résultats atteints jusqu'à présent.

Presque la moitié des enfants malgaches souffre de malnutrition chronique (47% selon l'enquête ENSOMD 2012), dont 18% sous forme de malnutrition sévère. La malnutrition chronique représente un défi majeur pour le développement du pays, en effet ce phénomène comporte des sérieux problèmes sur les capacités d'apprentissage de l'enfant et par conséquent sur son développement humain futur. La malnutrition aiguë, quant à elle, touche environ 8% des enfants de moins de 5 ans au niveau national (mesurée en période de soudure en 2012), avec un taux de 1% sous sa forme sévère. Pendant la crise alimentaire

qui a affecté le Sud de Madagascar en 2016, on estimait le pourcentage d'enfants en malnutrition aiguë supérieur au seuil de 15% dans certaines communes dans le district de Tsihombe (IPC, Octobre 2016 à Mars 2017).

Dans ce contexte socio-économique, le système de protection sociale peut jouer un rôle important tant comme instrument de réduction de la pauvreté que comme outil de promotion du capital humain. Le programme de protection sociale devra en effet être un pilier important de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté mais également être intégrée aux plans sectoriels afin que les filets sociaux puissent contribuer aux efforts du Gouvernement en termes de santé, éducation et nutrition. Les filets sociaux en effet peuvent être un mécanisme important pour permettre au Gouvernement d'investir dans les secteurs clés de développement humain en complémentarité avec d'autres initiatives sectorielles.

1.2 VULNÉRABILITÉ AUX CATASTROPHES NATURELLES

Madagascar est particulièrement exposé à des phénomènes climatiques extrêmes qui affectent le pays à

une cadence quasi-annuelle, avec des fluctuations, d'une année à l'autre, dans l'intensité et l'impact. On peut catégoriser

les principaux aléas climatiques qui affectent Madagascar en deux grands groupes :

- Les cyclones et inondations, dont l'arrivée, la fréquence et l'intensité demeurent difficilement prévisibles à l'avance et qui peuvent affecter les régions côtières mais également les hauts plateaux
- La sécheresse qui affecte particulièrement les régions Sud du pays. Le phénomène est devenu presque structurel dans la partie Sud du pays, avec des crises saisonnières annuelles qui peuvent parfois être aggravées par des phénomènes climatiques extrêmes (El Niño en 2016) et s'étaler sur plusieurs saisons.

Les cyclones et inondations sont considérés comme un risque majeur lié aux phénomènes climatiques à Madagascar. Selon un récent rapport (Banque mondiale, 2016) Madagascar subit chaque année environ 100 millions US\$ de pertes causées par les cyclones et les inondations, en particulier 87 millions US\$ pour les cyclones tropicaux et 13 millions US\$ pour les inondations. Les 70% de ces pertes sont de nature résidentielle^[3]. On estime à environ 20 millions US\$ par an la réponse d'urgence aux cyclones et 3 millions US\$ la

réponse aux inondations. Des cyclones de nature exceptionnelle pourraient engendrer jusqu'à 810 millions US\$ de pertes et nécessiter une réponse d'urgence de 190 millions US\$. Le rapport permet de catégoriser les régions par rapport à leur niveau de vulnérabilité face à ces phénomènes climatiques et à l'éventuel impact que ces phénomènes pourraient avoir. Les régions les plus susceptibles d'avoir d'importantes pertes suite au passage du cyclone sont les régions d'Atsinanana (région Est), Diana et Boeny (régions nord), suivies par les autres régions du Nord et de l'Est du pays.

Le Sud du pays est affecté par des épisodes cycliques et saisonniers d'insécurité alimentaire liée à la sécheresse. Il s'agit de crises à progression lentes, prolongées qui s'étale sur plusieurs mois (période de soudure) et se répètent annuellement. Avec de variations importantes d'intensité, la crise dans le Sud est désormais saisonnière et récurrente. L'absence ou la faible pluviométrie peut également affecter plusieurs saisons et engendrer des réelles crises humanitaires, comme il a été le cas en 2016, suite au phénomène El Niño, qui a affecté une grande partie des pays de l'Afrique australe. Suite à ce phénomène, les régions Sud de Madagascar ont enregistré une

3 Habitations individuelles ou collectives



insuffisance et une mauvaise répartition des précipitations pendant 3 années consécutives. Presque 1 million de personnes ont été affectées par le phénomène en 2016 (RIASCO, 2017). Les districts les plus affectés ont enregistré une baisse de la production agricole (maïs, manioc et riz) de 50% à 95% comparée à la moyenne des 5 dernières années (IPC, Octobre 2016 à Mars 2017) et environ 1 million de personnes se sont retrouvées en situation d'insécurité alimentaire et dans le besoin d'assistance d'urgence. L'impact de ce phénomène météorologique sur les ménages est exacerbé par une fragilité structurelle des régions du Sud de Madagascar (manque d'eau, enclavement, moyens d'existence peu diversifiés).

Pour faire face à ces phénomènes climatiques extrêmes, Madagascar doit mettre en œuvre des mesures structurelles de gestion et de prévention des risques et catastrophes. Cela inclut, entre autres, des mesures structurelles qui permettraient de réduire l'impact de chocs sur la vie des populations. Pour des crises prolongées telles que dans le Sud du pays, ces mesures structurelles

impliquent d'importants investissements pour favoriser le développement et la diversification économique de la région, tels que le désenclavement, les infrastructures hydrauliques ou des investissements agricoles. Pour les régions les plus exposés aux chocs soudains tels que les cyclones, les mesures structurelles peuvent inclure un renforcement des codes de construction qui permettrait sensiblement de réduire les pertes dues à ces phénomènes, mais également des mesures d'accompagnement liées à l'éducation aux risques et aux consignes à tenir en cas d'alerte.

La protection sociale peut jouer un double rôle face à ces phénomènes, en renforçant la résilience des ménages avant la crise et en apportant un appui d'urgence suite à une crise. Les filets sociaux de sécurité, en effet, à travers une stabilisation de la consommation sur le long terme, permettent aux ménages de mettre en œuvre des stratégies d'investissement (humain ou productif), contribuant ainsi à réduire leur vulnérabilité et renforcer leur résilience face aux chocs. Des transferts monétaires associés à des mesures

d'accompagnement peuvent donc renforcer la capacité des ménages à faire face à des crises, que cela soit de nature prolongée ou soudaine. En parallèle, le système de protection sociale doit jouer un rôle important au cours de la réponse à une crise. A travers une expansion horizontale (inclusion de nouveau bénéficiaires) ou verticale (modification de la valeur des transferts) le système doit être en mesure d'apporter l'assistance nécessaire aux ménages affectés par la crise, contribuer à maintenir leur niveau de consommation minimale afin de prévenir une mise en œuvre de stratégies de survie négatives qui pourraient avoir un impact de long terme sur le bien-être des ménages. La première partie de ce rapport présente le système national de protection sociale en tant que mécanisme de soutien et de renforcement de la résilience des ménages les plus vulnérables, tel qu'il est graduellement en train d'être construit par le Gouvernement. La deuxième partie analyse par contre le système de protection sociale en tant que mécanisme de réponse aux urgences constitué de plusieurs acteurs étatiques et humanitaires.

2

FANARAKA-MASO NY FITOMBON'NY ZAZA SAM-BOLAMA
ny 2 taona voaloha an' amin'ny Fankantany anafan'ny ny buby na paritany ainy na anafan'ny

LAKARANA	LV	GNY MONTANARANA	LAHARAN'NY RENTY SY NY ANARAKY	DATY TANJ	JANJARY												FEBROARY	MARIASA		
					1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12				
242		L	Birindanga	240																
243		L	Fatimahaza	241																
244		L	Toussaint Andry	242																
245		M	SAMBO	243																
246		M	Vangyvalika	243																
247		V	JOLA	244																
248		V	Fameiny anchar	244																
249		L	MIHA	245																
250		V	FOHEJIANARINA	245																
251		V	ESTELLE	246																
252		V	TOTOJANANARY	246																
253		V	Tomatin Plast	247																
254		L	LANGE	248																
255		L	MOSA	248																
256		L	Namialakina	249																
257		V	VALAGNA	249																
258		V	Exoclimpar	250																
259		V	Saintel	250																
260		V	Lahary	251																
261		V	Yannick	251																
262		V	Soalinorae	252																
263		V	Nahasaumbina	252																
264		V	Alay	253																
265		V	Alay	253																
266		V	FISERANIG	254																
267		V	FLORENCE	254																
268		V	teakoa	254																
269		V	SAMAMELO	255																
270		V	Schamara	255																
271		V	Sodanorae	255																
272		V	SAMBOVORIG	256																
273		V	SAMBO	256																
274		L	SAHINY	256																
275		L	Antandiana	256																

© UNICEF Madagascar/Caby Cuerrero



Le système de protection sociale nationale non contributive

- Etat actuel du système de protection sociale 14
- Le programme de filets sociaux du Gouvernement
- état actuel 16
- Vision sur le long terme 20



2.1 ETAT ACTUEL DU SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE

Madagascar développe graduellement son système national de protection sociale. Des efforts importants sont en cours pour renforcer le cadre politique, opérationnel et administratif lié à la protection sociale. Concernant le cadre politique, en 2015 le Gouvernement a élaboré sa Politique Nationale de Protection Sociale (PNPS) qui s'articule autour de 4 axes :

- Axe 1 : Augmentation des revenus des plus pauvres
- Axe 2 : Amélioration de l'accès aux services sociaux de base
- Axe 3 : Protection et promotion des groupes spécifiques à risque
- Axe 4 : Consolidation progressive du régime contributif

Une présentation détaillée des objectifs spécifiques pour chaque axe est en Annexe 4. Les axes 1 à 3 font référence au système non contributif de protection sociale, l'axe 4 fait référence au système contributif.

Les filets sociaux de sécurité, sous forme monétaire ou en nature rentrent dans le premier axe de la politique. Les principaux mécanismes, tels que définis dans le document de politique, pour la mise en œuvre de cet axe sont les suivants :

Transferts monétaires conditionnels pour le développement humain

1. Transferts monétaires productifs [Haute intensité de main d'oeuvre (HIMO)]
2. Transferts monétaires inconditionnels ou travaux HIMO pour répondre aux urgences
3. Transferts en nature pour répondre aux urgences
4. Mécanismes de graduation [activités génératrices de revenus (AGR), formations professionnelles, accès à la microfinance]

Les filets sociaux (axe 1) font partie intégrante d'un cadre plus élargi de protection sociale non contributive qui inclut également l'accès aux services sociaux de base (axe 2) et les services sociaux pour protéger et promouvoir les droits des plus vulnérables (axe 3).

D'un point de vue opérationnel, depuis l'élaboration de la PNPS, Madagascar a fait des progrès importants dans la mise en œuvre des différentes composantes, surtout celles liées à l'axe 1. Le Gouvernement, qui avait démarré un projet pilote de transferts monétaires et travaux HIMO en 2014, a en effet demandé et obtenu l'appui de la Banque mondiale pour porter à l'échelle ce projet. Le financement a été octroyé en 2015. Il s'agit d'une première étape vers la mise en place d'un système national de filets sociaux gérée par le Gouvernement (mécanismes 1 et 2). En parallèle, suite à la crise liée à la sécheresse qui a affecté le Sud du pays, le Gouvernement a sollicité un financement additionnel à la Banque mondiale et à l'UNICEF pour élargir la couverture du programme de filets sociaux aux régions affectées par la crise. Cela a permis de tester la capacité d'adaptation du système de filets sociaux actuel face aux chocs (mécanisme 3). Dans un système de protection sociale naissant comme celui de Madagascar la réponse étatique n'est évidemment pas en mesure de couvrir tous les besoins. Plusieurs interventions de transferts sociaux (monétaires et en nature) ont été mises en œuvre par les partenaires au développement, ONG et Nations Unies, surtout dans le cadre de la réponse aux urgences (mécanismes 3 et 4). Concernant les

Encadré 1

Note sur les terminologies utilisées

Système national de protection sociale : ce terme fait référence à un ensemble de programmes de protection sociale de nature contributive (assurance sociale) et non contributive (filets sociaux de sécurité/services sociaux) mises en œuvre par différents acteurs étatiques et non étatiques sur le territoire national. Les transferts monétaires, thème principal couvert par ce rapport, font partie des filets sociaux au même titre que d'autres programmes tels que les programmes en nature (y inclus les repas scolaires) et l'exonération des frais sur certains services sociaux (santé, éducation, etc.). La différence entre un ensemble non coordonné et fragmenté de programmes sociaux et un « système » intégré national est qu'un système national est un ensemble cohérent de programmes coordonnés, complémentaires entre eux, qui contribuent à augmenter la résilience des ménages, à gérer les risques sociaux et promouvoir le capital humain des ménages. L'existence d'un cadre administratif commun entre programmes (pour l'identification, ciblage, enregistrement, etc.) est un élément distinctif d'un système national intégré. Le cadre politique national (Politique de protection sociale et législation y afférente) assure la cohérence entre les différents programmes et le lien du système national de protection sociale avec les autres priorités sectorielles du Gouvernement.

Système national de protection sociale réactif aux chocs : ce terme fait référence à la capacité du système de protection sociale de s'élargir suite à un choc pour répondre aux besoins d'urgence de la population. Cela implique la capacité du système de définir les besoins suite à un choc et mettre en place une réponse opérationnelle d'urgence. Cet élargissement temporaire peut concerner une inclusion de nouveaux bénéficiaires (expansion horizontale) et/ou une augmentation des bénéficiaires (expansion verticale). L'élargissement peut se faire à travers les programmes étatiques de protection sociale, option à privilégier quand possible, ou à travers des programmes mis en œuvre par les acteurs humanitaires. Un système intégré réactif aux chocs, à différence d'un ensemble de programmes fragmentés, est caractérisé par une réponse coordonnée des acteurs étatiques et non étatiques partageant les mêmes paramètres de mise en œuvre ainsi qu'un cadre opérationnel et administratif commun.

Système de protection sociale « adaptative* » : ce terme fait référence à la capacité d'un système national de protection sociale de renforcer la résilience des ménages sur le long terme face à des chocs répétés, prévisibles et de longue durée (à titre

d'exemple des crises cycliques saisonnières liées à l'insécurité alimentaire). Il s'agit en particulier pour un système de protection sociale de mettre en place un dispositif préventif capable d'augmenter la capacité des ménages de faire face aux chocs, en s'adressant à leur vulnérabilité chronique, plutôt que de mettre en place uniquement des réponses humanitaires à l'urgence suite à un choc (voir Encadré 5). Dans un pays particulièrement vulnérable aux chocs, un système de protection sociale doit développer tant l'aspect de réactivité aux chocs pour subvenir aux besoins inattendus de la population suite à une crise que l'aspect d'adaptabilité permettant d'augmenter la résilience des ménages et de réduire l'impact des chocs prévisibles.

Programmes de filets sociaux du Gouvernement : ce terme fait référence aux programmes mis en œuvre par le Gouvernement sous financement propre ou sous financement extérieur. La mise en œuvre opérationnelle de ces programmes peut être faite directement par le Gouvernement ou être déléguée à des agences d'exécution. Il s'agit d'un cadre opérationnel clair basé sur des procédures administratives et fiduciaires fiables, bien défini par le Gouvernement pour la mise en œuvre de ces programmes. Dans le cadre spécifique de ce rapport, le terme programme de filets sociaux du Gouvernement fait référence particulièrement au programme de transferts monétaires (conditionnels ou productifs), sujet principal de cette analyse. Les filets sociaux non monétaires du Gouvernement ne sont pas ici traités.

* Cette terminologie vient de l'anglais « *adaptive social protection* » et fait référence à un ensemble de programmes de filets sociaux conçu dans le Sahel, région caractérisée par cette typologie de crises saisonnières répétées

mécanismes de graduation (AGR, formations professionnelles, accès à la microfinance), pour le moment, il n'y a pas une stratégie bien établie qui permet de définir l'évolution des ménages entre assistance et auto-prise en charge (mécanisme 5). Il s'agit d'une ultérieure étape que le Gouvernement devra affronter dans le futur.

D'un point de vue administratif, l'établissement d'un système national implique la création d'outils communs aux différents programmes de protection sociale. D'importants efforts sont faits par le Gouvernement en ce sens, tout particulièrement à travers la mise en place d'un système de gestion de l'information, qui sera géré par le Ministère de la Population, et sera un outil commun aux différents programmes. Cela inclut, entre autres, l'établissement d'un registre unifié des bénéficiaires des programmes de protection sociale et d'un annuaire des programmes. Ces outils seront utilisés tant par les programmes étatiques que par des programmes mis en œuvre par les partenaires au développement (ONG et agences des Nations Unies). La mise en place de ce cadre administratif commun est une étape fondamentale pour évoluer d'un ensemble de programmes séparés et fragmentés, vers un système coordonné d'interventions de protection sociale mises en œuvre par différents intervenants.

2.2 LE PROGRAMME DE FILETS SOCIAUX DU GOUVERNEMENT - ÉTAT ACTUEL

Le programme de filets sociaux de sécurité du Gouvernement a comme objectif principal de soutenir et de stabiliser la consommation des ménages les plus pauvres et de développer leur capital humain et leur capacité de résilience sur le long terme. Le programme se structure autour de deux composantes principales : i) un programme de transfert d'argent conditionnel (TMDH/LUL) lié à la fréquentation scolaire au primaire et au secondaire et, ii) un programme de transfert d'Argent Contre Travail Productif (ACTP). Les paramètres de deux programmes sont

assez similaires (ciblage, durée et montant du transfert). La modalité du transfert (conditionnel ou ACT) est choisie en fonction des spécificités et des besoins au niveau des régions. L'approche TMDH/LUL est priorisée dans les zones affectées par un plus faible taux de scolarisation (priorité donnée au développement du capital humain). Cette

composante est constituée de deux volets complémentaires : le volet TMDH (Transferts monétaires pour le Développement Humain) financé par la Banque mondiale qui soutient la scolarisation au primaire et le volet LUL (Lets Us Learn) financé par l'UNICEF qui soutient la scolarisation au secondaire. L'approche ACTP est priorisée dans les zones qui ont un

potentiel agricole inexploité (priorité donnée à augmenter la capacité de résilience en renforçant la productivité locale).

Le tableau ci-dessous présente les principales caractéristiques du programme national de filets sociaux, et ses paramètres de mise en œuvre.

Tableau 1 Programme de Filets Sociaux du Gouvernement - chiffres annuels

CHIFFRES CLÉS SUR BASE ANNUELLE DU PROGRAMME NATIONAL DE FILETS SOCIAUX (PROGRAMME INITIAL, SANS TENIR COMPTE DE L'EXPANSION POUR L'URGENCE)	
Budget annuel	Environ 10 millions US\$/an sur les deux composantes du programme : 4,4 millions US\$ ^[4] pour la composante TMDH/LUL et environ 5 millions US\$ pour la composante ACTP
# bénéficiaires	71 500 ménages bénéficiaires, dont i) 39 000 pour la composante TMDH/LUL et, ii) 32 500 pour la composante ACTP, soit environ 360 000 personnes bénéficiaires (soit environ 3% des ménages en pauvreté extrême dans le pays)
Ciblage	Communautaire et <i>Proxy Means Test</i> (PMT) (30% des ménages les plus pauvres)
Montant et durée du transfert	En moyenne 240 000 Ar/an par ménage pour une durée de 3 ans, soit en moyenne 16% de la consommation des ménages les plus pauvres (ménages en pauvreté extrême). Pour la composante TMDH/LUL, le montant varie en fonction de la composition du ménage, entre 120 000Ar pour un ménage sans enfant en âge scolaire à 480 000Ar pour un ménage avec 2 enfants au primaire et deux enfants au secondaire (entre 8% et 31% de la consommation, voir tableau 3 pour plus de détails).
Couverture géographique	11 districts concernés (sur 114 districts à Madagascar, soit 10%)

⁴ Les montants sont calculés sur base annuelle. Le budget total du programme sur trois ans de mise en œuvre comporte pour la composante TMDH/LUL 11,5 millions US\$ sur financement Banque mondiale (soit 3,8US\$ millions/an) et 560 000US\$ sur financement UNICEF et 14,7US\$ millions pour l'ACTP (soit 4,9US\$ millions/an). Le financement Banque mondiale se termine en 2019, le financement UNICEF est octroyé sur base annuelle. La dynamique est toutefois celle de mettre en place un programme national (et non pas un projet), dont le financement du Gouvernement malgache s'associera progressivement aux financements extérieurs pour la continuité et expansion du programme.

⁵ La méthode *Proxy Means Test* établit une approximation du niveau de vie d'un ménage par des variables corrélées au niveau des dépenses (revenu) d'un ménage

Le programme a actuellement une couverture géographique assez limitée, seuls 11 districts sur 114 à Madagascar sont couverts par une des deux composantes, dont 5 régions sur les 22 de Madagascar et 4

provinces sur 6. Cela correspond à moins de 10% des districts. En termes de ménages, le programme actuel couvre environ 3% des ménages en pauvreté extrême à Madagascar.

Durant la phase initiale de mise en place du programme, le Gouvernement, n'étant pas en mesure d'assurer une couverture nationale, a opté pour une priorisation des districts sur la base des critères suivants :

Composante TMDH :

- sélection des régions : i) taux de scolarisation, ii) taux de malnutrition, iii) niveau d'insécurité alimentaire
- identification des districts : i) Taux de survie (éducation), ii) districts/communes/Fokontany d'intervention des autres programmes (PAUSENS, USAID, PAM, etc.).

Composante ACTP :

- sélection des régions : i) taux de scolarisation, ii) taux de malnutrition, iii) niveau d'insécurité alimentaire (aligné à la composante TMDH)
- identification des districts : représentatifs de différentes zones agro-écologiques pour tester le modèle dans de différents contextes et en tirer des leçons.

Les options d'élargissement progressif de la couverture du programme seront discutées dans la section suivante.

Tableau 2 Couverture géographique du programme de filets sociaux du Gouvernement

PROVINCE	RÉGION	DISTRICT	COMPOSANTE	# MÉNAGES
Tamatave	Atsinanana	Toamasina II	TMDH/LUL	4 350/490 ^[5]
		Mahanoro	TMDH/LUL	3 100/725
		Vatomandry	ACTP	5 524
Tuléar	Atsimo Andrefana	Betioky Atsimo	TMDH/LUL	2 000/249
Fianarantsoa	Vatovavy Fitovinany	Vohipeno	TMDH/LUL	7 650/886
		Ankazoabo	ACTP	2 500
		Manakara	ACTP	7 586
	Haute Matsiatra	Ambohimahasoa	TMDH/LUL	6 200/871
		Isandra	ACTP	6 140
Tananarive	Vakinankaratra	Faratsiho	TMDH/LUL	15 700/1 229
		Antanifotsy	ACTP	10 750
Total				71 500

Source : Informations fournies par le FID et tirées du manuel d'opération du projet TMDH et ACTP

6 Les deux chiffres indiquent le nombre des bénéficiaires du volet i) TMDH et ii) LUL

Ce programme naissant de protection sociale est mis en place par le Gouvernement de Madagascar sous financement provenant entièrement de source extérieure (Banque mondiale et UNICEF). La mise en place de ce programme national est sous la responsabilité du FID et du MPPSPF avec l'appui d'autres intervenants (Ministère de l'Éducation, ONN entre autres). Le MPPSPF a un rôle d'orientation stratégique et de coordination du programme de filets sociaux afin d'assurer sa cohérence avec les objectifs de la PNPS et son intégration aux autres priorités sectorielles du Gouvernement (éducation, santé, nutrition, etc.). Le Ministère joue également un rôle opérationnel dans la mise en place des outils administratifs communs aux différents programmes de protection sociale (tout particulièrement le registre unifié et l'annuaire des interventions) qui permettront de développer un système intégré de protection sociale dans le pays. Les agences d'exécution, tels que le FID par exemple, ont un rôle plus strictement opérationnel de mise en œuvre du programme national en collaboration avec d'autres intervenants.

Le programme de filets sociaux n'est qu'une composante de la politique nationale de protection sociale non contributive. Comme discuté précédemment la PNPS ne se résume pas aux transferts monétaires. Un système national de filets sociaux doit en effet être composé de plusieurs

programmes coordonnés et complémentaires entre eux, dont les transferts monétaires constitue une partie. A Madagascar, il existe d'autres programmes de filets sociaux (non monétaires) gérés par le Gouvernement, à titre d'exemple le programme de repas scolaires basé sur les achats locaux et le programme d'exonération des frais de santé pour les indigents (fonds d'équité). Cette typologie de programmes ne rentre pas dans le cadre de la présente analyse. Toutefois, il est important de tenir compte de leur existence dans le cadre de la mise en place d'un cadre national harmonisé de protection sociale. Certains outils qui seront développés dans le cadre des transferts monétaires (à titre d'exemple le registre unifié) en effet pourraient également être partagés avec les autres programmes d'assistance sociale/ filets sociaux du Gouvernement.



2.3 VISION SUR LE LONG TERME

Sur le long terme, le programme de filets sociaux du Gouvernement, actuellement mis en œuvre dans un nombre limité de districts, pourra être un mécanisme d'appui aux groupes vulnérables^[7] d'envergure nationale. La graduelle expansion du programme étatique de filets sociaux dépendra des choix du Gouvernement, choix qui peuvent porter sur une progressive expansion géographique et/ou une expansion catégorielle des ménages. Ces choix seront ensuite dictés en grande partie par les contraintes budgétaires. Sur le court-moyen terme la stratégie d'expansion du programme dépendra des financements extérieurs que le Gouvernement réussira à mobiliser et éventuellement de l'allocation de ressources propres. Sur le long terme, la vision des filets sociaux à Madagascar devra être compatible avec une mobilisation des ressources internes alignée aux capacités budgétaires de Madagascar. A titre d'exemple, dans le pays à faible revenu, les dépenses globales pour les filets sociaux sont en moyenne de 1,5% du PIB (World Bank 2015, State of SSN) et 1,6% dans les pays à revenu moyenne. A Madagascar,

7 La vulnérabilité adressée par le programme filets sociaux dépendra des mécanismes de ciblage qui seront choisis e des objectifs du programme (pauvres chroniques et/ou catégorie de groupes vulnérables tels que enfants en bas âge, personnes handicapées, personnes âgés, etc...). Voir les sections suivantes pour une discussion plus approfondie.

cela correspond à un financement d'environ 150 millions US\$ par an^[8] calculé sur la base du PIB de 2016. Selon une récente revue des dépenses publiques conduite par l'UNICEF (UNICEF/MPPFPS, 2015), les dépenses moyennes en protection sociale (contributive et non contributive) à Madagascar entre 1997 et 2012 s'élèvent à 1,2% du PIB, dont plus de 90% allouées au système contributif. Un objectif de 1,5% du PIB pour les filets sociaux (non contributif) sur le long terme demeure donc assez optimiste.

8 PIB 2016 en US\$ (taux d'échange courant) : 9,991US\$ milliards - <https://data.worldbank.org/country/Madagascar>

Plusieurs options s'offrent au Gouvernement quant à la stratégie d'expansion du programme, en fonction des choix relatifs au ciblage de bénéficiaires mais également au montant des bénéfices.

Montant. Dans le cadre de l'actuel programme de filets sociaux, le montant moyen annuel octroyé aux ménages bénéficiaires est d'environ 240 000Ar par an. Ce montant est toutefois assez variable et, dans le cadre du programme TMDH, dépend de la structure du ménage (voir ci-dessous). Le montant du ACTP par contre est de 240 000 Ar indépendamment de la taille du ménage, mais peut varier en fonction de la participation des ménages aux travaux communautaires.

Tableau 3 Montant moyen de transferts du programme de filets sociaux du Gouvernement - TMDH/LUL

	TMDH/LUL	ALLOCATION DE BASE (INCONDITIONNELLE)	ALLOCATION ADDITIONNELLE PAR MOIS (CONDITIONNELLE)	ALLOCATION ANNUELLE TOTALE	% DE LA CONSOMMATION DE MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES ^[8]
Ménage avec enfants entre 0-5 ans	THDH	10 000Ar		120 000Ar	8%
Ménage avec 1 enfant au primaire	TMDH	10 000Ar	5 000Ar	180 000Ar	12%

	TMDH/LUL	ALLOCA-TION DE BASE (IN-CONDITIONNELLE)	ALLO-CATION ADDITIONNELLE PAR MOIS (CONDITIONNELLE)	ALLOCA-TION AN-NUELLE TOTALE	% DE LA CONSOM-MATION DE MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES ⁽⁹⁾
Ménages avec 2 enfants au primaire	TMDH	10 000Ar	10 000Ar	240 000Ar	16 %
Ménages avec 1 enfant au primaire et un enfant au collège	TMDH/LUL	10 000Ar	5 000Ar + 10 000Ar	300 000Ar	20 %
Ménages avec 2 enfants au primaire et 1 au collège	TMDH/LUL	10 000Ar	10 000Ar + 10 000Ar	360 000Ar	23,5 %
Ménages avec 1 enfant au primaire et 2 (ou plus) au collège	TMDH/LUL	10 000 Ar	5 000Ar + 20 000Ar	420 000Ar	27 %
Ménages avec 2 enfants 6-10 ans et 2 (ou plus) au collège	TMDH/LUL	10 000 Ar	5 000Ar + 20 000Ar	480 000Ar	31 %

Source : données fournies par le FID et calculs propres^[9]

⁹ Consommation des ménages bénéficiaires = consommation moyenne totale des ménages appartenant aux 3 premiers déciles (30% des plus pauvres) selon ENSOMD 2012 = 1 070 931Ar, révisée pour l'inflation 1 530 322 Ar. A noter qu'ici, pour simplifier l'analyse, on utilise la consommation « moyenne » pour cette catégorie de ménages sans distinction par rapport à la taille du ménage

Le montant moyen de 240 000 Ar correspond à environ 22,5% de la consommation annuelle (avant transfert) d'un ménage en dessous du seuil de pauvreté extrême, sur base de données de l'enquête de 2012. Toutefois, en 2016, en prenant en compte l'inflation

ce montant s'élève à 16% du montant de la consommation totale, légèrement inférieure aux bonnes pratiques internationales en matière de fixation des transferts. En prenant en considération les ménages ayant seulement des enfants de moins de 5 ans (allocation de

base uniquement), leur transfert annuel ne correspond qu'à 8% de la consommation. Le tableau 3 présente le pourcentage du transfert sur la consommation également pour les autres typologies de ménages en fonction de leur appartenance au programme TMDH et LUL.

Les données à disposition tendent à suggérer le besoin d'une éventuelle hausse des bénéficiaires, tout particulièrement pour ce qui concerne les ménages avec enfants en bas âge. Toutefois, il serait opportun d'avoir plus de données à disposition avant de procéder à cette révision. Une révision à la hausse est en effet difficilement modifiable par la suite. En 2018 le Gouvernement pourra exploiter :

- Les données de la nouvelle enquête consommation (prévue pour aout 2018, calendrier de mise en œuvre à préciser par l'INSTAT) qui permettra de mettre à jour la structure de la consommation des ménages
- Les données de l'évaluation d'impact du programme de filets sociaux, qui permettront d'évaluer l'impact du transfert sur plusieurs indicateurs de bien-être des ménages bénéficiaires et comprendre si une révision à la hausse est éventuellement nécessaire ou si le montant proposé est déjà suffisant pour déclencher des dynamiques positives au sein

Bonnes pratiques dans la définition du montant du transfert dans les programmes de développement

Le montant du transfert doit être fixé en adéquation avec les besoins des ménages pauvres ciblés par cette typologie de programme. Un montant du transfert trop faible par rapport à la consommation des ménages et par rapport au déficit de pauvreté aura un impact très limité sur la réduction de la pauvreté au niveau nationale et rendra donc ce type de programme inefficace. Un transfert trop élevé pourrait conduire à des distorsions dans l'économie locale (démotivation au travail, assistantat de long terme, tension entre ménages bénéficiaires et non bénéficiaires).

Il n'y a pas de règles de fixation du montant universelles qui s'appliquent à tout pays et à toute circonstance, toutefois pour que les transferts monétaires soient un instrument efficace de lutte contre la pauvreté, l'expérience internationale suggère que le montant du transfert devrait être fixé de façon à correspondre à au moins 20 % de la consommation (avant transfert) des ménages pauvres ciblés par le programme (Innocenti Research Brief 2015-01). En dessous de ce seuil, l'évidence existante démontre que l'impact en termes de réduction de la pauvreté est minime.

À l'heure actuelle, une grande partie des pays à faible revenus définissent des montants inadéquats par rapport aux besoins des ménages cibles. En moyenne en effet, dans les pays à faible revenu, les montants des transferts correspondent à 10 % de la consommation des ménages bénéficiaires. Par contre dans les pays à revenu intermédiaire, ce pourcentage s'élève en moyenne à 21 % et dans les pays à revenu élevé à 37 % (Banque mondiale, 2015).

Le programme de filets sociaux à Madagascar cible les ménages les plus pauvres du pays (avec un seuil d'inclusion fixé à 30 % des plus pauvres). La consommation moyenne des ménages ciblés selon les dernières statistiques disponibles est d'environ 1,5 millions d'Ariary/an (données ENSOMD 2012 révisées pour l'inflation relatives aux 30 % des ménages les plus pauvres). Pour s'aligner aux bonnes pratiques internationales, Madagascar devrait donc offrir au moins 300 000Ar/an aux ménages bénéficiaires du programme de filets sociaux, équivalent à environ 20 % de leur consommation totale (une analyse plus approfondie en fonction de la composition des ménages permettrait de mieux définir ce paramètre, voir encadré 3). Il est également nécessaire qu'une réévaluation des bénéfices sur base annuelle soit faite systématiquement pour prendre en compte le niveau d'inflation.

A noter que les données à disposition pour évaluer la consommation des ménages datent de 2012 et que ces estimations pourront être révisées dès que la prochaine enquête de consommation sera disponible en 2018.

des ménages (réduction de la pauvreté et investissement dans le développement humain et les activités productives).

- **Capacité d'expansion de la couverture du programme étatique.** Les scénarios suivants font référence au nombre de bénéficiaires que le Gouvernement pourrait atteindre avec un investissement équivalent à 1,5% du PIB, à travers des transferts moyens de 240 000Ar/an (16% de la consommation) et 300 000Ar/an (20% de la consommation). Les simulations prennent en compte un scénario dans lequel le Gouvernement décide d'investir une moitié de son budget dans un programme de transferts conditionnels et une moitié dans un programme ACTP^[10].

 10 Ces simulations sont basées sur les données actuelles, sans tenir en considération le contexte macroéconomique futur (croissance économique, croissance démographique, inflation).

Tableau 4 Couverture du programme des filets sociaux avec un investissement de 1,5 % du PIB et un transfert équivalent à 16 % et 20 % de la consommation des ménages cibles

	TRANS-FERTS MONÉTAIRES (US\$)	ACTP (US\$)	TOTAL (US\$)	% DES MÉNAGES COUVERTS	% DES MÉN. EN PAUVRE-TÉ EXTRÊME COUVERTS
Investissement total	75 000 000	75 000 000	150 000 000		
Coût moyen de gestion^[10]	15 000 000	15 000 000	30 000 000		
Coûts liés aux équipements et fournitures^[11]	0	15 000 000	15 000 000		
Montant des transferts	60 000 000	45 000 000	98 875 000		
Nombre de ménages avec un transfert de 240 000Ar/an (environ 80US\$)	750 000	562 500	1 312 500	25%	59%
Nombre de ménages avec un transfert de 300 000Ar/an (environ 100US\$)	600 000	450 000	1 050 000	20%	47%

Source : propres calculs

¹¹ Calculé sur base de 20% du coût total du programme incluant : agences de mise en œuvre centrales et décentralisées, agences de paiement, ciblage, mesures d'accompagnement. Les coûts actuels sont supérieurs à 20% mais des économies d'échelle importantes sont à prévoir dans le cadre d'un programme d'envergure nationale.

¹² Basé sur 25% du coût total du programme ACTP dont 75% est alloué à la main d'oeuvre

Si sur le long terme, le Gouvernement de Madagascar envisage d'aligner ses dépenses en filets sociaux à celles pratiquées par d'autres pays avec niveau de développement comparable (c.à.d. environ 1,5% du PIB), il pourra toucher à travers ces mécanismes environ 20%-25% des ménages, avec des variations en fonction de la typologie de programme choisie (TM ou ACT) et de la valeur des bénéficiaires (ici établie à environ 20% de la consommation des ménages les plus pauvres).

Sur la base de cet objectif de long terme, le Gouvernement pourra envisager différentes options d'expansion progressive du programme national en fonction des choix de ciblage mais également des objectifs sectoriels que le Gouvernement souhaite poursuivre à travers les transferts monétaires (éducation, nutrition, protection de l'enfance, etc.).

Ciblage. Avec un taux de pauvreté de 71,7%, un taux de pauvreté extrême de 52,7% et d'importantes contraintes budgétaires lui permettant d'atteindre, sur le long terme, environ 20%-25% des ménages, le Gouvernement se trouve dans l'obligation de définir des critères de ciblage précis lui permettant d'identifier les ménages ayant le plus besoin de ce type d'intervention.

Cela dépend en premier lieu des objectifs principaux que le Gouvernement veut atteindre à travers les filets sociaux, qui

Transfert monétaire catégoriel basé sur le cycle de vie

La possibilité de mettre en place un transfert monétaire catégoriel basé sur le cycle de vie est actuellement à l'étude à Madagascar. Des premières simulations ont été faites par le Gouvernement avec l'appui de l'UNICEF en 2016 (UNICEF, 2016). Les montants des transferts proposés ont été analysés conjointement avec les données de l'enquête ENSOMD 2012 pour comprendre la couverture ainsi que la générosité de ce type de programme et l'adéquation des bénéfices par rapport aux besoins du ménage. Il s'agit d'un exercice préliminaire qui nécessite d'être approfondi avec i) des simulations sur l'impact sur la pauvreté (voir recommandations), ii) des scénarios avec différents montants du transfert et différentes combinaisons de catégories de bénéficiaires (y inclus, si nécessaire des nouvelles catégories telles que les personnes vivant avec un handicap). A titre d'exemple, ici la simulation prend en compte l'ensemble des catégories des bénéficiaires retenues dans le cadre du rapport de l'UNICEF 2016. Il s'agit donc du scénario le plus coûteux et le plus généreux (en termes de couverture et de montants) par rapport aux scénarios présentés dans le rapport de l'UNICEF (2016). Des options intermédiaires et/ou une expansion progressive du modèle pourraient être envisagées.

CATÉGORIE	BÉNÉFICE/MOIS/ PERSONNE	% DE LA CONSOMMA- TION DES MÉNAGES LES PLUS PAUVRES (3D)	COÛT DU PROGRAMME (% DU PIB 2016) ¹	COÛT DU PROGRAMME (% DU PIB 2030)*
Femmes enceintes	10 000 Ar	7,8%	0,12%	0,08%
Enfants moins de 2 ans	10 000 Ar	7,8%	0,58%	0,38%
Enfants 3 à 5 ans	7 500 Ar	5,9%	0,6%	0,4%
Enfants inscrits au primaire	5 000 Ar	3,9%	0,47%	0,47%
Enfants inscrits au secondaire	5 000 Ar	3,9%	0,11%	0,22%
Personnes âgées >65 ans	20 000 Ar	15,7%	0,52%	0,5%
Total			2,4%	2,05%

Source : UNICEF 2016 et calculs propres basés sur ENSOMD 2012

* inclus 20% des coûts administratifs

A travers un programme de filets sociaux basé sur le cycle de vie avec les paramètres définis dans le tableau ci-dessus, 88 % des ménages malgaches reçoivent un transfert, seuls 12 % en sont exclus. Le transfert total reçu par un ménage dépendra de sa composition. En moyenne, un ménage reçoit 243 000Ar/an, soit environ 12,2 % de la consommation des ménages bénéficiaires et le programme coûterait environ 2,4 % du PIB (voir annexe 2.B pour les statistiques descriptives). Les points forts de cette approche sont les suivants :

- Le taux d'exclusion des ménages dans les besoins est très faible, seuls 2,7 % des ménages en pauvreté extrême ne sont couverts par aucun transfert
- Le transfert est fortement progressif. La taille du ménage est en effet corrélée au niveau de pauvreté et le programme alloue les bénéfices en fonction de la taille du ménage. Le transfert moyen des ménages en pauvreté extrême est de 297 500Ar contre 195 000Ar pour les ménages non pauvres extrêmes. Cela correspond à 19,5 % de la consommation des pauvres extrêmes inclus dans le programme contre 6 % de la consommation

portent essentiellement sur la promotion du capital humain des ménages. Dans ce contexte et dans le cadre d'une expansion future, les ménages avec enfants, qui devront être systématiquement priorités, constituent une porte d'entrée des filets sociaux.

Toutefois, avec un niveau de transfert adéquat (20 % de la consommation

des ménages les plus pauvres) le Gouvernement sera difficilement en mesure d'atteindre tous les ménages avec enfants ni dans le contexte actuel ni dans une projection de long terme relativement optimiste (mobilisation de 1,5 % du PIB). (voir Tableau 5 et Encadré 3)

Tableau 5 Coût d'un programme national uniquement catégoriel basé sur un transfert équivalent à 20 % de la consommation des ménages les plus pauvres

	% DES MÉNAGES TOTAUX	# TOTAL MÉNAGES	COUT DU PROGRAMME (TRANSFERT = 20 % DE LA CONSO. DES PLUS PAUVRES) - EN MIL US\$	% DU PIB
Ménages avec enfants de moins de 2 ans	38 %	2 006 067	250	2,5 %
Ménages avec enfants de moins de 5 ans	56 %	2 935 302	367	3,7 %
Ménages avec enfants de moins de 11 ans	74 %	3 902 234	487	4,9 %

Source : ENSOMD 2012 et propres calculs

D'ultérieurs choix de ciblage sont donc nécessaires pour prioriser les ménages nécessitant un appui monétaire. Le Gouvernement a le choix d'affiner ultérieurement la sélection des ménages à travers :

- **Un ciblage géographique** : cela signifie que dans une vision à long terme le programme étatique de filets sociaux n'aura pas une couverture

des non pauvres extrêmes inclus dans le programme.

Points faibles :

- Le coût reste relativement élevé (2,4 % du PIB de 2016). Toutefois sur le long termes (2030) ce coût sera plus faible (2 % du PIB), basé sur les projections actuelles de croissances économiques, inflation et croissance démographique (FMI 2016 et UN 2016).
- Le coût total du programme est basé sur l'hypothèse d'un taux d'adhésion de 80 %. S'agissant d'un transfert inconditionnel, il est possible que cette auto sélection ne se fasse pas (dans ce cas le coût total s'élèverait à environ 3 % du PIB)

D'ultérieures analyses sont nécessaires pour identifier la combinaison de catégories et le montant de bénéficiaires les plus appropriés qui permettront au Gouvernement de maximiser l'impact sur la réduction de la pauvreté et optimiser l'utilisation des ressources budgétaires. A l'heure actuelle, vu les contraintes budgétaires de Madagascar, la solution la plus appropriée serait d'associer ce modèle à un autre niveau de ciblage de type socio-économique, au moins dans le court-moyen terme.

nationale. Certaines régions (ou certains districts) seront exclues du programme. Dans ce cas, le programme pourra adopter une stratégie de ciblage uniquement catégorielle. Par exemple, en ciblant les ménages avec enfants de 0 à 5 ans dans uniquement 50% des districts. Cette approche toutefois comporte d'importantes erreurs d'inclusion, certaines zones ne seront pas du tout couvertes par le programme national de filets sociaux.

- Un ciblage basé sur le statut socio-économique des ménages : La deuxième option de ciblage qui s'offre au Gouvernement est d'associer le ciblage catégoriel à un ciblage basé sur le statut socio-économique des ménages. Le Gouvernement pourra progressivement étendre la couverture géographique à toutes les régions du pays et introduire une ultérieure sélection des ménages au niveau de chaque communauté bénéficiaire. Cette stratégie est actuellement priorisée par les gouvernements qui utilisent une approche PMT pour sélectionner les ménages les plus pauvres (seuil d'inclusion fixé à 30% des ménages les plus pauvres ayant des enfants).

- Le Gouvernement a également la possibilité d'opter pour un **modèle mixte de ciblage adapté aux réalités géographiques**. L'incidence de la pauvreté extrême est en effet assez variable d'une région à l'autre. Dans la région Androy, 90% de la population se trouve en situation d'extrême pauvreté, contre 20% dans la région Sava. Une approche basée sur le ciblage catégoriel est plus appropriée dans les régions à forte incidence de la pauvreté extrême, l'association d'un ciblage socio-économique pourra se faire dans les régions à plus faible incidence.

Le tableau ci-dessous présente la couverture du programme et le coût pour un programme mixte, qui adopte une stratégie uniquement catégorielle (approche basée sur le cycle de vie) dans les régions à taux de pauvreté extrême le plus élevé (supérieur à 80%) et une stratégie de ciblage socio-économique (avec une inclusion à 30% des ménages les plus pauvres) dans les autres régions. Le montant du transfert est fixé à 240 000Ar^[13] pour les deux programmes (soit

¹³ Dans le cadre du programme avec ciblage catégoriel basé sur le cycle de vie, le montant du transfert est aligné à celui présenté dans l'encadré 2, le transfert moyen par ménage est de 243 000Ar





80 US\$). Ce scénario prend en compte un investissement total dans un programme de transfert monétaire, sans composante

ACTP (qui aurait des coûts additionnels de mise en œuvre liés aux travaux communautaires).

Tableau 6 Ciblage mixte catégoriel et PMT en fonction des spécificités régionales

RÉGION	# MÉ- NAGES DANS LA RÉGION	TYPE DE CIBLAGE	% DES MÉNAGES BÉNÉF.	# MÉ- NAGES BÉNÉF.	COÛT TOTAL DU TRANS- FERT EN US\$	COÛT TOTAL DU PROGRAM. US\$
Régions Androy et Atsimo Atsinanana	328 532	Catégoriel (cycle de vie)	0,88	289 108	23 128 645	28 910 807
Autres regions	4 953 115	PMT	0,30	1 485 935	118 874 765	148 593 457
Total	5 281 647		0,34	1 775 043	142 003 411	177 504 263

Source : calculs propres

Ce scénario comporte déjà un investissement d'environ 1,8% du PIB, supérieur donc à la moyenne des autres pays à faible revenu.

La stratégie d'expansion du programme face aux crises, discutée par la suite, dépendra évidemment de la stratégie de ciblage du programme en temps normal. Un programme qui opte pour une inclusion catégorielle assez large, aura déjà une couverture importante de la population. En cas de crise, il s'agit donc d'évaluer le besoin

d'une expansion verticale (augmentation des bénéficiaires), l'expansion horizontale (inclusion de nouveaux bénéficiaires). Par contre, un programme qui opte pour une couverture limitée à une partie restreinte de la population (par exemple 30% des plus pauvres) devra avoir une stratégie d'expansion horizontale bien définie pour faire face aux besoins des ménages rendus temporairement vulnérables par une crise. L'expansion, tant horizontale que verticale, devrait se baser sur une analyse approfondie des besoins de la population

Autres programmes de transferts monétaires de développement

Ce chapitre s'est focalisé sur le programme de filets sociaux étatique, qui est le principal outil opérationnel mis en place par le Gouvernement de Madagascar pour la mise en œuvre des transferts monétaires. Il y a toutefois à Madagascar d'autres programmes de transferts monétaires, mis en œuvre par des acteurs étatiques et non étatiques. Ces programmes devraient être complémentaires au programme du Gouvernement et dans la mesure du possible s'y aligner. Il s'agit en grande partie des programmes du type ACT ou HIMO, dont les principaux sont :

PAM : dans le cadre de son programme d'appui pays (PRRO – *Protracted Relief and Recovery Operation*), le PAM finance la mise en œuvre de programme de résilience de FFA (*Food For Assets*) dans certaines communes du Sud du pays. Dans le cadre de sa programmation pour 2017-2018, en particulier le PAM envisage toucher environ 100 000 bénéficiaires pour la création d'environ 40 actifs communautaires. Les actifs communautaires créés permettent de promouvoir la capacité de résilience de la communauté (désenclavement, barrages, actifs agricoles). Vue la similitude dans l'approche et les objectifs du programme ACTP du Gouvernement, un éventuel alignement aux procédures et paramètres de mise en œuvre du programme ACTP pourrait être envisagé dans la programmation future.

BIT : Depuis l'année 2000, le BIT finance un programme HIMO (Haute Intensité de Main d'œuvre) qui a couvert tout le territoire national (mais focalisé dans le Sud en 2016 et 2017). Le programme a pour objectif de construire des routes, pistes rurales ou bâtiments en maximisant l'utilisation de la main d'œuvre et la création d'emploi (seuil de main d'œuvre de 35 % du coût total du programme). Le programme n'a pas une vocation principalement sociale, l'objectif principal étant la création d'infrastructures de qualité technique acceptable. Le salaire de base est fixé au SMIG national (7 500 Ar pour 8 heures de travail) donc légèrement supérieur à celui fixé dans le cadre des travaux ACT. La mise en œuvre est faite par des entreprises privées. Vu l'objectif de ce type de projet, il n'est pas envisageable d'aligner les paramètres et les procédures de mise en œuvre avec les filets sociaux. Toutefois, des synergies peuvent être trouvées entre les deux, à titre d'exemple le programme HIMO peut venir en complément des filets sociaux dans certaines régions et contribuer à apporter des réponses de long terme (un projet de désenclavement à travers la réhabilitation des routes ainsi que d'infrastructures hydrauliques dans le Sud est à l'étude). Le programme HIMO pourrait également partager certains outils opérationnels avec les filets sociaux, à titre d'exemple le registre unifié pourrait être exploité comme base des données pour sélectionner les travailleurs parmi les ménages les plus démunis.

MPPSPF : Le Ministère de la Population met en œuvre des programmes HIMO à petite échelle dans plusieurs régions de Madagascar, sous financement propre du Gouvernement. Il s'agit de programmes qui offrent 3 à 5 jours de travail par bénéficiaire, souvent pour réaliser des travaux d'assainissement. L'impact socio-économique de ces projets reste toutefois limité, vu le nombre de jours offerts. Les projets sont mis en œuvre directement par le Ministère mais les procédures opérationnelles et fiduciaires nécessitent d'être renforcées. Si le Ministère souhaite poursuivre ce type de projet, il devrait envisager des procédures opérationnelles plus transparentes, éventuellement déléguer la mise en œuvre à d'autres agences d'exécution et en réviser des paramètres pour augmenter l'impact social.

FID/PURSAPS : Le projet PURSAPS (Projet d'Urgence pour la Sécurité Alimentaire et la Protection Sociale) a été mis en œuvre, dans sa composante filets sociaux, par le FID sous financement Banque Mondiale, depuis 2014 et est à la phase de clôture. Il s'agit d'un projet qui associe une composante ACT d'environ 45 jours de travail par an pour les ménages aptes à travailler avec une composante de transferts d'argent pour les ménages non aptes à travailler. Le projet a touché environ 45 000 ménages sur les 3 ans de mise en œuvre. Le projet en question est en phase de clôture mais le FID reste la principale agence d'exécution des filets sociaux du Gouvernement dans le cadre du programme TMDH et ACTP, avec des paramètres légèrement révisés par rapport au programme PURSAPS.

rendue vulnérable par une crise. L'analyse des besoins, rentre dans le cadre de la réponse humanitaire à une crise. En fonction de la nature de la crise (crise prolongée liée à l'insécurité alimentaire/nutrition ou crise soudaine), des méthodologies pour estimer les besoins (et donc le montant des transferts et couverture des programmes) sont habituellement utilisées par les acteurs humanitaires. Le système de protection sociale du Gouvernement devrait pouvoir exploiter ces méthodologies d'estimation des besoins afin de planifier une expansion du programme national en réponse à une crise.

Dans une vision de long terme, le système de protection sociale devra s'attaquer à la vulnérabilité chronique des ménages et augmenter leur capacité de résilience mais

également pouvoir s'élargir en fonction des besoins spécifiques dictés par une crise. On peut donc envisager une composante « de base » du programme de transfert monétaire discutée jusqu'à présent, ciblée aux ménages en vulnérabilité chronique (liée à la pauvreté ou autre type de vulnérabilité). Ce programme permet de stabiliser la consommation des ménages sur une longue période et il est structuré afin de maximiser l'impact des transferts monétaires sur l'investissement humain et productif des ménages, à travers notamment des mesures d'accompagnement ou des conditionnalités spécifiques. Le programme devra également définir un processus de graduation qui permettra d'accompagner le ménage jusqu'à un niveau d'auto-prise en charge. En parallèle à ce programme « de base », une expansion

du programme est à envisager chaque fois qu'une crise fasse plonger une partie de la population dans une situation de besoin additionnel d'assistance. L'expansion du programme, traitée dans la section 2 de ce rapport, cible les ménages affectés par la crise, il s'agit d'un programme de plus courte durée qui a pour objectif de soutenir la consommation et éviter de stratégies de survie négatives pendant la crise. Le programme prend fin après la réponse d'urgence et pourra être suivi de programmes de relèvement et de reconstruction. Pour évoluer vers un système de protection sociale, les deux composantes devront partager un ensemble de mécanismes de mise en œuvre et outils en commun, tout particulièrement liés au système de gestion de l'information.



Image 1

Programme de filets sociaux et expansion pendant la crise

TRANSFERTS MONÉTAIRES

Programme de base

Cible principale : ménages en vulnérabilité chronique

Objectif : apporter un soutien pour stabiliser leur consommation et promouvoir leur développement humain et/ou leur capacité productive. Programme à long terme qui augmente la résilience des ménages

Structure du programme : transferts monétaires périodiques en soutien à la consommation + mesures complémentaires et/ou conditionnalités pour promouvoir la résilience et le développement humain

Vision sur le long terme : Programme à couverture nationale touchant les plus vulnérables. Une stratégie de graduation permettra d'accompagner le ménage entre l'assistanat et l'auto-prise en charge

TRANSFERTS MONÉTAIRES

Expansion en réponse aux crises

Cible principale : ménages affectés par une crise :

-> Ménages pas encore inclus dans le programme des filets sociaux (expansion horizontale) selon l'expérience passée jusqu'à 75%-80% de la population pourrait nécessiter une aide en urgence dans les localités les plus touchées par la crise

-> Ménages déjà inclus dans le programme mais qui nécessitent un appui supplémentaire (expansion verticale)

Objectif : stabiliser la consommation des ménages en période de crise, protéger leurs moyens d'existence et éviter la mise en place de stratégies de survie négatives.

Vision sur le long terme : La période de crise terminée le programme de filets sociaux se rétrécit pour revenir à sa cible et montant habituel



© UNICEF Madagascar/Gaby Guerrero

Recommandations pour la vision à long terme

Le Ministère de la Population est en train d'actualiser sa politique nationale de protection sociale et d'élaborer une stratégie de mise en œuvre sur le moyen long terme. Certains éléments doivent être pris en compte dans le cadre de cet exercice, notamment :

1. **L'analyse approfondie de l'impact sur la pauvreté de différents scénarios du programme de filets sociaux.** Jusqu'à présent, les analyses conduites par le Gouvernement ont été portées sur une évaluation des coûts et de la couverture du programme de filets sociaux. Une analyse plus approfondie de l'impact du programme sur la réduction de la pauvreté et des inégalités à Madagascar n'a pas encore été conduite. Il s'agit tout particulièrement d'exploiter les données de la dernière enquête consommation (2012) et de simuler des scénarios par rapport au montant des transferts et à la typologie de ciblage. A travers cet exercice, il est possible d'évaluer l'impact des différents scénarios en termes de soutien à la consommation des ménages bénéficiaires et réduction de la pauvreté dans le pays. A titre d'exemple, le modèle basé sur le cycle de vie pourra être évalué :

- ⊙ avec l'inclusion/exclusion de certaines catégories de bénéficiaires,
- ⊙ par rapport à différentes valeurs de bénéfices,
- ⊙ avec ou sans un ciblage socio-économique, par rapport à une éventuelle différenciation régionale, etc.

Cet exercice conjointement aux analyses des coûts, faites précédemment, permettra au Gouvernement de choisir la stratégie d'expansion du programme national la plus appropriée en fonction du budget que le Gouvernement souhaite investir et de l'objectif de réduction de la pauvreté.

2. **L'exercice de budgétisation du programme de filets sociaux, qui sera mis à jour dans le cadre de la révision de la PNPS, doit prendre en compte une révision périodique des bénéfices par rapport à l'inflation.** Dans les projections à long terme qui seront faites par le Gouvernement, afin de modéliser les coûts et la capacité d'expansion du programme national de filets sociaux, le Gouvernement devrait prendre en compte une révision annuelle des bénéfices par rapport aux prévisions d'inflation. Cette démarche permettrait d'assurer que les bénéfices

soient constamment alignés aux besoins de la population.

3. **Le développement d'un système de sortie/graduation.** Jusqu'à présent, le système de filets sociaux n'a pas encore défini une porte de sortie pour les ménages bénéficiaires de l'assistance. Il s'agit d'une ultérieure étape pour développer le système national. Cela comporte notamment :
 - ⊙ La définition et le suivi d'indicateurs permettant de mesurer si la situation socio-économique du ménage s'est renforcée
 - ⊙ Le lien avec d'autres programmes du Gouvernement ou de partenaires (tels que micro crédit, programme emploi, AGR, ...) vers lequel les ménages ayant atteint un certain niveau de stabilité socio-économique pourraient être inclus en quittant le programme de filets sociaux.
4. **Mise en place d'outils administratifs partagés avec d'autres programmes de protection sociale.** Au-delà du programme de transferts monétaires, le Gouvernement a mis en place d'autres programmes ciblés d'assistance aux ménages

vulnérables. Tel est le cas de l'exemption des frais de santé pour les indigents par exemple. Ce programme rentre également dans la définition de filets sociaux de sécurité étant un programme social ciblé. Il est important que dans l'élaboration de la stratégie à long terme de protection sociale, le Gouvernement développe des synergies et des outils partagés avec les principaux programmes sociaux, notamment en termes de stratégie de ciblage et enregistrement unique.

5. L'alignement des programmes de transferts monétaires non Gouvernementaux de développement aux paramètres définis par le programme étatique. Le programme de filets sociaux étatique n'est pas pour le moment en mesure de couvrir les besoins en protection sociale dans les différentes régions de Madagascar. Une stratégie d'expansion progressive sur le moyen long terme sera définie, comme discuté précédemment. Dans les régions pas encore couvertes par le programme étatique et qui ont une présence de partenaires au développement qui envisagent de mettre en œuvre des programmes monétaires

(transferts monétaires ou ACT), un alignement aux paramètres utilisés dans le cadre du programme de l'Etat et le partage d'outils administratifs et opérationnels commun est à envisager pour évoluer vers un système intégré mis en œuvre par différents acteurs. L'actuel programme de filets sociaux de l'Etat propose deux modèles : i) transferts monétaires liés au développement humain, et ii) transferts productifs favorisant le développement économique local. En fonction de la localité et des objectifs spécifiques des différentes organisations de mise en œuvre, l'un ou l'autre modèle pourrait être considéré. Il est en effet important que l'harmonisation des paramètres concerne également les programmes de développement, et ne soit pas limitée à l'urgence.





© UNICEF Madagascar/Gaby Guerrero

SECTION
2

LES TRANSFERTS MONÉTAIRES EN RÉPONSE À L'URGENCE

État des lieux et étapes vers l'harmonisation

4



© UNICEF Madagascar / Gaby Cuerrero



La réponse humanitaire aux catastrophes naturelles

Sécheresse	36
Cyclones	49

Les transferts monétaires sont un outil de plus en plus utilisé dans le cadre de la réponse humanitaire aux chocs et doivent s'intégrer à la réponse d'urgence globale. Les transferts monétaires ne sont en effet qu'un moyen (parmi d'autres) pour répondre aux différents besoins de la population pendant une crise. Ils représentent un moyen très efficace en cas

de bon fonctionnement des marchés et doivent être priorités par rapport à d'autres modalités d'intervention quand c'est possible. Toutefois, à cause de la défaillance des marchés, des préférences de certains bailleurs et de contraintes opérationnelles, les aides en nature représentent encore le principal moyen d'apporter de l'assistance en cas d'urgence. Pour mieux comprendre

le rôle et les défis liés à la réponse monétaire en cas d'urgence et en définir un cadre opérationnel harmonisé, il est donc nécessaire d'avoir une vue d'ensemble de la réponse humanitaire, des besoins, des financements alloués et des principaux intervenants (bailleurs et agences de mise en œuvre).

4.1 SÉCHERESSE

4.1.1 Réponse humanitaire globale à la sécheresse

L'épisode de sécheresse qui a affecté le Sud de Madagascar a touché presque 1 million de personnes (RIASCO, 2017), l'aide humanitaire qui s'est élevée à environ 100 millions US\$ a permis d'atteindre environ 70% des bénéficiaires ciblés, soit 685 000 personnes.

Tableau 7 Nombre de bénéficiaires et de financement pour la crise liée à la sécheresse dans le Sud – réponse humanitaire globale

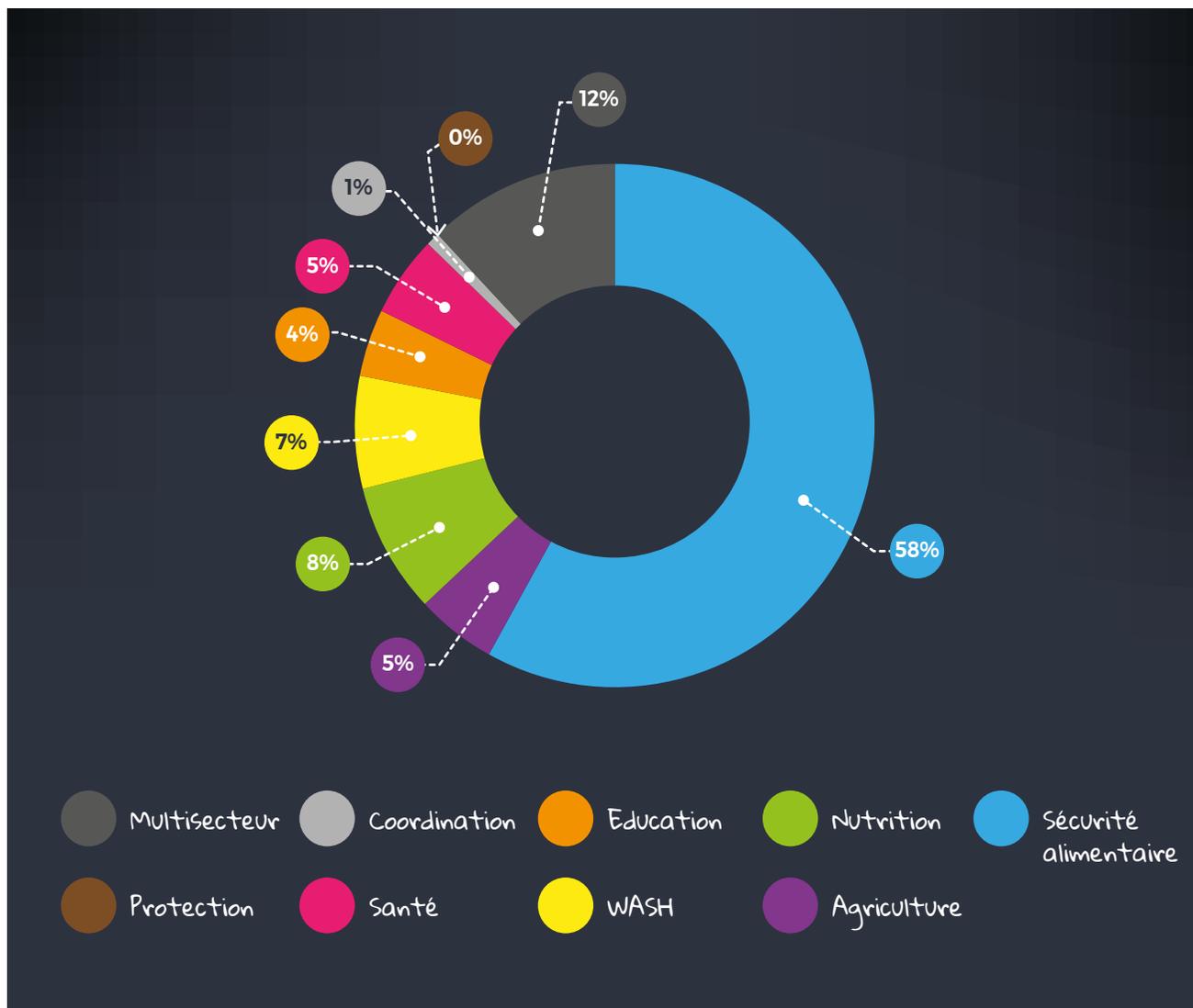
PRÉVISIONS ET RÉALISATIONS DE LA RÉPONSE HUMANITAIRE - SUD DE MADAGASCAR		
Bénéficiaires*	Ciblés	978,000
	Atteints	685,160
Financement**	Demandé	154,9 Millions
	Réçu	101,2 Mil

* Rapport RIASCO, juillet 2017 (données de juin 2017)

** Madagascar : Sécheresse Grand Sud, Bureau du Coordonnateur Résident, Rapport de Situation n°7, juillet 2017

La plus grande partie de cette aide (60%) a été utilisée pour mettre en place des projets de sécurité alimentaire, sous forme de distribution de vivres, coupons

ou transferts monétaires, suivis par des projets multisectoriels (12%), de nutrition (8%) et WASH (7%).

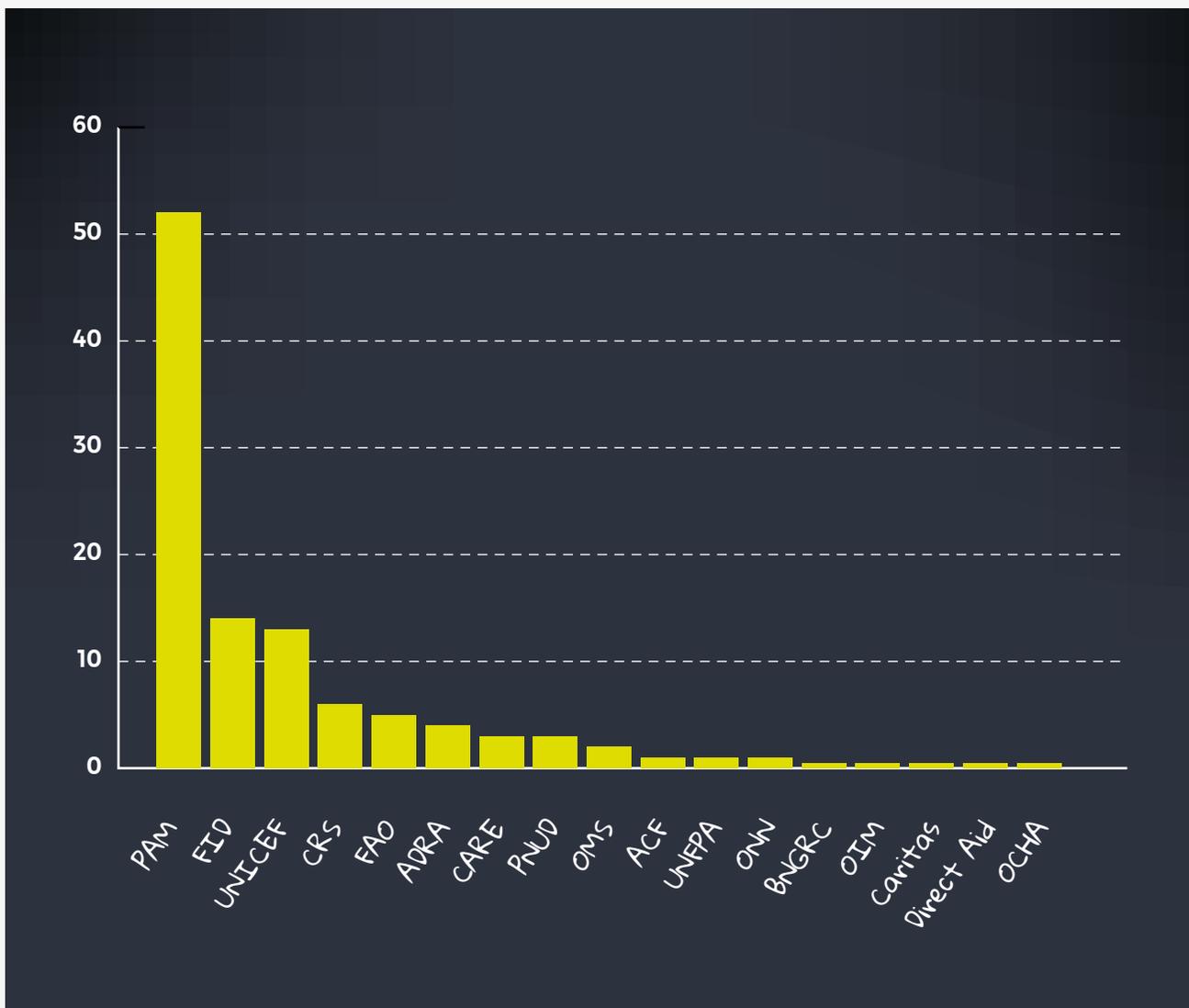


Source: Bureau du Coordonnateur Résident, Rapport de Situation n°7, juillet 2017

Le premier bénéficiaire de l'aide humanitaire a été le PAM, avec plus de 50 millions US\$ reçus suivi par le FID avec environ 13 millions US\$ pour l'expansion du programme de filets sociaux national à l'urgence^[14]. Le programme de filets sociaux Gouvernemental a donc été le deuxième bénéficiaire de l'aide humanitaire pour la réponse à la sécheresse dans le Sud.

¹⁴ Les données OCHA font référence uniquement à la réponse d'urgence, le financement additionnel octroyé au FID pour la phase de relèvement et développement n'est donc pas inclus

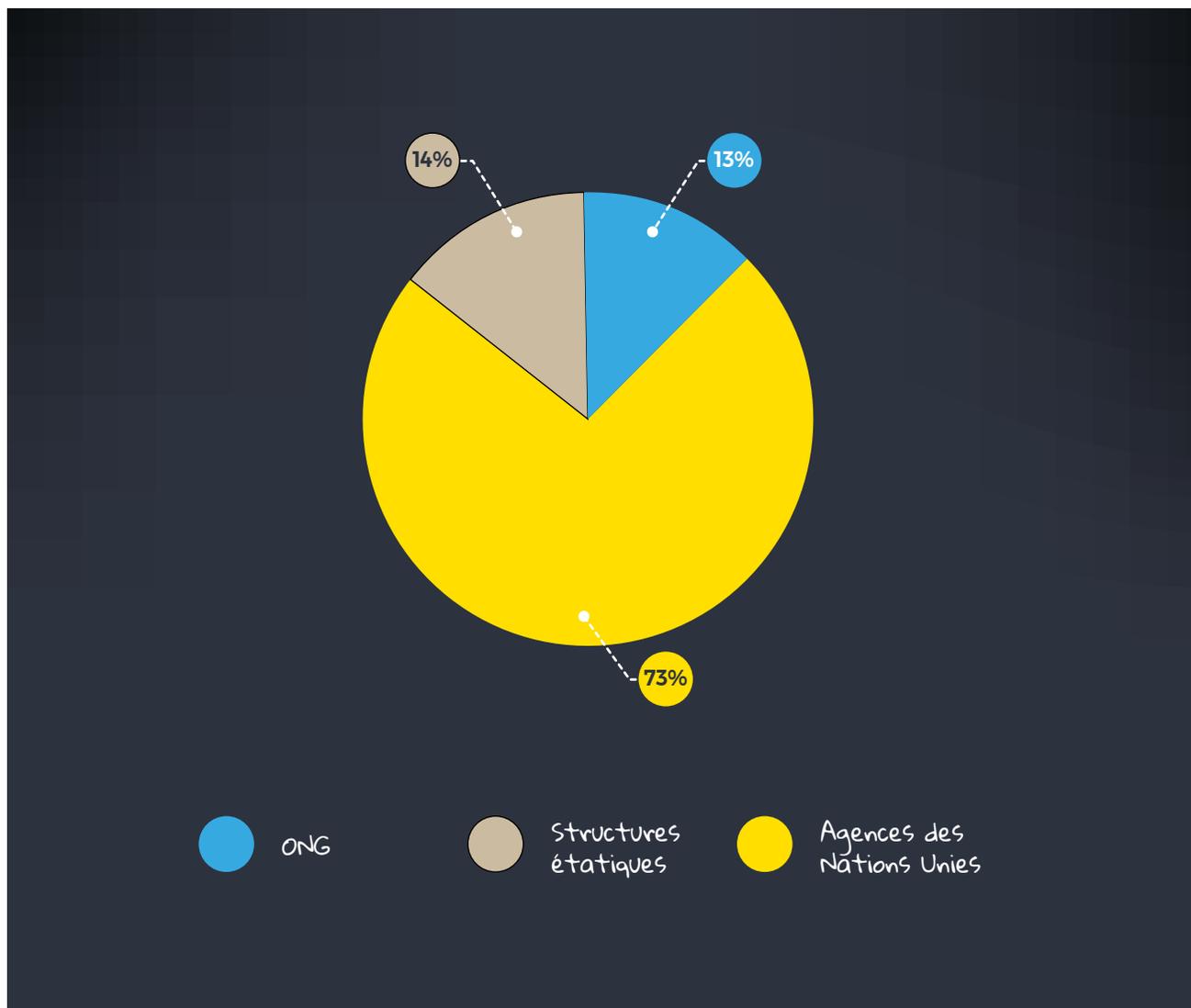
Image 3 Montant total reçu par récipiendaire de l'aide humanitaire (en MI US\$) – réponse humanitaire globale



On constate toutefois que dans un point de vue global, les fonds reçus par les agences étatiques (FID, BNGRC et ONN) ne représentent que 14% du montant global de la réponse humanitaire dans le Sud, qui est encore dominé par les agences des Nations Unies (73% des montants alloués). Cela s'explique par une certaine méfiance traditionnelle des principaux donateurs de l'aide humanitaire vis à vis des institutions étatiques et aux craintes liées à une faible efficacité et transparence dans la distribution des aides par ces institutions par rapport aux agences des Nations Unies.

Source : Bureau du Coordonnateur Résident, Rapport de Situation n°7, juillet 2017

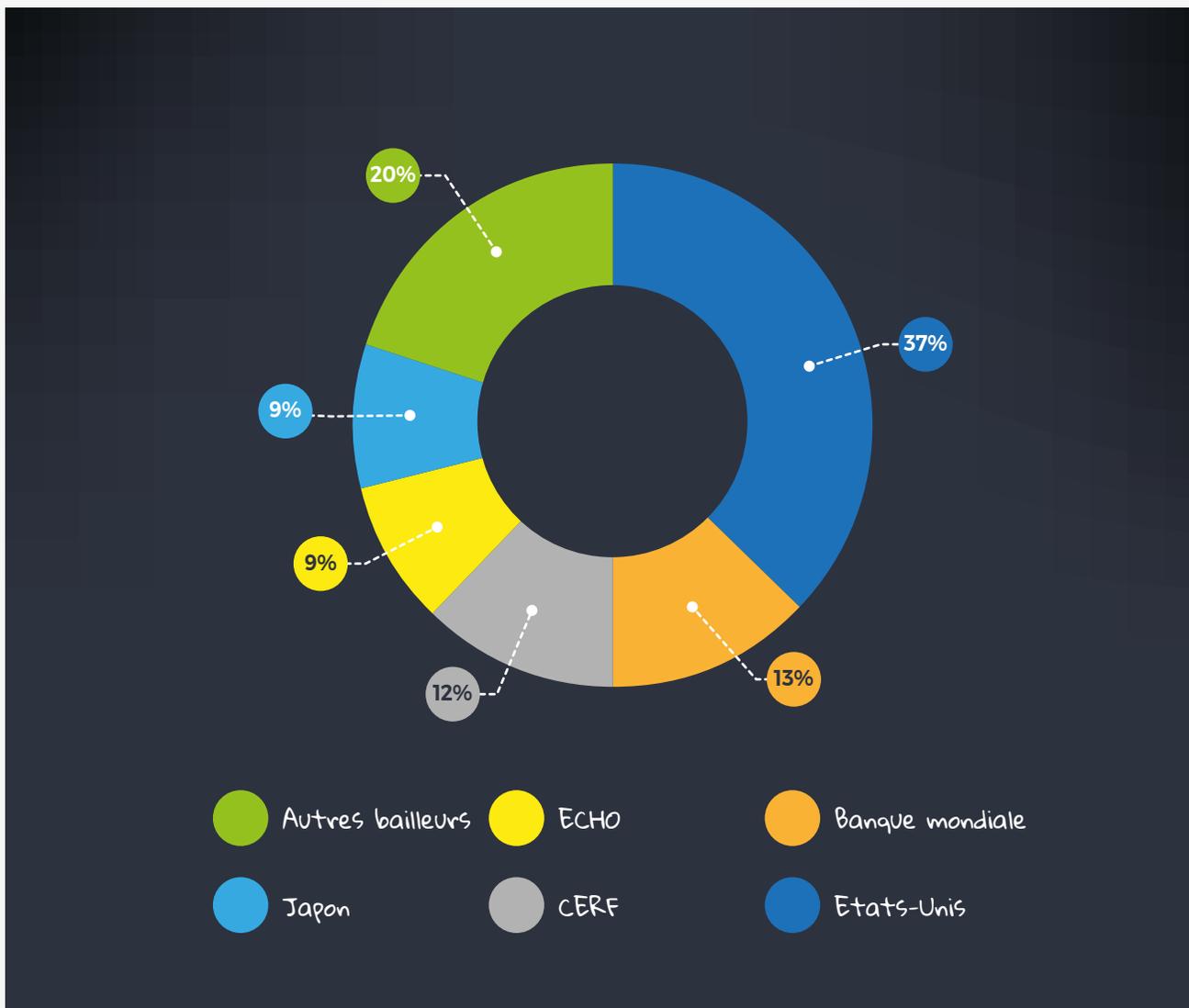
Image 4 Montant total reçu par type d'agence d'exécution (en MI US\$) - réponse humanitaire globale



80% du financement total a été octroyé par 5 grands donateurs, notamment les Etats Unies (37% du total), la Banque Mondiale (13%), le CERF (12%), ECHO (9%) et le Japon (9%). Les 20% restants ont été financés par 17 autres donateurs. Parmi les 5 donateurs majeurs, la Banque Mondiale a été la seule à octroyer un financement au Gouvernement pour l'expansion du programme de protection sociale nationale en réponse à la crise. Les autres donateurs majeurs ont opté pour le financement des programmes mis en œuvre par les acteurs humanitaires non gouvernementaux.

Source : Bureau du Coordonnateur Résident, Rapport de Situation n°7, juillet 2017

Image 5 Montant alloué par donateur (en MI US\$)
- réponse humanitaire globale



4.1.2 Réponse monétaire à la sécheresse

Les transferts monétaires comme moyen pour apporter une réponse aux besoins de la population affectée par la crise ont été largement utilisés à Madagascar. On estime^[15] qu'environ 26,5 Millions US\$ ont été utilisés en 2016-2017 pour la réponse humanitaire sous forme de transfert monétaire, soit presque 30% du montant global de l'assistance humanitaire pour la crise dans le Sud (voir section précédente). En nombre cumulé (sans compter les chevauchements), les programmes ont atteint presque 240 000 ménages (soit presque 1 million d'individus^[16]). Les transferts monétaires ont été utilisés pour des objectifs multisectoriels : sécurité alimentaire, nutrition, WASH, protection de l'enfance, agriculture.

¹⁵ Estimation à partir des données collectées par le groupe de travail cash gérées par le Ministère de la Population. L'estimation risque d'être imprécise, les informations sont fournies et mises à jour sur base volontaire de la part des membres. Dans l'exploitation de ces données, il faut donc tenir en compte qu'il pourrait y avoir des imprécisions. Cette analyse permet seulement de dégager des tendances générales

¹⁶ Il y a un problème d'incompatibilité entre les données fournies par le groupe cash et les données du rapport RIASCO. En effet, selon le rapport RIASCO 685 000 personnes ont bénéficié de l'aide humanitaire (y inclut le cash), selon le groupe cash presque 1 million ont bénéficié d'un appui monétaire.

Source : Bureau du Coordonnateur Résident, Rapport de Situation n°7, juillet 2017

Le groupe de travail cash a recensé 7 programmes de transferts monétaires mis en œuvre en réponse à la sécheresse dans le Sud, auxquels s'ajoute un 8^{ème} programme mis en œuvre par le PNUD après la crise, comme moyen de relèvement^[17].

On peut diviser ces 8 programmes de transferts monétaires en 4 groupes :

- Programmes qui fournissent un appui en période de crise à travers des *transferts périodiques, sur plusieurs mois, assez régulier et prévisibles*. Ces types de programmes peuvent être plus ou moins focalisés sur un appui à la consommation alimentaire ou la consommation globale et/ou être associés à d'autres activités sectorielles afin de poursuivre des objectifs sectoriels spécifiques (nutrition, santé, protection, etc.). C'est le cas par exemple du programme du MPPFPS qui vise à promouvoir au sein du ménage des pratiques liées à la protection de l'enfant. Le point commun de ces programmes est que la démarche principale reste la stabilisation de la consommation du ménage pendant la période de crise.

¹⁷ Pour le moment, le groupe de travail cash ne dispose pas encore de détails concernant le nombre de bénéficiaires et le budget du programme du PNUD.

Il s'agit du programme du FID, du PAM, du Ministère de la Population et (en moindre mesure) de CARE^[18].

- Programmes qui ont comme objectif de *protéger les moyens d'existences des ménages*, surtout liés à l'agriculture. Ces types de programmes sont souvent associés et complètent les premiers types de programmes : c'est le cas des programmes de la FAO et de CRS. Les deux programmes ont comme objectif de distribuer du cash ou des coupons pour permettre aux ménages d'accéder à des semences ou des outils agricoles. Il s'agit de programmes qui prévoient une distribution unique par ménage.
- *Programmes sectoriels spécifiques* : c'est le cas du programme WASH mis en œuvre par l'UNICEF, dont l'objectif était de fournir des coupons pour aider les ménages à acheter de l'eau. Ce type de programme peut compléter le premier type de transfert si on estime que le montant du programme de soutien à la consommation ne prend pas en compte les besoins spécifiques

¹⁸ CARE en effet a opté pour un programme ACT, un appui à la consommation limité à environ un mois, avec le double objectif de promouvoir la réhabilitation des actifs communautaires

(dans ce cas en eau) ou si le besoin spécifique ne concerne qu'un sous-groupe très limité des bénéficiaires du programme principal.

- *Programmes de relèvement après la crise* : il s'agit essentiellement du programme du PNUD, mis en œuvre après la période de crise aiguë à partir de juillet 2017. Le modèle d'intervention que le PNUD met en œuvre est celui d'argent contre travail dans le but précis d'avoir une complémentarité avec les efforts humanitaires et afin de contribuer à stabiliser les moyens de subsistance et améliorer les conditions économiques et sociales requises pour développement sur le long terme. Le programme est mis en œuvre après la phase d'urgence proprement dite.

Tableau 8 Projets de transferts monétaires en réponse à l'urgence dans le Sud

AGENCE DE MISE EN ŒUVRE	BUDGET (US\$)	MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES	SECTEURS	TYPES DE PROGRAMME
Programmes d'appui à la consommation				
PAM	8 100 000	94 500	Sécurité alimentaire	Transfert inconditionnel
FID (phase d'urgence)	13 100 000 ^[18]	59 559	Nutrition, Moyen d'existence, résilience	Transfert inconditionnel
MPPFPS	237 000	1 364	Protection de l'Enfance	Transfert inconditionnel
CARE	560 000	7 186	Sécurité alimentaire, nutrition, résilience	ACT
Programmes de protection des moyens d'existence				
FAO	2 610 000	47 033	Agriculture	Transfert inconditionnel
CRS	912 705	18 171	Agriculture	Coupons
Programmes sectoriels spécifiques				
UNICEF Wash	250 000	5 000	WASH	Coupons
Programmes de relèvement				
PNUD	800 000	5 240	Relèvement	ACT

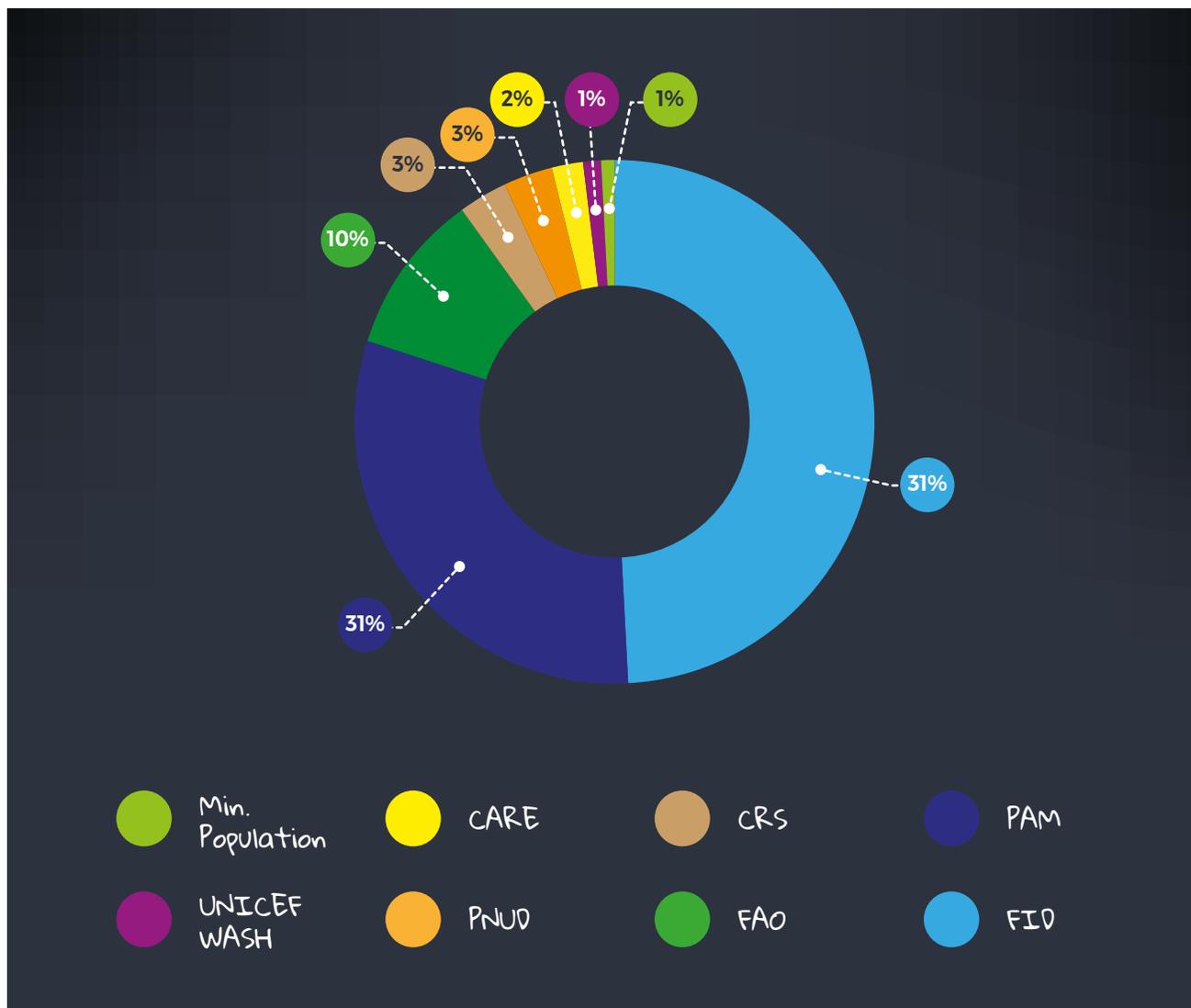
Source : Données fournies par les membres du groupe cash

¹⁹ Ce montant inclut uniquement le budget comptabilisé dans le cadre de la réponse à l'urgence, tel que comptabilisé par OCHA dans les statistiques officielles reportées dans la section précédente

82% du financement alloué aux transferts monétaires dans le Sud sont répartis entre deux programmes principaux, le programme du FID, qui compte pour environ la moitié du budget total investi en transfert monétaire et le programme du PAM qui compte pour le 31% du budget total^[20]. Les 18% restant sont répartis parmi les 5 autres projets.

²⁰ Le budget du PAM comptabilisé ici est seulement celui lié aux transferts monétaires, le budget total, incluant les transferts en nature, est plus de 50 millions US\$.

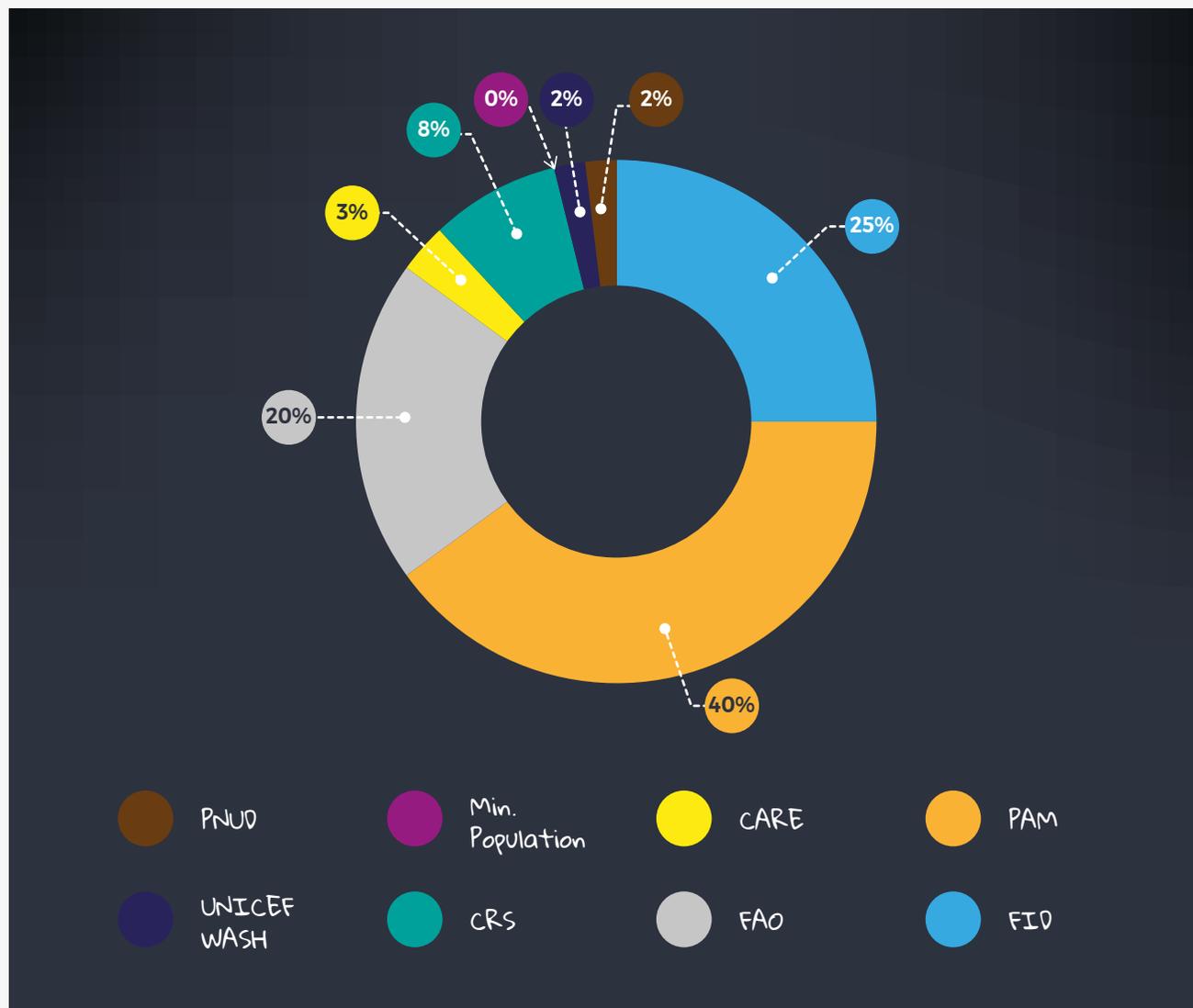
Image 6 Budget des projets monétaires par agence (% par agence)



L'analyse du nombre de bénéficiaires total reste compliquée à cause de l'absence d'un enregistrement unique et harmonisé entre partenaires. On peut en effet avoir une estimation du nombre total de ménages ayant bénéficié à chaque programme mais, en absence d'un registre unifié qui permet d'évaluer le chevauchement entre programmes, il est impossible d'estimer le nombre total de ménages réellement touchés par ces interventions. Le PAM est l'agence qui a touché un plus grand nombre de bénéficiaires (environ 94 000 ménages), suivie par le FID (presque 60 000 ménages). Il faut toutefois souligner que le programme du PAM était limité uniquement à la période d'urgence, alors que celui du FID couvrait également relèvement et développement. Par ailleurs, le budget du FID ne couvre pas uniquement la réponse monétaire mais également les mesures complémentaires liées à la nutrition et le fonds de redressement versé aux ménages (60 US\$/ménage) mis en place comme stratégie de relèvement après crise.

Source : données fournies par le groupe cash

Image 7 Nombre de ménages bénéficiaires (% par agence)



Le tableau ci-dessous donne un aperçu du chevauchement géographique (au niveau communal) entre programmes pour deux localités (à titre d'exemple, Ambovombe et Tsihombe). Toutefois en absence de données comparables au niveau de fokotany et des ménages, il n'est pas possible de comprendre s'il y a eu un réel chevauchement entre programmes. Les informations collectées par le FID et le PAM au moment du lancement des opérations permettent d'estimer à environ 9 229 le nombre de ménages ayant bénéficié des deux programmes^[21] (dans tous les districts du Sud concernés). Toutefois pour éviter un chevauchement temporel, le FID a pris le relais après le programme du PAM. Pour les autres programmes, il n'y a pas de données disponibles qui permettent de faire des estimations. Lors des visites de terrain dans certains villages qui ont bénéficié conjointement de plusieurs programmes, on a pu estimer qu'environ 30% des bénéficiaires du FID ayant participé aux focus groupe avaient également bénéficié d'autres initiatives^[22] (ACT de CARE et/ou programme de transferts monétaires de la FAO).

²¹ Ce qui correspond à environ 10% des bénéficiaires du PAM et 15% des bénéficiaires du FID. Source : fichier « rapprochement FID-PAM » fourni par UNICEF

²² Constat lors des focus groupes, pas de valeur statistique

Source : données fournies par le groupe cash

Tableau 9 Nombre de bénéficiaires par rapport aux besoins estimés – exemples des districts d’Ambovombe et Tsihombe

RÉGION	DISTRICT	COMMUNE	POPULATION TOTALE (personnes)	MÉNAGES DANS LE BESOIN (ESTIMATION IPC OCT 2016)		MÉNAGES CIBLÉS PAR CHAQUE PROGRAMME									
				%	#	SOUTIEN PÉRIODIQUE À LA CONSOMMATION DU MÉNAGE				APPUI PONCTUEL POUR PROTÉGER LES MOYENS D'EXISTENCE		APPUI SECTORIEL SPÉCIFIQUE			
						FID	PAM	CARE	MPPSPF	FAO	CRS	UNICEF WASH			
ANDROY	AMBOVOMBE		378 811	45%	34 093										
		Ambanisarika					3 580		316		1 000			100	
		Ambazoa				1 042			684					150	
		Ambohimalaza				564								150	
		Ambonaivo				583			350		843			150	
		Ambondro							603		14 73	1 623		50	
		Ambovombe				4884			401	383	1 211			550	
		Ampamata										314			
		Analamary				415			619					50	
		Andalatanosy				2210		4 346			1 000				
		Anjegy Ankilikira						2 799		192				150	
		Antanimora						3 279			900	3 689			
		Atsimo Erada				674			543			1 857		150	
		Imanombo													
		Jafaro							3794			1 786			
		Maroalomainty					1 678			340					200
		Maroalopoty					4 429			357		1 473			150
		Marovato Befeno					1 319								150
		Sihanamaro					3 127								100
Tsimananada					1 185			585					150		
					22 110		17 798	4 990	383	10 000	7 169		2 250		

RÉGION	DISTRICT	COMMUNE	POPULATION TOTALE (personnes)	MÉNAGES DANS LE BESOIN (ESTIMATION IPC OCT 2016)		MÉNAGES CIBLÉS PAR CHAQUE PROGRAMME						
						SOUTIEN PÉRIODIQUE À LA CONSOMMATION DU MÉNAGE			APPUI PONCTUEL POUR PROTÉGER LES MOYENS D'EXISTENCE		APPUI SECTORIEL SPÉCIFIQUE	
						%	#	FID	PAM	CARE	MPPSPF	FAO
ANDROY	TSIHOMBE	Anjampaly	128 757	75%	19 314	2 021					1 662	200
		Antaritarika				2 185						100
		Betanty				1 892					2 043	
		Imongy				1 306						250
		Marovato				1 975				2 793		200
		Nikoly				2 101	1 766			2 207		300
		Tsihombe				3 879	6 826		302		2 084	100
		Behazomanga					1 260					100
					15 359	9 852	0	302	5 000	5 789	1 250	

Source : données IPC Octobre 2016 et données fournies par le groupe cash

On constate par ailleurs que le nombre total des ménages ayant bénéficié d'un programme de stabilisation de la consommation est supérieur aux besoins estimés par la méthodologie IPC dans les deux districts pris en exemple (Ambovombe et Tsihombe). En effet, comme montré dans le tableau 9, selon l'analyse IPC, environ 45% de la population d'Ambovombe, soit 34 093 ménages étaient dans une situation de crise ou d'urgence et nécessitaient un appui à la consommation. En total dans ces districts, plus de 45 000 ménages ont bénéficié d'un appui monétaire prolongé à la consommation (les programmes d'appui

aux moyens d'existence et programmes spécifiques ne sont pas comptabilisés), donc 30% en plus par rapport aux besoins estimés. Cela est expliqué entre autres par le chevauchement entre programmes et l'absence d'une stratégie de ciblage claire pour identifier les ménages réellement dans le besoin. Il faut toutefois préciser que le nombre des ménages dans le besoin identifié à travers la méthode IPC est seulement une estimation, et que ce nombre pourrait être légèrement sous ou sur-estimé par rapport aux besoins rencontrés sur le terrain lors de la préparation des programmes. Le

décalage pourrait également être expliqué par le fait que la planification de certains programmes a été faite sur la base des indicateurs de malnutrition aiguë et pas seulement sur les indicateurs d'insécurité alimentaire du IPC.

Une situation similaire se trouve dans les autres districts (Bekily et Amboasary en annexe 5). Si à Bekily la situation est très similaire à Ambovombe et Tsihombe, à Amboasary par contre on trouve une concentration de programmes d'appui à la consommation seulement dans 5 sur 14 communes du district.

Globalement, la réponse humanitaire en cash dans le Sud n'a pas été assez coordonnée, des programmes ayant des finalités très similaires ont en effet utilisé des paramètres de mise en œuvre (ciblage et montant) différents les uns des autres :

Tableau 10 Paramètres des programmes de transferts monétaires qui fournissent un appui à la consommation et soutien aux autres objectifs sectoriels

	FID	PAM	CARE	MPPSPF
Type de ciblage	Catégoriel : mères avec enfants de <5 ans inscrites aux sites ONN	Communautaire + enquête basée sur indicateurs de bien-être socio- économique	Ménages avec enfants <5 ans, femmes enceintes et allaitantes	Catégoriel : ménages avec enfants de < 18 ans en situation d'exploitation (évalué à travers un questionnaire sociale)
Montant du transfert^[22] (phase d'urgence)	30 000 Ar/mois (60 000 Ar/mois initialement)	60 000Ar/mois	3 000Ar/jour 60 000Ar/mois (20j de travail)	30 000Ar
Durée	12 mois	6 mois	2 mois	8 mois
Montant global du transfert	360 000 Ar	360 000 Ar	120 000 Ar	240 000 Ar

Source : données fournies par le groupe cash

23 Les paramètres font référence à la planification initiale des projets, dans la réalité ils n'ont pas toujours été respectés, tout particulièrement pour ce qui concerne la durée. Par exemple le FID a parfois commencé le programme d'urgence en mai-juin 2017 en assurant 4-5 distributions à 30 000 Ar avant de basculer dans le programme TMDH. Ce retard dans le démarrage qui a affecté la planification s'explique aussi par les efforts de coordination entre acteurs qui ont voulu éviter le chevauchement dans les mêmes localités. Dans le cadre du programme de CARE, les ménages interviewés ont parfois bénéficié que de 5 ou 10 jours de travail, ayant préféré augmenter le nombre de bénéficiaires et réduire le montant des bénéfices proportionnellement



Ces programmes ont donc utilisé des approches différentes dans les mêmes zones géographiques (voir dans les mêmes villages) en termes de ciblage, montant mensuel, durée et montant global du

transfert. Le même constat est valable pour les deux programmes d'appui aux moyens d'existence FAO et CRS, tant les critères de ciblage que le montant étaient différents.

Globalement la réponse monétaire, avec 26,5 US\$ millions et presque 240 000 ménages touchés, ne semble pas avoir été insuffisante par rapport aux besoins. Au contraire, les transferts monétaires auraient pu atteindre la totalité des ménages dans le besoin, estimés à 978 000 pendant le moment de crise aiguë sans chevauchement. Par ailleurs, le coût moyen par tête de ces interventions a été d'environ de 130 US\$. Avec des coûts opérationnels de 25%-30%^[26], un montant d'environ 100 US\$ (soit 300 000Ar) aurait pu être distribué à chaque ménage dans le besoin. Cela aurait été possible dans le cadre d'une planification et coordination initiale bien établie entre les différents partenaires, permettant d'éviter les chevauchements, cibler les ménages réellement dans le besoin, éviter les duplications des coûts opérationnels.

Tableau II Paramètres des programmes de transferts monétaires en appui aux moyens d'existence

	FAO	CRS
Type de ciblage	Communautaire basé sur des critères de vulnérabilité prédéfinis : ménages agricoles composés de plus de 5 personnes et / ou avec des mères enceintes ou qui allaitent, et / ou des personnes âgées et / ou des personnes touchées par un handicap	Communautaire basé sur des critères de vulnérabilité prédéfinis ; Ménages ayant « terre au moins 100m2 et outil de travail » ; Ménages sans moyens suffisants pour acheter des semences ou d'autres intrants agricoles ; Ménages dirigés par des femmes avec au moins deux enfants ; Ménages ayant plus de cinq enfants de moins de 15 ans ; Ménages dirigés par des mineurs (fille mère, ménage avec de jeune couple <18ans) ; Personnes handicapées ou ayant une maladie chronique ; Ménages ayant des enfants de moins de 5 ans malnutris
Montant du transfert^[23] (phase d'urgence)	20 000 Ar (ou 10 000 Ar + semences) ^[24]	30 000 Ar
Durée	1 seule distribution	1 seule distribution

Source : données fournies par le groupe cash (à mettre à jour)^{[24][25]}

²⁴ Les paramètres font référence à la planification initiale des projets, dans la réalité ils n'ont pas toujours été respectés, tout particulièrement pour ce qui concerne la durée. Par exemple le FID a parfois commencé le programme d'urgence en mai-juin 2017 en assurant 4-5 distribution à 30 000 Ar avant de basculer dans le programme TMDH. Dans le cadre du programme de CARE, les ménages interviewés ont parfois bénéficié que de 5 ou 10 jours de travail, ayant préféré augmenter le nombre de bénéficiaire et réduire les montants des bénéficiaires proportionnellement

²⁵ Objectif de production 0,5Ha de production par famille pour FAO et environ 0,4Ha pour CRS

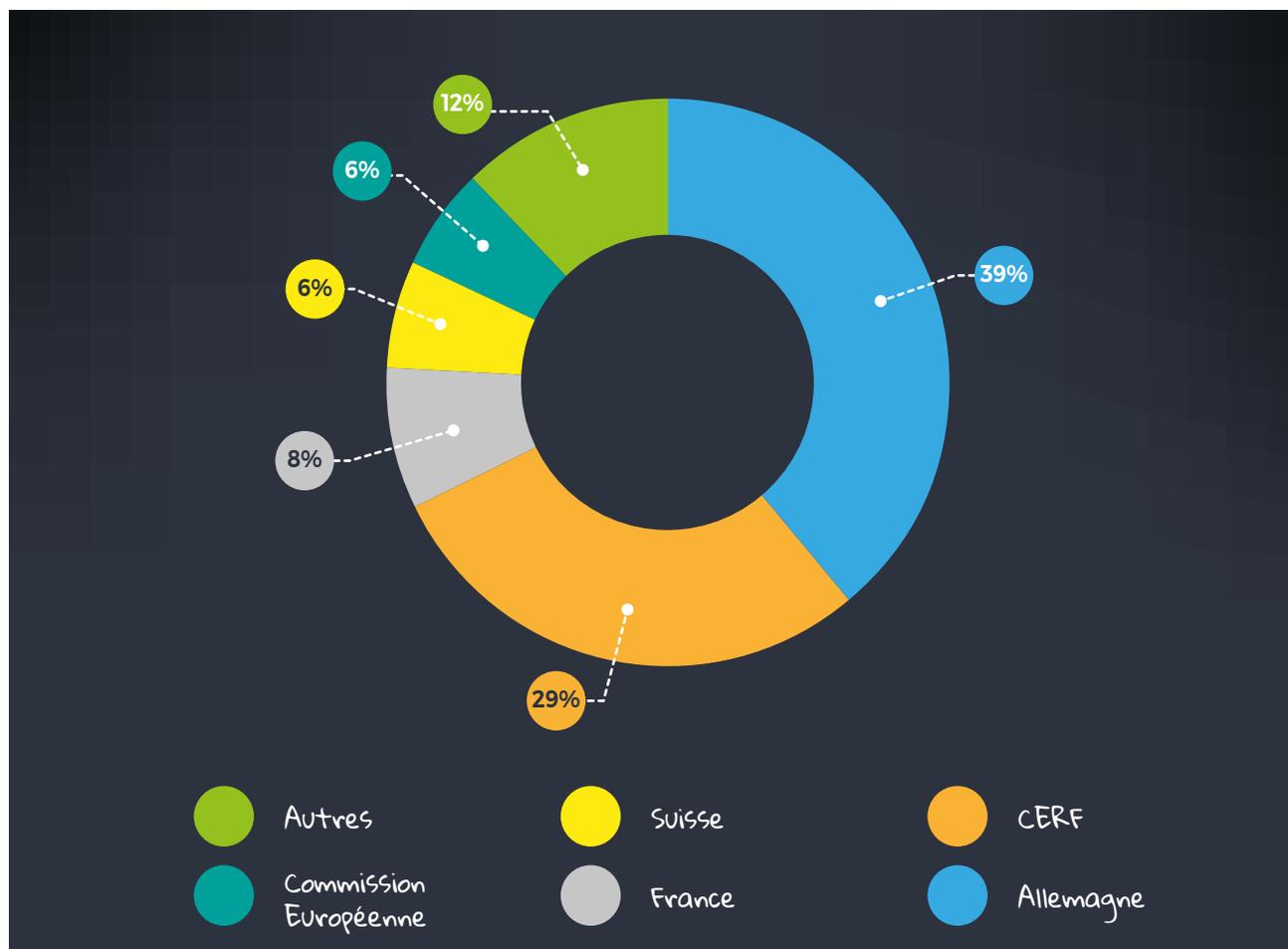
²⁶ Estimation restrictive sur base des coûts opérationnels pour cette typologie de programme d'urgence

4.2 CYCLONES

4.2.1 Réponse humanitaire globale au cyclone Enawo

Les agences humanitaires ont estimé à 20 millions US\$ le montant nécessaire pour répondre aux dégâts causés par le cyclone Enawo, qui a affecté un peu plus de 400 000 personnes en mars 2017 (OCHA, mars 2017). Le montant de l'aide humanitaire effectivement reçu s'élève à 17,2 millions US\$, soit presque 86% du montant demandé. L'image 8 présente les 5 principaux donateurs qui ont contribué à la réponse humanitaire pour le cyclone Enawo.

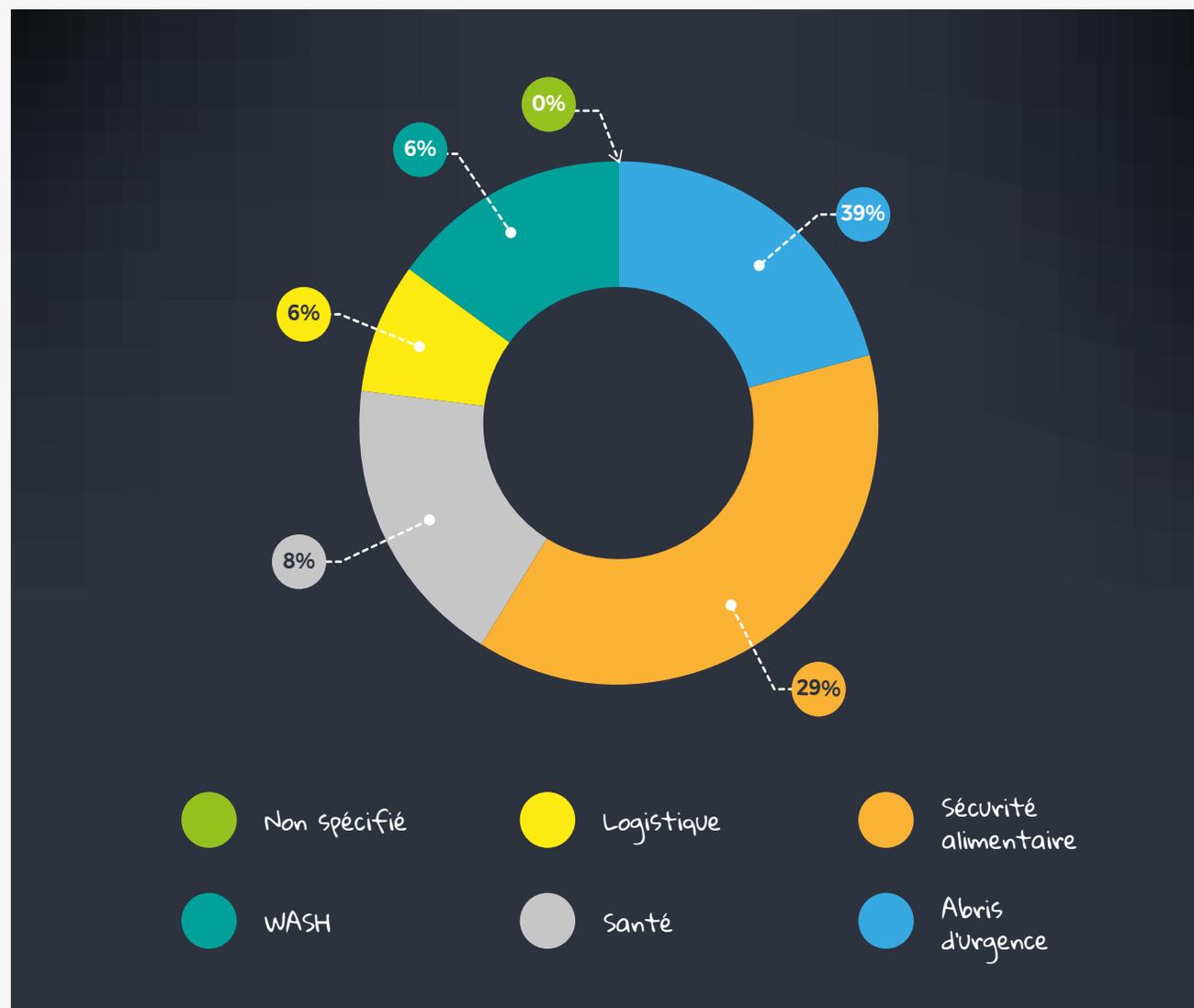
Image 8 Principaux bailleurs de la réponse humanitaire au cyclone Enawo- réponse humanitaire globale



Source : Système FTS de l'OCHA, 19 septembre 2017 <https://fts.unocha.org/appeals/590/summary>

Les interventions de sécurité alimentaire sont celles qui ont canalisé la plus grande partie du financement (38% du total), suivies par les interventions d'abris d'urgence, santé et WASH.

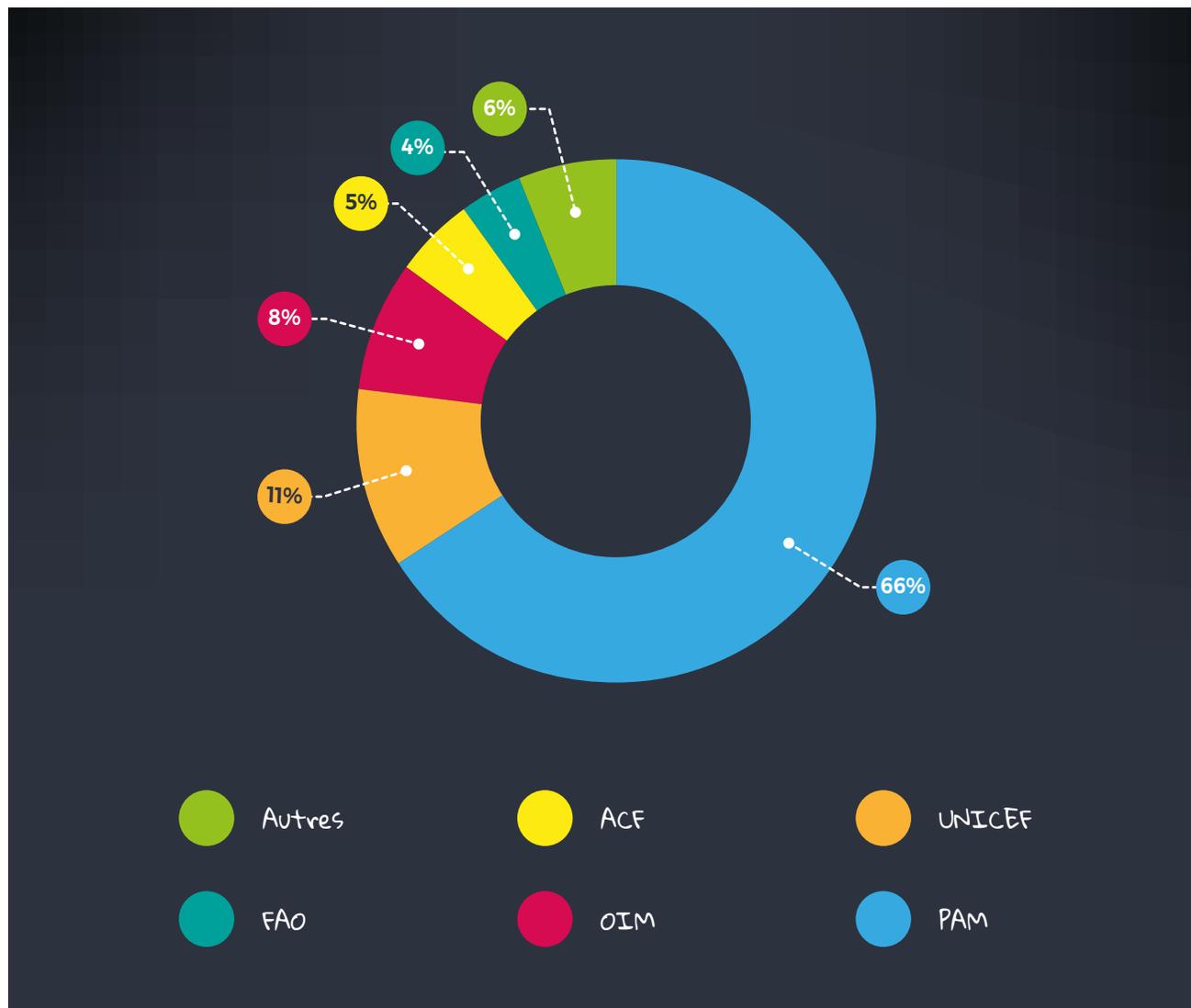
Image 9 **Financement reçu par secteur (% du total)**
- réponse humanitaire globale



Source : FTS system OCHA, 19 septembre 2017 <https://fts.unocha.org/appeals/590/summary>

Le PAM a été le premier récipiendaire de l'aide internationale pour la réponse à Enawo (66% des financements), suivi des autres agences des Nations Unies, en particulier l'UNICEF (11%).

Image 10 Financement reçu par les différentes organisations (% du total) – réponse humanitaire globale



27 Il est possible que ces données ne prennent pas en compte tous les financements reçus par les différentes organisations, mais uniquement ceux qui étaient demandé dans le cadre du *Flash Appeal* d'OCHA. En effet certaines organisations (FID, PNUD, SIF) ne figurent pas parmi les récipiendaires de l'aide internationale tout en ayant mis en œuvre des programmes d'urgence. Dans le cas du FID cela s'explique par le fait que les fonds utilisés proviennent d'une fenêtre d'urgence (fond de contingence) faisant partie du budget global du projet de Filets Sociaux financé par la Banque mondiale

Source : FTS system OCHA, 19 septembre 2017 <https://fts.unocha.org/appeals/590/summary>^[26]

4.2.2 Réponse monétaire au cyclone Enawo

A différence de la réponse à la sécheresse dans le Sud, dans le cas du cyclone Enawo, la réponse monétaire est restée relativement faible dans le cadre de la réponse humanitaire globale. En effet sur le 17 US\$ millions, moins de 1 millions US\$ ont financé des activités de transferts monétaires, que ce soit à travers des activités de ACT ou de transfert inconditionnel. En effet le PAM, premier récipiendaire des fonds humanitaires, a opté pour une réponse en nature plutôt que monétaire. Il n'y a pas eu d'études de

marchés préalables justifiant ce choix mais il est possible que le manque de temps pour conduire ces études, des contraintes logistiques et la disponibilité de vivres pré positionnées aient motivé le PAM à opter pour cette démarche (distribution de vivres).

Malgré le budget relativement limité, le nombre de ménages bénéficiaires global demeure relativement élevé. Selon les données collectées par le groupe de travail cash en effet, environ 28 000 ménages ont bénéficié de transferts monétaires (ACT ou inconditionnels), soit 126 000 personnes. Cela représente environ 30% des personnes affectées par le cyclone Enawo.

Les membres du groupe cash ont recensé 7 programmes. 6 d'entre eux sont des programmes de type ACT (à la fois couplé avec des transferts inconditionnels pour les non aptes à travailler), seul le programme du BNGRC, financé par UNICEF, était du type transfert inconditionnel.^[28] Le programme de plus grande envergure est celui mise en œuvre par le BNGRC qui a touché environ 14 000 ménages dans les régions de la Sava et Analanjirofo.

L'objectif des différents programmes est assez similaire, indépendamment de la typologie d'intervention choisie. Il s'agit en effet de programmes de soutien à la consommation des ménages affectés par le passage du cyclone afin de leur permettre de faire face aux besoins de base (alimentaire et/ou non alimentaire) après le choc et d'éviter la mise en place de stratégie de survie négative. Seul le programme du PNUD avait un objectif différent, plus orienté vers le relèvement que vers l'urgence, ce qui justifie la présence d'une composante d'épargne/ investissement associé à l'ACT.

²⁸ A ces 7 programmes s'ajoutent des initiatives de petite envergure mises en œuvre directement par le Ministère de la Population sous fonds propres du Gouvernement. Il s'agit de 4 programmes d'Argent Contre Travail mis en œuvre dans les mêmes localités d'intervention du FID dans le district d'Antalaha, dont le budget total s'élève à 40 millions d'Ariary.

Tableau 12 Budget et nombre de bénéficiaires des différents projets de transferts monétaires en réponse à Enawo

	BUDGET EN US\$	BÉNÉFICIAIRES	TYPE INTERVENTION
BNGRC	235 000	14 000	TM
FID	128 000	4 095	ACT
CARE	238 140	3 709	ACT (+TM)
CRM	32 500	1 299	TM
SIF	ND	240	ACT
WHH	84 000	4 476	ACT (+TM)
PNUD	14 200	227	ACT

Source : données collectées par le groupe de travail cash (base des données du 28 août 2017)
Les données en bleu sont une estimation basée sur #bénéficiaires*montant du transfert + 25 % coûts administratifs + environ 25 % de coûts liés aux équipements pour les ACT

Un important effort a été conduit par le groupe de travail cash à Antananarivo afin d'harmoniser les paramètres des différentes interventions monétaires en réponse à Enawo. Les critères définis par le groupe de travail étaient les suivants :

- Un montant du transfert équivalent à 60 000 Ar (initialement fixé à 40 000 Ar et ensuite révisé), soit à travers un transfert inconditionnel unique, soit sur base d'un salaire de 3 000 Ar/jour pour une durée de 20 jours de travail pour les programmes ACT. Le salaire journalier a ensuite été révisé à la hausse par le Ministère à 5 000 Ar/jour pour tous les programmes, ce qui implique que le montant du transfert du programme ACT a augmenté à 100 000 Ar
- Des critères relativement harmonisés pour établir la liste des bénéficiaires (ciblage) et notamment avec une priorisation donnée aux ménages suivants : ménages monoparentaux, ménages avec femmes enceintes ou allaitantes, ménages avec enfants de moins de 5 ans, ménages ayant plus de 7 membres, ménages avec personnes âgées ou personnes handicapées.

Il y a toutefois un décalage entre les efforts d'harmonisation au niveau central et les réalisations de terrain. En particulier

en termes de stratégie de ciblage, les critères retenus au niveau central restaient purement théoriques. En partie cela s'explique par le fait que les critères étant définis de manière trop large (par rapport au budget disponible), ne permettaient pas un réel ciblage des bénéficiaires. L'établissement des listes de bénéficiaires sur le terrain a souvent été fait sans critères

précis et avec des approches différentes d'une organisation à l'autre. Les visites de terrain ont permis de constater que les participants aux focus groupe et les responsables locaux n'étaient souvent pas en mesure d'expliquer la démarche utilisée pour l'établissement de la liste des bénéficiaires.

Tableau 13 Type d'Intervention, montant du transfert et localisation - réponse à Enawo

	MONTANT DU TRANSFERT	TYPE INTERVENTION	LOCALISATION
BNGRC	60 000 Ar	TMI	Sava, Analanjirofo
FID	60 000 Ar	ACT	Sava, Analanjirofo
CARE	100 000 Ar ACT et 60 000 Ar UC	ACT (+TMI)	Sava
CRM	Entre 60 000Ar et 160 000 Ar	TMI	Antananarivo
SIF	60 000 Ar	ACT	Antananarivo
WHH	60 000 Ar	ACT (+TMI)	Atsimo Antsinanana
PNUD	120 000 Ar (inclut une composante d'épargne équivalente à 50%)	ACT	Sava

Source : Données fournies par le groupe cash

Le manque d'un registre unifié utilisé par tous les intervenants a représenté un réel défi dans le cadre de la réponse à

Enawo. Dans un même village, plusieurs listes ont été préparées par les différentes organisations (que cela soit pour des



aides en nature ou monétaires), en suivant des critères, démarches, timings différents. Cela a été perçu par les communautés comme un processus qui manquait de clarté et de transparence.

Un autre important défi de la réponse monétaire concerne le décalage temporel entre le cyclone et la mise en œuvre des programmes d'assistance. Certains intervenants, tels que le FID, ont réussi à mettre en œuvre les programmes avec un délai d'environ 6-7 semaines dans toutes les localités concernées. D'autres programmes, tels que le BNGRC et CARE, par contre, six mois après le passage du cyclone, sont encore en train d'effectuer des distributions dans le cadre du programme d'urgence. Si d'un côté le FID a pu compter sur des procédures de mise en œuvre bien établie à l'avance, sur un fonds de contingence pré existant et sur une capacité opérationnelle avérée en matière de transferts monétaires et ACT qui lui ont permis de lancer les activités dans un bref délai, la plupart des autres intervenants ont dû mobiliser des ressources, définir leurs procédures de mise en œuvre après le choc et renforcer leur capacité opérationnelle pour ce type d'interventions, ce qui a ralenti la réponse.



5

© UNICEF Madagascar/Gaby Guerrero



Vers l'établissement d'un système de filets sociaux réactif aux chocs

- Capacités et limites d'expansion du programme de filets sociaux étatique 56
- Rôles et responsabilités des acteurs humanitaires 61



Entre 2016 et 2017, Madagascar a dû faire face à deux crises majeures, i) un important épisode de sécheresse qui a affecté le Sud du pays et ii) le cyclone Enawo qui a frappé la partie Nord Est du pays en mars 2017. La réponse monétaire à ces deux épisodes majeurs s'est structurée autour de i) une réponse étatique à travers l'expansion du programme national de filets sociaux et ii) une

réponse humanitaire à travers un ensemble de programmes mis en œuvre par les agences des Nations Unies et ONG. A l'heure actuelle toutefois, cette réponse demeure assez peu coordonnée. Ce chapitre et le suivant présentent les principaux défis et les principales étapes pour évoluer vers un système intégré de protection sociale en réponse aux chocs.

5.1 CAPACITÉS ET LIMITES D'EXPANSION DU PROGRAMME ÉTATIQUE DE FILETS SOCIAUX

Madagascar dispose d'un système de protection sociale relativement récent en phase de graduel développement, comme discuté précédemment. Le programme du Gouvernement de filets sociaux a fait preuve d'une grande flexibilité lors des crises qui ont frappé le pays entre 2016 et 2017 en mobilisant des financements additionnels pour adopter une stratégie d'expansion horizontale ainsi que verticale temporaire en réponse

aux besoins de la population touchée par les catastrophes naturelles au moment du choc.

Expansion du programme de filets sociaux du Gouvernement face aux chocs. La stratégie d'expansion horizontale (inclusion de nouveaux bénéficiaires) et verticale (révision du montant des transferts) en réponse aux crises qui ont affecté le pays en 2016 et 2017 est présentée dans le tableau 14 ci-dessous.

Tableau 14 Stratégie d'expansion du programme de filets sociaux du Gouvernement face aux chocs passés (2016-2017)

EXPANSION DU PROGRAMME ÉTATIQUE DE FILETS SOCIAUX POUR RÉPONDRE AUX URGENCES	
Expansion horizontale	<p>Sécheresse dans le Sud (2016):</p> <ul style="list-style-type: none"> Inclusion d'environ 60 000 nouveaux bénéficiaires (+150%) du programme de transfert monétaire à travers une i) expansion géographique du programme dans les régions concernées par la crise, ii) la modification des critères d'inclusion dans le programme pour assurer une plus ample couverture au sein de chaque village bénéficiaire^[28]
	<p>Cyclone Enawo^[29] (2017) :</p> <ul style="list-style-type: none"> Inclusion de 4 095 ménages bénéficiaires dans les régions affectées par le cyclone (ACT)
Expansion verticale	<p>Sécheresse dans le Sud :</p> <ul style="list-style-type: none"> Augmentation du montant du transfert d'une moyenne de 20 000Ar/mois à 30 000Ar/mois pendant la période d'urgence (12 mois)
	<p>Cyclone Enawo :</p> <ul style="list-style-type: none"> Pas de changement dans les paramètres du programme ACT

²⁹ Dans le cadre du programme de filets sociaux traditionnel, le ciblage PMT permet de sélectionner environ 30% des ménages dans chaque village (les 30% les plus pauvres), dans l'expansion à l'urgence un ciblage catégoriel a été priorisé. Environ 52% des ménages (données à niveau national) sont éligibles à ces conditions.

³⁰ L'expansion horizontale pour le cyclone Enawo n'a pas nécessité de mobilisation de fonds additionnel. Le programme de filets sociaux en effet a un volet « réponse aux urgences » d'environ 1 million US\$ par an qui peut être mobilisé en fonction des besoins

Dans le cadre de la crise qui a affecté le Sud du pays, l'expansion du programme de filets sociaux a permis de toucher environ 60 000 ménages, soit 300 000 individus. Cela équivaut à environ 1/3 des besoins estimés pour les régions du Sud affectées (estimations rapport RIASCO).

Le programme étatique de protection sociale n'est toutefois pas encore en mesure de répondre à lui seul aux crises récurrentes qui affectent le pays. Le tableau 15 présente les principales limites du programme de filets sociaux du Gouvernement, en termes d'analyse des besoins, capacité d'expansion, timing de réponse, typologie d'intervention et capacité de financement. Dans les années à venir, le système national de protection sociale et la réponse humanitaire mis en œuvre par les ONG et les agences des Nations Unies devront coexister pour assurer une réponse adéquate aux besoins de la population en cas de chocs. La réponse des acteurs humanitaires devra être complémentaire et harmonisée à la réponse étatique afin d'assurer une réponse cohérente en cas de besoin.

Tableau 15 Limites d'expansion du programme de filets sociaux du Gouvernement face aux chocs

	LIMITES DE LA RÉPONSE AUX CHOCS À TRAVERS LE PROGRAMME ÉTATIQUE DE PROTECTION SOCIALE	COMPLÉMENTARITÉ DES ACTEURS HUMANITAIRES NON ÉTATIQUES
Analyse des besoins	Le système de protection sociale du Gouvernement a été initialement conçu pour s'attaquer à une situation de pauvreté chronique. Il ne dispose pas encore à l'heure actuelle d'outils appropriés d'analyse des besoins pour répondre à une crise humanitaire et donc comprendre l'ampleur de l'éventuelle expansion horizontale et verticale qui sera nécessaire.	Les acteurs humanitaires traditionnels ont développé un ensemble d'outils d'analyse qui permettent de comprendre les besoins de la population pour répondre à une crise humanitaire ainsi que les risques et les mesures d'atténuation dans l'utilisation des transferts monétaires en urgence. La responsabilité de ces acteurs sera de renforcer la capacité du Gouvernement de conduire ce type d'évaluation en préparation à la réponse à une crise pour s'assurer que la réponse étatique soit adéquate aux besoins de la population affectée par la crise.
Typologie d'intervention	Le programme national de filets sociaux est en mesure de fournir une réponse monétaire en cas de chocs, il n'est pas en mesure de fournir une réponse en nature. Quoique la réponse monétaire est largement à privilégier, il y a des situations où la réponse en nature est obligée (particulièrement quand, suite à un choc majeur, les marchés sont temporairement défaillants).	L'analyse des besoins et l'analyse de marché permettront d'identifier où et quand la réponse monétaire n'est pas appropriée. Les acteurs humanitaires interviendront dans les zones où la distribution en nature de vivre et non vivre est nécessaire, zones qui ne pourront pas être couvertes par le programme étatique de protection sociale.
Timing d'intervention	Le programme national de filets sociaux a fait preuve d'une capacité de réponse presque immédiate suite à Enawo (mise en œuvre dans les 6 semaines). En effet le FID a utilisé un « fond de contingence » déjà disponible dans son budget pour répondre aux crises. Dans le cadre de la crise du Sud par contre, le FID a nécessité du temps pour mobiliser des ressources additionnelles. Il y a eu un décalage (août 2016 pour le PAM et décembre 2016 pour le FID) entre le démarrage des interventions du FID et du PAM. En fonction des sources de financement et des bailleurs il est possible que le programme du Gouvernement ne soit pas en mesure d'apporter une réponse dans l'immédiat, sauf si un fond de contingence en réponse aux crises n'est déjà disponible.	Dans le cas où le système national nécessite du temps pour mettre en place la réponse à l'urgence, les acteurs humanitaires pourront prendre le relais à travers une approche harmonisée à l'approche étatique (même montant, même ciblage, etc...). Le Gouvernement pourra prendre le relais avec le programme national dès que les ressources sont disponibles.

	LIMITES DE LA RÉPONSE AUX CHOCS À TRAVERS LE PROGRAMME ÉTATIQUE DE PROTECTION SOCIALE	COMPLÉMENTARITÉ DES ACTEURS HUMANITAIRES NON ÉTATIQUES
Type de financement	<p>Le système national (à travers le FID) a été le deuxième récipiendaire de l'aide humanitaire dans le cadre de la réponse à la crise dans le Sud de Madagascar. Toutefois, il a été financé uniquement par la Banque mondiale et l'UNICEF, bailleurs traditionnels de ce type d'intervention.</p> <p>Une grande partie des bailleurs humanitaires qui financent la réponse en urgence aux crises (ECHO, US, etc) ont la tendance à ne pas octroyer de financements directs aux systèmes Gouvernementaux.</p> <p>Dans ce cadre de figure le système national ne sera pas en mesure à lui seul de canaliser suffisamment de ressources pour répondre à une crise.</p>	<p>Les acteurs humanitaires pourront mobiliser les ressources nécessaires pour la réponse humanitaire pour :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mettre en œuvre des interventions monétaires harmonisées et complémentaires au programme de l'Etat ● Quand possible, catalyser les fonds pour les rétrocéder au programme du Gouvernement
Expansion horizontale	<p>Le système national a fait preuve d'une grande capacité d'expansion horizontale : + 150% des bénéficiaires dans le cadre de la réponse dans le Sud.</p> <p>Toutefois le système est encore à petite échelle au niveau national. Il ne pourra pas encore être en mesure d'assurer une couverture optimale en cas de crise.</p> <p>Par ailleurs, le système national devrait consacrer des efforts pour élargir sa couverture de la population en situation de vulnérabilité chronique. Ainsi, il ne pourra pas dans l'immédiat consacrer toutes ses ressources à l'expansion en cas de crise.</p>	<p>Les acteurs humanitaires pourront compléter la couverture des besoins qui ne sont pas couverts par le système national, à travers une claire répartition des zones d'intervention.</p>

	LIMITES DE LA RÉPONSE AUX CHOCS À TRAVERS LE PROGRAMME ÉTATIQUE DE PROTECTION SOCIALE	COMPLÉMENTARITÉ DES ACTEURS HUMANITAIRES NON ÉTATIQUES
Expansion verticale	<p>Dans le cadre de l'expansion dans le Sud, le programme national a modifié le montant des transferts pour mieux répondre à la crise (mobilisation de ressources additionnelles).</p> <p>Il est toutefois possible que le programme n'ait pas toujours cette flexibilité. Il y a en effet des contraintes budgétaires et de réalisations à respecter vis à vis des bailleurs. Une augmentation des montants des transferts risque de modifier le budget et les réalisations prévisionnelles et pourrait être difficile dans le cadre d'un financement pré existant.</p> <p>La présence d'un fond de contingence à utiliser en fonction des besoins au sein du programme de filets sociaux pourrait minimiser ce risque^[30]</p>	<p>Si une expansion verticale se rend nécessaire et que le programme national n'a pas la flexibilité de la pratiquer, les agences humanitaires pourraient mettre en place un mécanisme de transfert complémentaire pour combler le déficit additionnel des ménages dû à la crise.</p>
Typologie de crise	<p>Le système de protection sociale national pourrait ne pas être en mesure de répondre à une crise de nature politique. Dans le cadre d'une crise institutionnelle en effet il serait impossible pour le Gouvernement du pays de mobiliser des ressources additionnelles pour une expansion du programme. En fonction de la nature de la crise, certaines ressources déjà mises à disposition pourraient également être temporairement bloquées.</p>	<p>Dans le cas d'une crise politique majeure, qui pourrait bloquer une partie des financements aux structures étatiques, le système humanitaire devra prendre le relais comme catalyseur des financements internationaux ainsi que dans la mise en œuvre des programmes</p>

³¹ Le fond existe déjà dans le cadre du projet financé par la Banque mondiale. Il équivaut à environ 1 million US\$/par an à allouer entre transfert monétaires et réhabilitation d'infrastructures. Il est utilisé essentiellement pour la réponse aux cyclones et n'est pas suffisant pour les crises de large envergure comme celle qui a affectée le Sud du pays en 2016.

5.2 RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES ACTEURS HUMANITAIRES

La mise en place d'une réponse étatique et humanitaire harmonisée est nécessaire pour évoluer vers un système de protection sociale intégrée et réactif aux chocs. Vu les limites actuelles du programme étatique de protection sociale, les acteurs humanitaires comme les agences des Nations Unies et ONG ont un rôle important à jouer dans la réponse monétaire pour compléter le programme national. Le rôle de ces organisations est double, il s'agit en effet de :

- Renforcer la capacité du Gouvernement à répondre aux urgences à travers le renforcement du système national (par exemple à travers le partage d'outils de gestion ou d'approches méthodologiques). Il s'agit pour ces organisations de jouer un rôle d'accompagnement et d'assistance technique permettant au Gouvernement de renforcer son programme de protection sociale et de le rendre réactif aux chocs. Les agences humanitaires ont en effet une expérience en termes de préparation et réponse aux crises de grande envergure que le Gouvernement n'a pas encore. Le dernier chapitre présente plus dans le détail les principales étapes pour avancer vers une harmonisation des transferts monétaires et également le rôle que les agences humanitaires

pourront jouer pour accompagner le Gouvernement dans ce processus.

- Mettre en œuvre une réponse d'assistance humanitaire complémentaire à celle du Gouvernement qui permet de subvenir aux besoins qui ne pourront pas être couverts par le programme étatique. Le tableau précédent résume le principal rôle que les agences humanitaires pourront jouer en réponses aux limites d'expansion du programme étatique.

Le défi à Madagascar est d'évoluer vers un système intégré de transferts monétaires d'urgence, lié au système national de protection sociale et mis en œuvre par différents acteurs. A mesure que la capacité de réponse à travers les programmes du Gouvernement se renforcera, tant en termes d'analyse des besoins suite à une crise que de capacité et couverture opérationnelle, le rôle des acteurs humanitaires pourra proportionnellement se réduire. Toutefois, vue la faible couverture actuelle du programme national, l'ampleur et la récurrence des crises et la vulnérabilité institutionnelle de Madagascar, les acteurs humanitaires auront encore un rôle important à jouer pour compléter la réponse aux crises au cours des prochaines années. La priorité est donc d'aligner les différents programmes et évoluer vers un système unique.





© UNICEF Madagascar / Gaby Guerrero



Etapes clés vers l'harmonisation du système national de filets sociaux en réponse aux crises

Harmonisation des paramètres	63
Etablissement d'outils de gestion commune	85
Cadre institutionnel de l'harmonisation	91

Les acteurs étatiques et les acteurs humanitaires devront développer un système intégré de transferts monétaires en réponse aux urgences. Cet alignement entre le système étatique et le système humanitaire passe par des étapes clés :

- Une harmonisation des paramètres de mise en œuvre (ciblage, montant du transfert, typologie d'intervention)

- Le développement d'outils communs que le programme gouvernemental et les programmes humanitaires pourront partager
- La mise en place d'un cadre institutionnel clair pour mettre en œuvre ce processus d'harmonisation, éviter le chevauchement entre programmes et en maximiser les synergies

Les sections 6.1 à 6.3 discutent des options faisables à Madagascar et présentent quelques recommandations pour avancer vers la mise en place d'un cadre harmonisé. Une feuille de route plus détaillée, qui inclut un timing pour la mise en place de lignes guides/procédures standards est présentée en Annexe 1.

6.1 HARMONISATION DES PARAMÈTRES

La définition d'une méthodologie harmonisée pour définir les paramètres de mise en œuvre est la première étape pour évoluer vers un système intégré. Définir une stratégie d'harmonisation des paramètres des transferts monétaires ne signifie pas fixer les mêmes paramètres pour tous les programmes de transferts monétaires d'urgence mais plutôt avoir une méthodologie commune aux différents acteurs pour identifier :

- Qui est dans le besoin de cette typologie de projet, qui a été affecté par la crise : stratégie de ciblage
- Quels sont les besoins (combien, pendant combien de temps

le ménage nécessite une assistance) : valeur du transfert

- Pendant combien de temps doit durer l'assistance et sous quelle forme

L'analyse porte sur l'harmonisation des paramètres en cas d'urgence et ne concerne pas la définition des paramètres du programme national de filets sociaux, qui nécessite une approche méthodologique différente et qui a été discutée précédemment.

Vu le profil de vulnérabilité de Madagascar aux catastrophes naturelles, l'analyse de l'expansion du système de protection sociale prend en compte les deux majeurs

aléas qui sont i) les épisodes de sécheresse/insécurité alimentaire qui affectent particulièrement le Sud du pays, et ii) les cyclones et les inondations y associés, dont l'arrivée, la fréquence et la localisation géographique sont moins prévisibles.

6.1.1 Ciblage

CIBLAGE GÉOGRAPHIQUE

Crises répétitives et à progression lente/Sècheresse. L'exercice de ciblage géographique ici décrit s'inscrit dans le cadre d'un exercice de coordination entre plusieurs programmes et non pas dans

le cadre de planification d'un seul projet. Dans le cadre d'un exercice conjoint entre plusieurs programmes (sous la coordination du Ministère de la Population) en effet, l'exercice de ciblage géographique se traduit plus par une allocation des ressources et une répartition des intervenants que par un réel choix des zones d'interventions. Un choix des zones (inclusion/exclusion) pourra être faite uniquement si la mobilisation des ressources pour répondre à la crise n'est pas suffisante et/ou s'il y a un nombre très limité de partenaires de mise en œuvre^[32].

Le ciblage géographique dans le cadre d'une crise liée à la sécheresse peut se faire à deux (voir trois) niveaux :

- Ciblage des macro zones d'intervention : il s'agit d'identifier la délimitation géographique des régions affectées par la crise. Il y a un consensus parmi tous les acteurs intervenant dans le Sud de Madagascar d'utiliser les données issues de l'analyse IPC qui mesure le niveau d'insécurité alimentaire des ménages comme première étape pour le ciblage géographique (introduite en octobre 2016).

³² Ce qui n'était pas le cas en 2016-2017 dans le Sud, en effet les 7 organisations qui ont effectués de transferts monétaires ont pu toucher environ 1 000 000 de personnes, avec la possibilité de couvrir donc tous les personnes estimées dans le besoin

L'analyse IPC permet d'estimer le nombre de ménages en situation de crise et d'urgence liée à l'insécurité alimentaire, ayant besoin d'un appui à la consommation pour surmonter la période de crise. La méthode IPC toutefois à l'heure actuelle n'est pas encore en mesure de fournir des indicateurs fiables liés à la malnutrition aiguë, dû à certaines faiblesses méthodologiques liées à la mesure des indicateurs de malnutrition. L'incidence de l'insécurité alimentaire et celle de la malnutrition aiguë ne sont pas toujours strictement corrélées. Les programmes humanitaires se doivent toutefois d'être en mesure d'apporter une réponse adéquate tant aux ménages en insécurité alimentaire que ceux affectés par la malnutrition. En attendant que la méthode IPC soit renforcée dans sa capacité d'évaluer le niveau de malnutrition, il est donc nécessaire que la priorisation des localités ciblées par l'assistance soit basée sur une analyse conjointe des indicateurs d'insécurité alimentaire (IPC) et des indicateurs nutritionnels (SMART quand disponible ou données ONN).

- Allocation de ressource et répartition géographique des intervenants : Les données IPC permettent d'estimer les ménages en insécurité

alimentaire à niveau de district. Les données SMART (ou en absence de ça autres données tels que ceux de l'ONN) permettent d'estimer l'incidence de la malnutrition au niveau de district. La création d'un index composite permettrait d'évaluer les besoins relatifs de chaque district par rapport à ces deux indicateurs. Cela permet de répartir les ressources (globales) en fonction des besoins. Une répartition géographique des intervenants pourra se faire en fonction de leur présence sur le territoire, des autres interventions qu'ils ont déjà en cours, des préférences des bailleurs, etc. Il s'agit d'un exercice à faire conjointement avec les autres groupes de réponse à l'urgence (surtout cluster sécurité alimentaire). La répartition des ressources parmi les districts en fonction des besoins ne concerne pas uniquement les interventions de transferts monétaires. Les transferts monétaires ne sont qu'une modalité, il est possible que dans certains districts, vu le non fonctionnement des marchés, il soit possible d'intervenir uniquement (ou partiellement) à travers un appui en nature. La répartition géographique des ressources parmi les intervenants en cash doit tenir cela en considération. Il s'agit

donc d'un exercice qui doit être effectué conjointement entre le groupe de travail cash et le groupe de travail en charge de la totalité de la réponse humanitaire, dès que les résultats des analyses de marchés sont disponibles (voir chapitre suivant sur la mise en commun des outils opérationnels). Un exemple de répartition de ressources par district est reporté dans le tableau 16. Cet exemple prend toutefois en considération uniquement les données IPC. Dans la réponse à une urgence, en attendant que la méthode IPC soit renforcée, un tableau similaire pourra être élaboré basé sur un index composite d'insécurité alimentaire et malnutrition.

Tableau 16 Exemple de répartition des ressources basé uniquement sur l'IPC (en absence de données pour construire un index composite IPC/malnutrition) au niveau des districts

IPC - OCTOBRE 2016				
DISTRICT	POPULATION TOTALE	POPULATION NECESSITANT AIDE HUMANITAIRE	% DU TOTAL/RÉPARTITION DES RESSOURCES	
Betioky et Commune de Beheloka dans le District de Tulear II	219 288	76 751	35 %	9 %
Bekily	178 478	71 391	40 %	8 %
Beloha	118 474	88 856	75 %	10 %
Ambovombe	378 811	170 465	45 %	20 %
Ampanihy	336 000	168 000	50 %	20 %
Tsihombe	128 757	96 568	75 %	11 %
Fort Dauphin/ Taolagnaro (Ranopiso, Analapatsa, Andranobory, Ankariera)	45 224	29 396	65 %	3 %
Amboasary Sud	226 512	147 233	65 %	17 %
Total personnes	1 631 545	848 659	52 %	100 %
Total ménages	326 309	169 732	52 %	100 %

Source : IPC octobre 2016 et calculs propres sur la répartition des ressources

● **Priorisation des communes d'intervention** : il est possible que la mobilisation de fonds des différents intervenants ne permette pas de couvrir tous les besoins estimés (à différence de 2016). Dans ce cas, un ultérieur niveau de ciblage devient nécessaire. L'analyse IPC ne permet pas à l'heure actuelle d'estimer les besoins au niveau des communes. Les intervenants devront donc utiliser d'autres indicateurs pour effectuer le choix des communes, si cela se rend nécessaire. A titre d'exemple :

- ⊙ Indicateurs liés à la malnutrition : données sur le taux de malnutrition disponibles auprès de l'ONN
- ⊙ Indicateurs liés à la mise en œuvre de stratégie de survie négatives au niveau de ménages : données administratives sur l'abandon scolaire, données SISAV sur la production agricole

Il s'agit pour l'ensemble des intervenants de choisir le ou les indicateurs à retenir (éventuellement construire un index composite) et effectuer une classification des communes.

Cet exercice de sélection des zones d'intervention est nécessaire uniquement en cas de faible mobilisation des ressources et de nombre limité d'intervenants. Dans

le cas contraire, une simple allocation des ressources par district couplée à un ciblage individuel des ménages pourra être suffisant et devra être l'approche à prioriser. C'est la responsabilité du Ministère de la Population, en tant que coordonnateur du groupe cash, d'évaluer, sur la base des informations concernant la mobilisation des ressources des différents acteurs, si un ciblage des communes se rend nécessaire ou si une simple répartition géographique des intervenants sera suffisante.

Crises imprévisibles, inattendues/ Cyclones et inondations. A différence de l'aléas précédent, dans le cadre des crises imprévisibles telles que les cyclones, les données sont beaucoup plus limitées et souvent disponibles uniquement après la crise. On ne peut pas prévoir à l'avance quelles localités seront impactées par un cyclone ni quand et à quelle intensité. La vulnérabilité et l'exposition de certaines zones sont toutefois connues d'avance, ce qui permet de pré-positionner certains fonds d'urgence. Toutefois, ce n'est qu'au moment du passage du cyclone qu'un réel ciblage géographique peut avoir lieu. Les organisations qui pré-positionnent des fonds dans certaines localités doivent avoir la flexibilité de réorienter leur intervention dans d'autres zones, si nécessaire.

A l'heure actuelle, le ciblage géographique se fait sur la base des données fournies par le BNGRC sur les *fokotany* touchés

par le cyclone, données basées sur les informations que les Comités Locaux de Sécurité (CLS) font remonter de chaque localité environ 48 heures après la catastrophe. Une liste des sinistrés est également préparée par les CLS dans les 48 heures après le cyclone, ce qui peut permettre, au moins à titre provisoire, d'estimer les besoins de fonds nécessaires en fonction du nombre de victimes dans les localités (exercice similaire à celui reporté dans le tableau 16 ci-dessus).

Afin de prioriser les localités d'intervention (si nécessaire et en fonction des ressources mobilisées par les différents intervenants) les données fournies par le BNGRC sur les dégâts matériels pourront être couplées aux données sur la vulnérabilité structurelle de chaque district (taux de pauvreté, taux de malnutrition, etc.), comme indicateur de la capacité de relèvement de la population. Comme discuté précédemment, un ciblage des localités (inclusion/exclusion) se justifie uniquement en cas de faible mobilisation des ressources de tous les intervenants, dans le cas contraire il s'agirait plutôt d'une répartition géographique des intervenants.

Dans les deux cas de figures (sécheresse ou cyclones) il est de la responsabilité du Ministère de la Population d'évaluer la situation et de décider une approche de ciblage géographique commun parmi les partenaires :

Image 11 **Éléments à considérer dans le cadre du ciblage géographique**



Cet exercice pourra être fait par le Ministère de la Population avec l'appui technique d'un membre ou d'un groupe restreint des membres du groupe cash et ensuite validé lors des réunions de planification du groupe. Lors de cet exercice de répartition géographique il est également nécessaire de comprendre en premier lieu quelle est la capacité de réponse du système étatique à la crise^[33], pour que les interventions des acteurs humanitaires puissent venir à complément (en non pas en substitution ou en duplication) des efforts du Gouvernement.

CIBLAGE DES MÉNAGES

Crises répétitives et à progression lente/ Sécheresse dans le Sud. Il s'agit de comprendre quelle est la meilleure stratégie d'expansion de la couverture des programmes de transferts monétaires en réponse à une crise liée à la sécheresse et à l'insécurité alimentaire. Sur le long terme, avec la progressive expansion du programme de filets sociaux national, une partie de la population (souffrant de vulnérabilité chronique) sera couverte par une forme de protection sociale de base. A l'heure actuelle, le nombre de personnes couvertes par le programme national dans les régions du Sud est estimé à 300 000, soit

³³ Dans quelles zones le Gouvernement prévoit intervenir à travers l'expansion du programme national de filets sociaux ? quelles sont les limites de ces interventions ?

Les filets sociaux comme mécanisme préalable de renforcement de la capacité des ménages face aux crises prévisibles et répétées

Dans le cadre des crises prévisibles et répétées, comme celle liée à la sécheresse dans le Sud de Madagascar, la mise en place d'un système de filets sociaux permanents ciblant les ménages en vulnérabilité chronique est à prioriser pour augmenter la capacité des ménages à faire face aux chocs et minimiser les impacts négatifs d'une crise quand celle-ci arrive.

Il s'agit de stabiliser la consommation des ménages vulnérables sur une longue période et associer les programmes de filets sociaux à des mesures complémentaires. Dans ce contexte spécifique, il s'agit de mesures ayant l'objectif d'améliorer l'état nutritionnel des membres des ménages sur le long terme (à travers par exemple des sensibilisations) et augmenter leur capacité de résilience (par exemple en favorisant la diversification des sources de revenus).

Dans le passé, la réponse aux crises répétées et saisonnières, liées à la sécheresse, s'est focalisée principalement sur une réponse d'urgence en apportant une aide ponctuelle au moment du pic de la crise. La mise en place de mesure structurelle de plus long terme permettant d'augmenter la capacité des ménages de faire face aux crises a été de moindre envergure. Investir dans un programme de filets sociaux de long terme dans ces régions du Sud, qui permet de prévenir certains des impacts les plus négatifs d'une crise devrait par contre être priorisé dans le futur.

L'approche adoptée par le Gouvernement en 2016, à travers l'expansion du programme de filets sociaux dans le Sud du pays, va dans cette direction. Le programme va en effet bien au-delà de la réponse ponctuelle à l'urgence en apportant un appui stable et prévisible aux ménages sur le long terme, associé à des mesures d'accompagnement qui favorisent l'éducation et l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants. La présence de ce programme pourra agir en tant que mécanisme d'atténuation des impacts des crises futures.

L'existence de ce type de programmes ne doit toutefois pas se substituer entièrement à l'assistance humanitaire lors d'une crise. En fonction de l'intensité de la crise, une expansion horizontale ou verticale pourra toujours se rendre nécessaire pour appuyer les ménages le plus affectés, qui ne sont pas encore couverts par ce type de mécanisme, ou les ménages qui sont déjà couverts mais nécessitent un appui ponctuel supplémentaire.

environ 10% de la population vivant dans les régions les plus exposées à la sécheresse^[34]. Les phénomènes climatiques extrêmes (tels que El Niño) ou les fluctuations saisonnières font varier considérablement le nombre de ménages en situation de crise ou d'urgence. En octobre 2016 (au pic de la crise), à titre d'exemple, la méthode IPC estimait à 52% les personnes en insécurité alimentaire dans le besoin d'un appui d'urgence^[35], ce pourcentage s'est réduit à presque la moitié en juin/septembre 2017 (24,5% dans les régions Sud). Il est donc nécessaire d'avoir une stratégie d'expansion bien définie en cas de besoin et retrécissement après crise.

Dans le cadre d'une crise liée à l'insécurité alimentaire, les moyens d'existence d'une partie de la population (dont certains étaient en situation de pauvreté chronique avant et d'autres non) sont affectés. Ces ménages se trouvent alors dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins de base, surtout alimentaires.

³⁴ Données IPC juillet 2017 : 2,99 millions de personnes habitent dans les districts sous surveillance dans 5 régions du Sud et du Sud Est (Anosy, Androy, Atsimo Andrefana, Atsimo Antisanana, Vatovany Fitovinany).

³⁵ Estimation basée uniquement sur les régions Anosy et Androy

Cette vulnérabilité est mesurée directement à travers plusieurs indicateurs, notamment le Score de Consommation Alimentaire, le Score de Diversité Alimentaire, l'Index des Stratégies de Survie ou le taux de malnutrition aiguë. C'est à partir de ces indicateurs (calculés entre autres à partir de l'enquête CFSAM) qu'on estime le nombre de personnes dans le besoin suite à une crise liée à l'insécurité alimentaire. La nécessité de faire face à la sous-consommation du ménage entraîne la mise en place d'un ensemble de stratégies de survie, souvent négatives, qui ont un impact sur d'autres indicateurs clés liés à plusieurs secteurs : éducation (abandon scolaire), protection de l'enfant (travail des enfants), nutrition (malnutrition) entre autres. Il s'agit donc de pouvoir identifier les ménages qui sont les plus vulnérables à ces phénomènes, soutenir temporairement leur consommation et prévenir la mise en place des stratégies de survie.

Pour pouvoir identifier ces ménages, les principales options de ciblage à envisager sont les suivantes :

- **Expansion de la méthode PMT** : le ciblage PMT actuellement utilisé dans le cadre du programme de filets sociaux national définit un seuil d'inclusion à 30% des ménages les plus pauvres^[36].

³⁶ Dans les régions du Sud, l'approche utilisée à l'heure actuelle est basée sur un ciblage catégoriel

Une option pourrait utiliser la même méthodologie (là où le programme est déjà implanté) mais en utilisant un seuil élargi en fonction de l'intensité de la crise. Cette démarche est basée sur l'hypothèse que l'indicateur de pauvreté, tel que mesuré par le PMT, est directement liée à la vulnérabilité des ménages aux chocs. Toutefois, le ciblage PMT n'est souvent pas le meilleur outil pour identifier les ménages ayant été affectés par une crise, surtout une crise liée à l'insécurité alimentaire. Des études récentes ont en effet démontré que la méthode PMT, relativement performante pour identifier les pauvres chroniques, est moins performante dans l'identification des ménages vulnérables aux chocs par rapport à d'autres méthodes^[37].

- **Utilisation d'une méthode PMT améliorée** : une approche alternative, pilotée dans certains pays, est d'élaborer un modèle PMT amélioré qui inclut des variables capables de mesurer le degré de vulnérabilité du ménage face aux chocs et identifier donc les ménages les plus susceptibles d'avoir

³⁷ Schnitzer, 2016

besoin d'une inclusion temporaire dans le programme de transferts monétaires. Il pourrait également être envisageable de développer une formule basée sur un indicateur du type SCA, plus sensibles à l'insécurité alimentaire. La démarche est similaire à celle adoptée dans le cadre d'une approche PMT, seule la formule est modifiée.

- **Utilisation de l'approche HEA/ communautaire** : Il s'agit d'une méthode qui permet d'identifier, à travers une approche communautaire, des indicateurs objectifs d'appartenance à 4 groupes socio-économique au sein de chaque village (très pauvre, pauvre, moyen, nanti). Chaque ménage est classé dans un des 4 groupes en fonction des indicateurs identifiés par la communauté. Ces indicateurs sont souvent très similaires à ceux identifiés lors d'une formule PMT, le poids relatif attribué par la communauté peut toutefois varier, ce qui explique qu'un ciblage PMT et un ciblage HEA ne sélectionnent pas systématiquement les mêmes ménages. L'approche HEA semble être plus sensible à l'inclusion des ménages affectés par l'insécurité alimentaire par rapport au ciblage PMT. Le ciblage HEA se situe dans le cadre d'une démarche plus large

ayant comme objectif d'analyser les moyens d'existence des ménages et leur capacité de réponse face aux chocs (voir Encadré 6). La récente introduction de cette approche dans certaines régions permettra de tester son efficacité dans le contexte malgache.

- **Ciblage catégoriel** : cette typologie de ciblage sélectionne les ménages en fonction de certains indicateurs démographiques sans liens avec leur statut socio-économique. Simple de mise en œuvre, largement accepté par les communautés, ce ciblage est souvent utilisé en réponse aux crises (c'est le cas de l'expansion des filets sociaux en 2016 dans le Sud). Toutefois, il y a un décalage entre la méthodologie utilisée pour estimer les besoins (souvent basée sur des indicateurs de sous consommation des ménages) et la méthodologie catégorielle de réponse à ces besoins (aucun indicateur de consommation utilisé). Il y aura donc forcément des ménages en situation de sous consommation exclus du programme n'ayant pas les caractéristiques démographiques requises et des ménages inclus dans le programme mais ayant déjà un niveau de consommation acceptable (voir exemple relatif au SCA et ménages avec enfants <5 ans).

- **Ciblage universel** : cette typologie de ciblage n'est pas à exclure dans le cas de crise de forte intensité, limitée géographiquement et temporellement (par exemple dans un district où l'on estime le 85%-90% de la population en cas de besoin la mise en place d'une stratégie de ciblage serait longue, coûteuse et sans réelle nécessité).

Le simple « ciblage communautaire » n'est pas présenté parmi les options de ciblage envisageables. Dans la pratique, ce label regroupe un ensemble de procédures souvent peu claires, faisant référence à des critères de vulnérabilité non bien définis à l'avance ou définis avec trop d'amplitude et donc non exploitables dans le cadre d'une sélection réel des bénéficiaires. Le marge de manœuvre laissé aux agences de mise en œuvre ou aux responsables locaux est souvent trop large, le processus reste ambigu et subjectif. La validation communautaire des listes n'est souvent qu'une formalité. Le ciblage sur base communautaire reste évidemment une option faisable mais à condition d'être bien encadrée, comme dans le cas de l'approche HEA discutée





précédemment, ou si associé à d'autres méthodes objectifs (tels que le ciblage PMT).

Quelle méthode de ciblage pour les crises liées à la sécheresse cyclique et répétée à Madagascar ? La méthode parfaite de ciblage qui s'adapte à chaque situation d'urgence n'existe pas, plusieurs pays sont actuellement en train de tester différentes approches pour comprendre comment étendre la couverture de leur système de protection sociale face aux crises^[38]. Par ailleurs, au sein d'un même pays la réponse pourra varier en fonction de l'intensité de la crise et de l'impact sur les moyens d'existence de la population affectée. L'approche à prioriser doit prendre en compte tant la nécessité de minimiser les erreurs d'inclusion et d'exclusion mais également la faisabilité opérationnelle et l'acceptabilité communautaire.

On pourrait envisager deux démarches à Madagascar : une démarche sur le court terme et une démarche sur le long terme intégrée à l'établissement du registre unique.

Approche sur le court terme. Sur le court terme, avant l'établissement

³⁸ Banque Mondiale, 2015b et études en cours dans plusieurs pays du Sahel

d'un registre unifié, certaines de ces méthodologies ne sont pas applicables pour l'expansion des transferts monétaires en réponse à une crise. C'est le cas du ciblage PMT/PMT améliorée. En effet, ce ciblage pourrait être utilisé en réponse à une crise uniquement si une base des données pré existante est déjà disponible (registre des bénéficiaires). D'un point de vue opérationnel, la mise en place d'un ciblage de ce type nécessite un temps de mise en œuvre qui n'est pas compatible avec la réponse à l'urgence. Sur le court terme, les options qui s'offrent aux intervenants à Madagascar sont les suivantes :

- **Tester l'approche HEA/ communautaire dans les zones pilotes.** Dans les zones où l'enquête HEA sera conduite, les différents intervenants pourraient décider d'harmoniser leur ciblage avec la démarche HEA. Cela permettra de tester cette approche et de comprendre si elle est appropriée au contexte malgache.
- **Privilégier une approche catégorielle ailleurs.** Dans le court terme, en absence d'un registre des bénéficiaires potentiels, une démarche d'expansion du système en situation de crise basée sur un ciblage catégoriel semble la plus faisable. Les acteurs devront

toutefois prendre en considération les éléments suivants :

- Les contraintes budgétaires (ressources mobilisées par les différents acteurs) imposent des restrictions aux catégories de bénéficiaires à inclure dans les programmes. A titre d'exemple, le tableau à côté rapporte le pourcentage des ménages bénéficiaires en fonction de certaines catégories. Le choix de catégories à couvrir dépendra des ressources mobilisées par les intervenants. Si les ressources sont limitées, il est préférable de prioriser les catégories les plus vulnérables et/ou celles plus susceptibles de mettre en œuvre des stratégies de survie négatives. Une stratégie de ciblage qui veut prioriser toutes les principales catégories de vulnérables^[39] portera à sélectionner presque 70% des habitants de la localité. A noter que ces statistiques sont au niveau national, en milieu rural et dans certaines régions, l'ensemble des ménages représentant les catégories vulnérables telles qu'habituellement définies pourrait inclure plus de 80% de la population.

³⁹ Femmes enceintes, enfants de moins de 5 ans, familles nombreuses, personnes âgées, personnes handicapées.

Tableau 17 Pourcentage des ménages appartenant à différentes catégories

CATÉGORIE	% DE LA POPULATION
1. Ménages avec enfants 0-2 ans	38 %
2. Ménages avec enfants 0-5 ans	56 %
3. Ménages avec enfants 0-11 ans	74 %
4. Ménages avec personnes âgées >65 ans	10 %
5. Ménages avec femmes enceintes	7 %
6. Ménages avec personnes handicapés ^[39]	ND
7. Ménages nombreux >7 membres	10 %
8. Ménages ayant au moins une de ces caractéristiques (sauf la condition 3)	66 %

Source : calculs à partir de l'enquête ENSOMD2012

⁴⁰ Lors de l'enquête ENSOMD (2012) utilisée ici, il y a eu une tendance à sous reporter les situations liées à l'handicap. Les données de cette enquête ne sont donc pas fiables. Toutefois, dans le cadre de l'enquête MICS de 2018, un module spécifique pour collecter des données liées à différentes situation d'handicap a été développé. Des données plus fiables selon donc disponibles et pourront être exploité pour la planification des interventions futures.

- Si les intervenants décident d'opter pour une démarche inclusive touchant un large éventail de catégories, une ultérieure sélection basée sur des indicateurs socio-économique pourrait être nécessaire. Toutefois, en situation d'urgence (en absence d'un PMT ou HEA déjà préétabli) cela risque d'évoluer vers une démarche de « *ciblage communautaire* » comme fait

dans le passé. Pour éviter cela; les intervenants devraient élaborer des lignes directives harmonisées de ciblage communautaire en urgence partagés avec tous les intervenants et, dans la mesure du possible, alignées aux pratiques HEA/communautaire. L'établissement de ces lignes directives devra être fait avant la crise, sous la coordination du Ministère de la Population

avec l'appui technique d'un membre du groupe ou d'un comité technique restreint.

Sur le court terme donc, l'harmonisation des critères de ciblage face à une crise liée à la sécheresse pourrait passer par une méthode mixte incluant une approche HEA où cela existe et une approche catégorielle associée à une méthode communautaire (si nécessaire) avec des lignes directives pré établies ailleurs. Il s'agit toutefois d'une solution de repli, le Gouvernement devrait en effet dans la mesure du possible envisager de développer une stratégie de ciblage plus robuste sur le long terme associée à la mise en place du registre.

Approche sur le long terme intégrée à la mise en place du registre. Sur le long terme, l'éventail de choix de ciblage est plus large. Les intervenants pourront en effet introduire des méthodologies permettant de cibler sur base objective les ménages les plus susceptibles d'être négativement touchés par les chocs. L'établissement du registre social représente en effet une opportunité unique pour évoluer vers cela. Les méthodes présentées précédemment qui permettent d'évaluer la vulnérabilité des ménages aux chocs (PMT, PMT améliorée, HEA, catégoriel) se basent toutes sur des indicateurs objectifs, facilement mesurables à travers des variables clés. Souvent les mêmes variables sont utilisées pour construire les différents indicateurs, avec des différences dans l'association ou

la pondération. Ces variables toutefois ne peuvent pas être collectées au moment de l'urgence, qui nécessite une réponse immédiate. Cela explique l'intérêt du registre unique dans le cadre du ciblage en situation de crise (surtout pour les crises répétées qui affectent souvent les mêmes zones). Au moment de l'enregistrement des bénéficiaires du registre unifié, un questionnaire simplifié pourra être élaboré contenant les variables clés aptes à mesurer les différents indicateurs de vulnérabilité (voir section sur le registre). Cette démarche permettrait d'avoir une base d'informations commune à toutes les intervenants sur la population potentiellement cible et permettrait une expansion en temps réel de la couverture des programmes si besoin. La mise en place du registre pourra prioriser les zones suivantes :

- les zones déjà couvertes par les projets de filets sociaux pour préparer une éventuelle expansion en cas de crise
- les zones non encore couvertes par le programme de filets sociaux mais susceptibles d'être affectées par des crises liées aux catastrophes naturelles

En fonction de la situation, les intervenants pourront ensuite décider quelle approche de ciblage adopter en réponse à l'urgence spécifique, en sachant que les indicateurs

clés contenus dans le registre permettent d'appliquer l'un ou l'autre des méthodes décrites précédemment sans ultérieure collecte d'informations. Des approches différentes pourront être utilisées d'une zone à l'autre si le contexte le justifie. Le Gouvernement pourrait également décider de tester différentes approches afin de comprendre laquelle est la plus appropriée en cas de crise à Madagascar (d'un point de vue de performance, acceptation communautaire et faisabilité opérationnelle). Le fait d'avoir une base des données avec les indicateurs clés nécessaires aux principales typologies de ciblage en effet donne une large marge de manœuvre pour piloter différentes approches sans efforts additionnels et de manière coordonnées parmi tous les intervenants.

Crises imprévisibles, inattendues/ Cyclones et inondations. Comme dans la situation précédente, l'approche de ciblage dans le court terme (en absence de registre) et dans le long terme (quand le registre sera établi) est différente.

Dans le court terme, en absence d'une base de données pré établie, vu l'imprévisibilité du phénomène et la nécessité d'agir dans un bref délai, l'utilisation de méthodes complexes de ciblage, qui nécessitent la collecte d'informations socio-économiques sur les ménages, n'est pas envisageable. Le processus risque : i) de prendre trop longtemps et retarder le démarrage du



programme, ii) d'être fait de façon imprécise et donc sans réelle capacité de mesurer le statut socio-économique des ménages.

Le processus qui pourrait être mis en œuvre est le suivant :

- Juste après un cyclone, une liste des sinistrés est dressée par la communauté dans les 48 h qui suivent. Il s'agit d'une liste préliminaire avec peu de détails mais qui peut servir de base à l'établissement d'une liste plus exhaustive.
- Un ciblage catégoriel/ communautaire tel que discuté précédemment pourrait être fait pour affiner cette liste. Il s'agit donc de définir au sein du groupe cash les catégories à privilégier et des procédures opérationnelles communes pour le sous ciblage communautaire, si possible alignées à la démarche HEA. Une seule liste sera établie pour chaque zone, qui sera partagée parmi les différents intervenants.

Dans le cadre de la réponse aux cyclones, comme discuté par la suite, plusieurs intervenants décident d'opter pour une typologie de projets ACT. Dans le cadre de ces projets, le critère de ciblage utilisé est celui de l'auto sélection, qui se pratique en appliquant un niveau de salaire inférieur au salaire de marché. Si le besoin de main d'œuvre est supérieur à l'offre, ce qui a souvent été le cas dans le passé, il n'est pas nécessaire de procéder à d'autres critères de sélection. Un ciblage sera appliqué uniquement dans le cas où le nombre de participants potentiels est supérieur au nombre de places disponibles dans le programme.

Long terme. Le processus de ciblage sera aligné à la mise en place du registre. Les zones qui sont les plus exposées aux cyclones pourraient être prioritaires dans la mise en place du registre. Il s'agit, comme discuté précédemment, d'avoir une base d'informations sur la population des zones vulnérables associée à des indicateurs capables de mesurer le statut socio-économique des ménages, leur vulnérabilité et leur caractéristiques démographiques. Cela permettrait par la suite de choisir et appliquer le type de ciblage le plus approprié en fonction de l'impact, de l'intensité de la catastrophe et des objectifs spécifiques de chaque programme. Le ciblage des ménages suite à un cyclone doit prendre en compte tant les dégâts matériels subis que leur capacité de relèvement. Pour cela,

les informations du registre devront être croisées avec la liste des sinistrés préparée par la communauté.

Le Gouvernement pourrait mettre en place le registre juste après un cyclone dans les zones touchées, sous certaines conditions :

- Le questionnaire harmonisé est déjà élaboré
- Les décisions sont déjà prises concernant la structure, la

technologie utilisée pour le registre et sa mise en œuvre opérationnelle (voir chapitre suivant)

- Des accords de partenariat entre le Ministère et les agences de mise en œuvre concernant la collecte de données pour le registre sont préparés à l'avance

Dans le cas contraire, en attendant que ces conditions soient réunies, l'approche de ciblage de court terme pourra être utilisée.

Tableau 18 Recommandations pour le ciblage en réponse à une urgence

COURT TERME	LONG TERME
Zones couvertes par HEA : piloter la méthode dans les zones pilotes et évaluer la pertinence à Madagascar	Processus aligné à la mise en place du registre : <ul style="list-style-type: none"> ● Elaborer un questionnaire harmonisé ● Piloter le registre dans les zones les plus vulnérables aux catastrophes ● Enregistrement des bénéficiaires à travers le questionnaire harmonisé ● Identification des bénéficiaires à partir du registre en fonction du choix de l'indicateur retenu (pauvreté, vulnérabilité, SCA, catégoriel, etc.)
Autres zones : catégoriel + communautaires - développement de procédures/ lignes directives communes (solution de repli)	

6.1.2 Montant du transfert

L'approche méthodologique pour la définition du montant du transfert en situation d'urgence diffère de l'approche habituellement utilisée dans le cadre d'un programme de filets sociaux de long terme. En effet, dans le cadre d'un programme qui s'attaque à la pauvreté chronique, la norme est de fixer le montant du transfert en fonction du niveau de consommation des ménages bénéficiaires pauvres (aux alentours de 20% de la consommation totale). Il est possible d'exploiter les enquêtes nationales de consommation pour cela. Même si les enquêtes ne sont pas mises à jour annuellement, la structure de la consommation des ménages ne varie pas considérablement et un ajustement par rapport à l'inflation annuelle est toujours possible. Dans le cadre des programmes à long terme qui s'attaquent à la pauvreté chronique, il est également possible d'avancer par étapes, en fixant un premier montant et ensuite, en fonction des résultats des évaluations, le réviser si nécessaire. Dans la plupart des pays, y inclut Madagascar, le programme se construit graduellement et les paramètres sont adaptés en fonction de l'expérience acquise.

Cette approche n'est pas toujours valable dans le cadre de la réponse à l'urgence. L'expansion verticale du programme des filets sociaux et/ou les interventions des agences humanitaires se trouvent

confrontées à des situations plus complexes :

Les besoins de la population dépendent de l'intensité de la crise et de l'impact sur les moyens d'existence des ménages. Cela peut varier d'une année à l'autre, d'une crise à l'autre. La plupart des enquêtes nationales de consommation (qui s'effectuent tous les 3 à 5 ans donnant une image de la situation à un moment donné) ne sont pas conçues pour mesurer le déficit de consommation suite à un choc.

- Dans une situation de crise, le fonctionnement des marchés peut être imprévisible avec éventuellement des pics d'inflation inattendus. La méthodologie de fixation du montant du transfert doit être en mesure de prendre cela en compte.
- La population se trouve confrontée à une crise aiguë et les acteurs humanitaires se doivent d'apporter une réponse adéquate, l'approche d'essayer/évaluer/réviser est moins pertinente et difficilement applicable dans le cas d'une crise. Le prix payé par les ménages en cas de fixation d'un montant trop faible risque d'être important. Cela est de plus en plus vrai étant donné que les transferts monétaires substituent souvent l'aide en nature

qui était la forme traditionnelle d'assistance en situation d'urgence et qui était susceptible de moins d'erreurs dans la fixation du paquet minimum d'assistance.

Il est donc nécessaire que les différents intervenants définissent une méthodologie appropriée pour identifier les besoins des ménages. Il y a trois éléments qui doivent être pris en compte dans la définition du montant du transfert :

Le besoin minimum des ménages (panier de base alimentaire et non alimentaire): la ligne de pauvreté nationale est calculée sur la base du « panier de la ménagère » et inclut les biens minimaux pour assurer une consommation de base alimentaire et non alimentaire du ménage. La ligne de pauvreté est la valeur monétaire sur le marché de ce panier. La valeur monétaire du panier peut être révisée annuellement en fonction de l'inflation. Le panier minimum des besoins suite à une crise est souvent défini sur la base des standards humanitaires qui définissent un seuil des besoins supérieur à celui défini par la ligne de pauvreté.

- La variation des prix liée à des phénomènes d'inflation temporaire (surtout après une catastrophe naturelle) et qui peut affecter le prix du panier de base : un index des prix à la consommation est publié mensuellement par

l'INSTAT. D'autres mécanismes sont utilisés par les partenaires pour monitorer la variation des prix surtout dans les zones vulnérables aux crises (SISAV, M-VAM)

- La capacité du ménage à satisfaire ses besoins (le déficit entre les ressources du ménage et les besoins) après un choc : à l'heure actuelle, il n'y a pas de données ou de méthodologie claire à Madagascar pour mesurer cela. Sans pouvoir estimer l'impact de la crise sur les moyens d'existence, il est difficile de définir les besoins des ménages et le montant du transfert. Le déficit de pauvreté (« *Poverty Gap* ») mesure l'écart entre la consommation des ménages et la ligne de pauvreté (basée sur l'enquête ENSOMD2012). Il ne prend toutefois pas en considération l'impact d'un choc, c'est un indicateur statique.

En fonction des données disponibles, il est possible d'envisager certaines options, plus ou moins performantes pour déterminer le montant du transfert pendant une crise. De plus en plus souvent, les acteurs humanitaires concordent sur la nécessité de trouver une méthodologie qui permet de quantifier les besoins totaux (alimentaire et non alimentaire) des ménages affectés par une crise, afin de mettre en place des programmes multisectoriels et éviter ainsi

la fragmentation de l'aide humanitaire parmi plusieurs programmes et la duplication des coûts :

- **Méthode HEA.** La méthode HEA est utilisée dans beaucoup de pays affectés par des crises humanitaires de grande envergure ou récurrentes en tant qu'outil de planification de la réponse humanitaire (monétaire et non monétaire). La modélisation HEA permet de comprendre l'impact de la crise sur les moyens d'existence des ménages et d'évaluer les besoins d'assistance. Elle peut s'adapter à différentes typologies de crises (sécheresses et cyclones). Elle sera pilotée à Madagascar en fin 2017 dans certaines régions du Sud. L'introduction de cette méthode nécessite un ensemble d'analyses préalables à conduire avant la crise (zonage des moyens d'existence et enquête de base). La méthode HEA permet de calculer l'impact de la crise sur les ménages en termes de « déficit de survie » et « déficit de moyens d'existence », dont les seuils sont définis lors de la phase de travail communautaire pendant la préparation de l'enquête de référence.



Les intervenants, en fonction du budget disponible et de l'ampleur des besoins, pourront planifier leur réponse afin de combler uniquement les besoins de survie des ménages ou fournir également un transfert afin d'éviter la détérioration de leurs moyens d'existence. Un point faible de cette méthode est relatif au fait qu'elle s'appuie sur des données secondaires (par exemple, sur la production agricole et le prix) pour évaluer l'impact de la crise (« *outcome analysis* »). Si les données secondaires ne sont pas fiables, les résultats sur les besoins des ménages risquent d'être biaisés. L'introduction de cette méthode à titre pilote dans certaines zones de Madagascar permettra d'évaluer si elle est appropriée au contexte et s'il y a besoin de porter cette approche à l'échelle dans les autres zones vulnérables aux catastrophes naturelles.

- **Fixation du montant sur la base du déficit de consommation.** La deuxième démarche qui s'offre aux intervenants en absence de données disponibles concernant l'impact de la crise sur les moyens d'existence des ménages est

de fixer le montant du transfert sur la base des données de pauvreté et consommation, sans donc pouvoir mesurer l'impact de la crise^[41]. Il s'agit d'un choix de repli en absence de données fiables. Il sera par la suite possible d'effectuer une évaluation du programme, analyser l'adéquation du montant aux besoins et par la suite réviser ce montant (pour les urgences futures) en fonction des résultats de l'évaluation. La fixation du montant pourra se faire par rapport au déficit de consommation tel que mesuré par l'enquête ENSOMD (2012). Pendant la période de crise aiguë

⁴¹ Pour affiner cette démarche, il serait possible de faire une modélisation économétrique du déficit de consommation suite à une crise climatique. L'enquête ENSOMD 2012 mesure notamment l'impact d'une crise sur les revenus des ménages, les pertes de biens et le temps de récupération. Ces données pourraient être exploitées pour modéliser l'impact de la crise sur la consommation des ménages et sur son déficit par rapport à la ligne de pauvreté alimentaire et globale. Toutefois, l'exercice risque de donner des résultats imprécis et pas forcément adaptés à la situation courante. En effet, les simulations sont faites par rapport à une année de référence (année de la dernière enquête) et aux crises subies par les ménages au cours de cette année (qui peuvent varier en intensité et impact d'une année à l'autre). Cette démarche permettrait d'affiner l'analyse du déficit mais sans apporter une réelle valeur ajoutée d'un point de vue opérationnelle.

(durée à évaluer au cas par cas) le montant du transfert pourra être fixé afin de combler totalement le déficit de pauvreté alimentaire du ménage, basée sur la consommation des ménages en pauvreté extrême. Pour cela, il faudra évidemment déduire également les autres aides en nature ou en services dont le ménage bénéficie déjà. Dans le cas d'une crise soudaine (cyclone), il s'agit le plus souvent d'un appui ponctuel au relèvement. Dans le cas d'une crise prolongée, il s'agit d'un appui qui peut s'étaler sur 3 à 6 mois en fonction des besoins.

Cette approche a le mérite de ne nécessiter aucune collecte de données ou analyse préalable. Il y aura toutefois un fort décalage entre le transfert et les besoins. Par ailleurs, il risque d'être difficile pour les intervenants de i) évaluer les aides en nature apportées par les autres intervenants et ii) mobiliser des financements suffisants pour couvrir la totalité de déficit de consommation. Dans ce cas, les différents intervenants pourront s'accorder sur un montant forfaitaire qui comble une partie du déficit de consommation (50 %, 75 %, ...).

Tableau 19 Déficit de consommation et transfert en urgence en Ariary

RÉGION	DÉFICIT MENSUEL COR-RIGÉ PAR LE DÉFLATEUR RÉGIONAL (RURAL) ^(A1)	CRISE SOUDAINE: TRANSFERT D'URGENCE PONCTUEL	CRISE PROLONGÉE: TRANSFERT D'URGENCE 3 MOIS	CRISE PROLONGÉE: TRANSFERT D'URGENCE CRISE PROLONGÉE 6 MOIS
ANALAMANGA	-65 346	65 346	196 038	392 076
VAKINANKARATRA	-106 377	106 377	319 130	638 260
ITASY	-49 280	49 280	147 839	295 679
BONGOLAVA	-58 058	58 058	174 174	348 348
HAUTE MATSIATRA	-57 115	57 115	171 344	342 688
AMORON I MANIA	-62 971	62 971	188 913	377 826
VATOVAVY FITOVINANY	-73 149	73 149	219 447	438 893
IHOROMBE	-78 325	78 325	234 974	469 949
ATSIMO ATSIANANA	-112 616	112 616	337 849	675 698
ATSINANANA	-59 651	59 651	178 954	357 909
ANALANJIROFO	-64 269	64 269	192 807	385 613
ALAO TRA MANGORO	-46 791	46 791	140 372	280 745
BOENY	-66 504	66 504	199 512	399 025
SOFIA	-75 699	75 699	227 097	454 193
BETSIBOKA	-78 706	78 706	236 118	472 237
MELAKY	-77 262	77 262	231 785	463 570

RÉGION	DÉFICIT MENSUEL COR-RIGÉ PAR LE DÉFLATEUR RÉGIONAL (RURAL) ⁴²	CRISE SOUDAINE: TRANSFERT D'URGENCE PONCTUEL	CRISE PROLONGÉE: TRANSFERT D'URGENCE 3 MOIS	CRISE PROLONGÉE: TRANSFERT D'URGENCE CRISE PROLONGÉE 6 MOIS
ATSIMO ANDREFANA	-106 864	106 864	320 592	641 183
ANDROY	-115 807	115 807	347 420	694 841
ANOSY	-92 161	92 161	276 483	552 965
MENABE	-65 404	65 404	196 212	392 423
DIANA	-52 463	52 463	157 388	314 776
SAVA	-63 370	63 370	190 109	380 217
Moyenne nationale	-93 895	93 895	281 684	563 367

Source : Calcul à partir de ENSOMD 2012

⁴² Le déficit est calculé comme la moyenne des différences entre la consommation des ménages en pauvreté extrême et la ligne de pauvreté extrême. Les données de 2012 sont actualisées pour l'inflation (moyenne 7,4% par an). Les données prennent en considération le déflateur régional (rural) pour refléter le coût de la vie dans les régions.

Le montant moyen défini en réponse à la crise liée au cyclone Enawo était relativement aligné au déficit de consommation (d'environ 60 000 Ar dans les régions concernées). Dans le cadre de la réponse à la sécheresse par contre, le montant correspondait à environ 50% à 65% du déficit de consommation dans les régions concernées. Dans ce contexte, il était toutefois très difficile d'évaluer le chevauchement entre différents programmes d'assistance (en nature et

monétaire). La fixation d'un montant correspondant à la totalité du déficit n'aurait pas été appropriée. D'autres éléments doivent par ailleurs être pris en compte dans la fixation du montant monétaire à allouer aux ménages :

- Un montant trop élevé comporte des risques majeurs d'inflation sur le marché local, surtout si une grande partie de la population en bénéficie.

- Il pourrait y avoir des risques de démotivation sur le marché du travail. Dans des régions où le salaire mensuel (gardiennage, tâches ménagères) s'élève en moyenne à 30 000 Ar, un transfert de 115 000 Ar/mois pourrait créer des distorsions

Tableau 10 Générosité des programmes d'urgence dans certaines régions (en ariary)

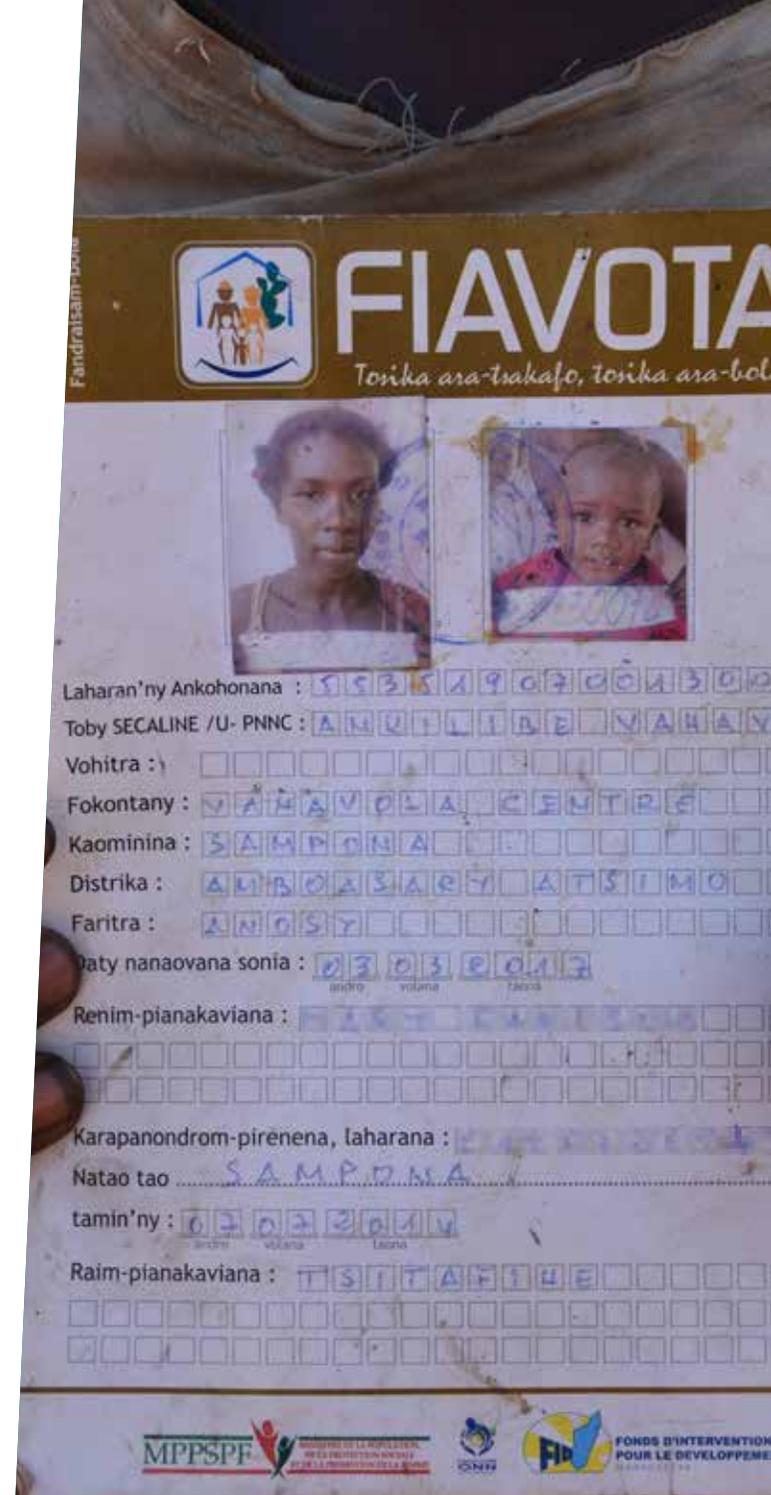
	DÉFICIT DE CONSOMMATION (AR)	MONTANT DU PROGRAMME LE PLUS GÉNÉREUX (AR)
Crise prolongée		
Région Androy (sur base semestrielle ^[42])	694 841	360 000
Région Anosy (sur base semestrielle ^[42])	552 965	360 000
Crise ponctuelle		
Région Sava (sur base mensuelle)	63 370	60 000 à 100 000
Région Analanjirofo (sur base mensuelle)	64 269	60 000 à 100 000

Source : calcul à partir de l'ENSOMD 2012

⁴³ Période d'urgence considérée ici octobre 2016-mars 2017

Cette approche, n'étant pas adaptée à mesurer les besoins suite à une crise, comporte donc des limites majeures. Le déficit de consommation pourrait être pris comme base de référence quand il n'y a pas d'autres données disponibles mais la définition du transfert devrait tenir en considération d'autres éléments (inflation, autres intervenants, marché du travail, budget disponible...). Dans la mesure du

possible, une approche basée sur l'analyse des moyens d'existence des ménages est à privilégier. Si la phase pilote de l'approche HEA donne des résultats probants, quant à son applicabilité à Madagascar, une expansion dans les autres zones les plus vulnérables aux catastrophes naturelles est à envisager pour harmoniser la méthodologie de fixation de la valeur des transferts.



L'approche de l'économie des ménages (HEA)

L'Approche de l'économie des ménages (HEA) est basée sur l'analyse des moyens d'existence des ménages. Elle permet de déterminer quels sont les besoins alimentaires et non alimentaires de la population, de comprendre quelles seront les répercussions des changements économiques ou écologiques sur les moyens d'existence et d'identifier les moyens appropriés d'apporter de l'aide, qu'il s'agisse d'une aide d'urgence à court terme ou de programmes de développement ou de changements de politiques à long terme. Cette démarche s'organise autour de deux étapes principales :

- Une base de référence mise à jour tous les 5-6 ans et qui analyse les moyens d'existence d'un ménage au cours d'une année « moyenne/normale » (sans crise majeure). Cette première phase permet de i) identifier la couverture géographique d'une « zone de moyens d'existence », c'est-à-dire la zone dans laquelle la population partage globalement les mêmes caractéristiques de moyens d'existence, ii) effectuer une classification socio-économique des ménages (Très pauvres, pauvres, moyens, nantis). Les caractéristiques qui identifient les catégories socio-économiques sont définies par le biais d'entretiens avec des informateurs clés locaux. Cet exercice se conduit dans un échantillon de villages (10-12) dans la zone des moyens d'existences. Les caractéristiques sont ensuite pondérées pour avoir une moyenne représentative de toute la zone; iii) identifier les stratégies de subsistance des ménages pour chaque catégorie socio-économique, c'est-à-dire avoir une vue d'ensemble de l'économie « type » des ménages.
- Une analyse des résultats mise à jour tous les six mois (ou en fonction du besoin et des fonds disponibles). Cette analyse permet de comprendre comment des facteurs exogènes (chocs négatifs ou facteurs positifs) affectent l'économie des ménages et quelle est la capacité des ménages à : 1. satisfaire leurs besoins de survie de base (*le seuil de survie*) et 2. protéger leurs moyens d'existence de base (*seuil de protection des moyens d'existence*). Cette analyse prend en considération les stratégies d'adaptation citées lors de l'enquête de référence. Cette phase d'analyse des résultats permet de quantifier les ménages qui seront en déficit de survie et en déficit de moyens d'existence, de quantifier l'ampleur de ces déficits et de planifier une réponse appropriée. L'analyse des résultats est basée sur des données secondaires habituellement collectées par les acteurs de terrain dans le cadre du suivi de la campagne agricole (production, prix sur les marchés locaux, etc.).

Source : *Approche de l'Economie des Ménages, Guide du Praticien, Food Economy Group et Save the Children*

Dans certaines situations, il peut s'avérer difficile d'estimer les besoins globaux du ménage qui seront couverts par l'assistance monétaire à travers une méthodologie unique. C'est le cas quand, par exemple, l'assistance monétaire sera utilisée pour couvrir des besoins sectoriels spécifiques qui ne sont pas facilement mesurables à travers une méthodologie comme la HEA, comme c'est le cas pour l'eau et assainissement (WASH). Dans ce genre de situation, si les intervenants veulent mettre en place un transfert monétaire unique multisectoriel qui couvre également ces besoins spécifiques, il est souhaitable de s'aligner aux modalités habituellement utilisées par les intervenants sectoriels pour l'estimation de ces besoins particuliers (participants au cluster WASH de l'aide humanitaire) et d'inclure ces estimations au montant total du transfert envisagé (en s'assurant qu'il n'y a pas de doublon avec la méthodologie déjà utilisée).

Tableau 21 Recommandations pour l'établissement du montant du transfert en réponse à l'urgence

COURT TERME	LONG TERME
Zones couvertes par HEA : piloter la méthode HEA pour calculer le déficit de survie et le déficit de moyens d'existence et évaluer la pertinence à Madagascar	Expansion de la méthode HEA si les résultats des évaluations sont probants
Autres zones : utiliser le déficit de consommation comme base de référence pour déterminer le montant du transfert. Fixer un seuil commun du déficit à combler (ex : 50 %, 75 %, 100 %) en fonction i) des autres interventions dont bénéficient les ménages, ii) du budget global disponible pour la réponse monétaire	Dans les zones non couvertes, révision du déficit de consommation dès que les données de la prochaine enquête consommation seront disponibles
Si nécessaire pour les interventions sectorielles spécifiques, effectuer une analyse conjointe des besoins avec les autres clusters sectoriels	

6.1.3 Durée du transfert

Pour ce qui concerne la durée du transfert pendant une crise, la démarche à suivre est différente en fonction de la typologie de crise :

- Pour les crises à progression lente (sécheresse dans le Sud) l'appui à la consommation des ménages doit se poursuivre jusqu'à la fin de la période de crise aiguë. L'évaluation des besoins permet d'évaluer la durée de la crise (liée à la saisonnalité agricole et à la pluviométrie). Dans le passé, il n'y a pas eu une réelle

coordination par rapport à la durée de projets d'urgence, il y a ceux qui ont prévu une phase d'urgence de 2 mois, 6 mois, 12 mois. La durée de l'appui à la consommation doit être définie en commun accord parmi tous les partenaires et en fonction des résultats de l'analyse des besoins. Dans le contexte d'une crise prévisible et répétée, comme celle liée à la sécheresse, il est également important de mettre en place des mécanismes de soutien aux ménages avant que la crise n'ait un impact négatif sur leurs stratégies de vie. Cette typologie

de crise est en effet plus facilement prévisible à l'avance (tant en termes de localisation que de timing). La mise en place de filets sociaux de sécurité de plus longue durée, discutée précédemment (voir Encadré 5), ciblant les catégories le plus exposées aux effets négatifs de ce type de crises (tout particulièrement les enfants en bas âge) est donc une stratégie à envisager systématiquement dans les localités exposées à ces types de crises.

- Pour les crises soudaines, tels que les cyclones, un appui ponctuel de courte durée est plus souhaitable pour répondre à l'urgence. Dans le contexte de la réponse au cyclone Enawo, il y a eu un certain consensus et coordination par rapport à cet appui.

La période d'urgence terminée, le programme de filets sociaux pourra continuer son appui avec les paramètres habituels aux ménages en situation de vulnérabilité chronique (là où le programme existe^[44]) et des programmes de relèvement pourront prendre le relais au sein de la communauté.

44 Une crise peut représenter une opportunité pour implanter le programme de filets sociaux dans les localités qui n'étaient pas auparavant couvertes, comme le cas dans le Sud du pays. Le FID a en effet mobilisé des ressources pour l'urgence mais également pour l'expansion de la couverture des filets sociaux pour les deux ans suivant la crise.

6.1.4 Typologie de l'intervention monétaire (ACT ou transfert inconditionnel)

Dans le cadre du programme national de filets sociaux, le Gouvernement choisit entre une approche de transferts monétaires ou ACT en fonction des spécificités régionales (discutées précédemment). Dans le cadre de la réponse à l'urgence par contre il n'y a pas à l'heure actuelle des directives claires concernant la typologie de l'intervention.

- Crises à progression lente (sécheresse) : les ménages ont surtout besoin d'une stabilisation de leur consommation qui peut s'étaler sur plusieurs mois. Cela est peu compatible avec un programme de type ACT, qui normalement ne dure que 1 à 2 mois. Ce type de programme par ailleurs tend à exclure les ménages les plus vulnérables. Une approche de transferts monétaires (inconditionnels ou

liés à des conditionnalités souples) est plus adaptée à répondre à ce type d'urgence. Par contre, l'utilisation d'intervention ACT pourrait se faire par la suite, dans la phase de relèvement, si le besoin est encore présent.

- Crises soudaines (cyclones) : dans le cadre de la réponse à une crise soudaine, les partenaires ont souvent opté pour une réponse sous forme ACT. Cela s'explique par le besoin de reconstruction et assainissement dans les zones affectées par la catastrophe. Cette approche permet donc de subvenir en parallèle à deux besoins essentiels. Toutefois, l'approche ACT à lui seul n'est pas toujours la meilleure démarche pour venir en aide aux ménages dans les besoins suite à une urgence, il comporte en effet d'importantes erreurs d'exclusion. Une démarche plus appropriée serait de combiner l'approche de transferts inconditionnels à celle de l'ACT dans les zones affectées par les cyclones. Un transfert inconditionnel de base doit en effet être fourni à tous les ménages éligibles n'étant

pas en mesure de participer aux travaux ACT. Les choix qui s'offrent aux intervenants dépendront également des financements reçus pour répondre à la crise par rapport aux besoins identifiés :

- En situation de faible mobilisation de ressources, il est préférable d'intervenir uniquement avec des transferts monétaires inconditionnels. Les programmes ACT en effet coûtent entre 20% et 30% en plus. Si dans le cadre de la réponse à la crise les financements restent limités, il est préférable de répondre aux besoins urgents de la population et éventuellement remettre les efforts de reconstruction à la phase de relèvement
- Dans le cas où la mobilisation des ressources est plus importante, des programmes ACT pourront être réalisés mais il est important que dans chaque communauté touchée, une composante de transferts inconditionnels soit mise en œuvre pour les ménages les plus vulnérables.

6.2 ETABLISSEMENT D'OUTILS DE GESTION COMMUNE

Pour évoluer vers un système harmonisé de transferts monétaires en réponse aux chocs, il est nécessaire que les principaux acteurs définissent des outils de gestion de programme qui seront partagés entre eux.

6.2.1 Registre unifié

La mise en place d'un registre unifié est la première et plus importante étape qui permet d'évoluer vers un système de protection sociale harmonisée. Le manque de ce registre entraîne des duplications des coûts, de temps et des chevauchements systématiques entre programmes. L'établissement de ce registre permettra au Ministère de la Population de mettre en place graduellement un système de gestion de l'information sur les besoins et sur la couverture des programmes de protection sociale. Il permettra également (sur le long terme) d'avoir une base de données disponible en temps réel permettant une expansion rapide du système en cas de besoin.

Le Gouvernement a déjà approuvé un décret portant création du registre unifié et d'un inventaire des programmes de protection sociale (Décret 2017-844). Les détails concernant la structure du registre, le coût et le timing de sa mise en œuvre

progressive, la technologie à utiliser et l'opérationnalisation sont actuellement en cours de définition.

Le registre unifié ne doit pas être une liste statique des bénéficiaires et de programmes mais il s'agit d'un outil de gestion de la PNPS qui permet d'avoir des procédures claires en termes de :

- Identification des ayants droits à l'assistance
- Ciblage en fonction des objectifs des programmes et du type de vulnérabilité du ménage
- Enregistrement dans les différents programmes
- Eventuel suivi des bénéfices reçus

La performance du système dépendra de la structure et de la technologie qui seront proposées pour sa réalisation. Les coûts et le temps de mise en œuvre dépendront de la complexité du système proposé. Le présent chapitre présente différentes options tout en mettant en évidence les caractéristiques du registre qui pourraient favoriser la coordination des transferts monétaires en réponse à une crise.

Structure. Le Gouvernement envisage la mise en place d'un système de gestion de l'information composé de : i) un module d'enregistrement des bénéficiaires, ii) un module d'enregistrement et suivi des programmes.

Critères d'éligibilité. Le module d'enregistrement des bénéficiaires (« registre des ménages vulnérables ») contient les informations détaillées sur les ménages vulnérables : nom, CIN, lieu de naissance, etc. Le registre devra reporter également les « critères d'éligibilité ». Sur cet aspect, différents choix s'offrent au Gouvernement, dont certains plus susceptibles de favoriser l'expansion des programmes en période de crise :

- Chaque programme collecte uniquement les informations concernant ses propres critères d'éligibilité (par exemple, un programme qui cible les ménages ayant des enfants de moins de 5 ans indique le nombre d'enfants éligibles dans le ménage). Cette démarche a le mérite d'être simple et moins coûteuse. Toutefois, cette approche ne permet pas au Gouvernement d'utiliser cette base de données pour la planification de futures interventions de protection sociale. Son exploitation reste donc assez limitée. Un

programme voulant intervenir dans la même zone mais avec des objectifs différents devra conduire une nouvelle enquête auprès des ménages.

- Un questionnaire unifié et simplifié est élaboré et utilisé par tous les programmes. Cela ne signifie pas que tous les programmes doivent adopter les mêmes critères de ciblage. Le questionnaire permettra en effet d'identifier les principales vulnérabilités et critères d'inclusion dans les différents programmes (tout en essayant de garder un format bref et simple). A titre d'exemple, il pourra contenir les informations suivantes :
- ⊙ Questionnaire PMT de base utilisé dans le cadre du ciblage des pauvres chroniques du programme de filets sociaux avec l'ajout des indicateurs permettant d'évaluer la vulnérabilité aux chocs (PMT amélioré, ou indicateurs HEA), ce qui permettrait une expansion du programme suite à une crise
- ⊙ Indicateurs clés de composition du ménage (personnes âgées, enfants de moins de 5 ans, etc.) qui permettrait aux programmes voulant effectuer un ciblage catégoriel d'avoir toutes les informations sur les différents groupes cible

- ⊙ Indicateurs de vulnérabilité spécifique (par exemple, présence de personnes handicapées) ce qui permettrait aux programmes d'assistance ciblant ces groupes d'avoir déjà la liste des bénéficiaires dans la localité

Cet exercice nécessite un investissement plus important en temps, budget et ressources humaines mais permet d'avoir une liste qui peut être exploitée par plusieurs programmes. Il s'agit d'un choix qui dépend du Gouvernement mais également de la volonté et capacité des partenaires de terrain à s'y impliquer.

Couverture des ménages. Un deuxième choix qui s'ouvre au Gouvernement concernant la structure du registre est relatif à la couverture des ménages :

- L'option la plus simple et moins coûteuse est d'interviewer et inclure dans le registre seulement les ménages bénéficiaires des différents programmes pour chaque localité. Dans ce cadre de figure, le registre serait difficilement exploitable pour une expansion du programme en cas de besoin. Cette option pourra être adoptée dans la phase initiale de conception et mise en œuvre du registre.

- La deuxième option consiste à recenser la totalité des ménages vivant dans les villages bénéficiaires des programmes, ce qui permettrait d'exploiter le registre pour plusieurs programmes futurs et en cas d'expansion dû à une crise. Cette approche est plus coûteuse et nécessite plus de temps mais apporte une importante valeur ajoutée au registre. Cette option qui pourrait être envisagée sur le long terme, à mesure que la capacité de collecte et gestion de l'information se renforce (passage de registre des bénéficiaires à registre sociale)

Technologie

Le choix de la technologie à adopter dépendra tant de l'investissement que le Gouvernement avec l'appui des partenaires est prêt à mobiliser pour développer le registre que de la capacité opérationnelle des différents intervenants et de leur niveau de familiarité avec certaines nouvelles technologies^[45]. La technologie proposée peut varier de l'établissement de simples fichiers Excel partagés entre les acteurs (procédure peu fiable et de gestion

⁴⁵ Certaines plateformes de gestion de l'information (ex : geonode pour les catastrophes naturelles) ne sont pas exploitées par les intervenants qui malgré les plusieurs formations organisées n'ont pas réussi à se familiariser avec cet outil

difficile et donc non recommandée) jusqu'à l'établissement d'un système informatique de gestion de l'information intégré et lié à un système d'enregistrement biométrique, ce qui nécessite un budget conséquent et un temps assez long de mise en œuvre.

Le choix de la technologie à adopter peut prendre exemple de l'existant à Madagascar. Certains programmes d'assistance sociale ont développé un système de gestion de l'information et d'enregistrement des bénéficiaires très performant, notamment le programme de filets sociaux du FID et le programme du PAM. Ce dernier en particulier, à travers le système SCOPE, permet un enregistrement biométrique des bénéficiaires ainsi qu'un suivi en temps réel des bénéfices reçus.

L'option de la mise en place d'un système de gestion de l'information associé à un enregistrement biométrique est actuellement privilégié par le Ministère de la Population.

Opérationnalisation

Sur le long terme, le registre social des ménages vulnérables devra être un outil d'envergure nationale géré et actualisé par le Ministère de la Population, qui permettra au Gouvernement de définir et coordonner sa politique sociale en fonction des besoins.

Toutefois, vue la complexité des tâches nécessaires pour la mise en place graduelle

de cet outil, il est envisageable de procéder par étapes :

- Une mise en œuvre en collaboration avec les agences de terrain. Dans sa phase initiale, le registre unifié sera alimenté par les informations collectées par le Ministère en collaboration avec les organisations de mise en œuvre. Le nombre d'organisation qui participera à la phase pilote dépendra de la structure du registre envisagée et de la complexité technologique :
 - ⊙ Il est possible que certaines organisations n'aient pas les ressources humaines ou le temps nécessaire pour la collecte de données si le Ministère décide d'opter pour l'élaboration d'un questionnaire unifié et d'un recensement de la population au niveau des villages
 - ⊙ Si le Ministère décide d'opter pour la mise en œuvre d'un système informatique synchronisé et d'une identification biométrique, il est envisageable de démarrer avec un nombre restreint de partenaires à qui on devra fournir le matériel et les formations nécessaires
- Une couverture géographique limitée en phase pilote. Sur le

long terme, le registre aura une couverture nationale. Toutefois, en phase pilote il est envisageable que le Ministère choisisse certaines zones d'interventions (en fonction des intervenants présents) pour ensuite élargir progressivement, idéalement pouvant prioriser les zones les plus exposées aux crises de différentes natures

- Une actualisation basée sur des critères simple et mesurables de graduation uniquement pour les bénéficiaires des programmes. Sur le long terme, le registre devra avoir une stratégie d'actualisation bien établie, par exemple à travers des postes fixes d'enregistrement gérées par le Ministère et des campagnes de mise à jour et d'enregistrement périodiques dans les villages. Toutefois dans sa phase initiale, il sera envisageable d'avoir une vision moins ambitieuse, par exemple établir un nombre d'indicateurs qui seront collectés périodiquement pour les ménages bénéficiaires des programmes (par exemple à travers les enquêtes PDM) et qui permettront d'établir si le ménage est toujours éligible à l'assistance, ou si par contre, son statut socio-économique s'est amélioré.

Tableau 11 Options relatives à la structure, technologie et opérationnalisation du registre

	STRUCTURE PLUS SIMPLE		STRUCTURE PLUS ÉLABORÉE
Structure du registre			
Critères d'éligibilité	Chaque programme collecte les informations concernant uniquement ses propres critères de ciblage		Un questionnaire unifié permettant de collecter plusieurs indicateurs de vulnérabilité est développé et utilisé par tous les intervenants
Couverture	Uniquement les ménages bénéficiaires des programmes de protection sociale sont inclus dans le registre	---	Dans chaque village un recensement initial permettra de couvrir la totalité des ménages
Typologie d'intervention	Dans un premier temps, seulement un nombre limité d'interventions (de nature monétaire essentiellement) est recensé dans l'annuaire des interventions		L'annuaire des interventions sera le plus exhaustif que possible en incluant tout type d'intervention d'assistance sociale non contributive de nature monétaire et non monétaire
Technologie utilisée			
Biométrie	Pas d'utilisation de la biométrie. Uniquement CIN et photo sont utilisées pour l'identification		Mise en place d'un système biométrique d'identification
Carte ID	Pas de carte ID délivrée par le Ministère pour les « ménages vulnérables ». Uniquement les cartes d'appartenance à chaque programme (en papier ou autre) seront disponibles	---	Une carte unique avec microchip intégrée est délivrée. Le microchip contient les informations concernant l'appartenance des ménages aux différents programmes de protection sociale (similaire au système scope)
Structure informatique	Données collectées par chaque intervenant sur des fichiers Excel, partagés par email et consolidés au niveau central		Mise en place d'un système informatique de gestion de l'information hors ligne/en ligne permettant la collecte des données sur le terrain et leur synchronisation automatique dans un serveur central.
Opérationnalisation			
Responsables de la mise en œuvre	Collecte des données effectuée par les organisations de mise en œuvre (nombre de partenaire en phase pilote à définir)		Registre social géré par le Ministère, information partagée par la suite avec les agences de mise en œuvre pour leur ciblage
Couverture géographique	Limité à certaines zones où se concentrent le plus d'interventions d'assistance sociale	---	Couverture nationale
Actualisation	Pas de stratégie d'actualisation, le registre est une base de données statique		Stratégie d'actualisation bien établie avec des points d'enregistrement fixes et des campagnes périodiques

6.2.2 Autres outils de gestion

Le partage d'outils communs de gestion des programmes de transferts monétaires (surtout en urgence) est une ultérieure étape vers l'harmonisation du système nationale de protection sociale. Il s'agit de mettre en place un ensemble d'outils tout au long du processus de gestion du programme, de la préparation, à la mise en œuvre à l'évaluation. Le manque de coordination sur ces aspects entraîne une duplication des efforts et souvent un manque d'efficacité.

Analyse des marchés. Conduire une analyse des marchés, surtout dans le cadre de la réponse à une crise, est une étape indispensable avant d'envisager une réponse monétaire. Lors d'une crise en effet, le fonctionnement des marchés peut être fortement perturbé par rapport à une période normale. A l'heure actuelle, seulement certaines organisations conduisent systématiquement des analyses de marchés. Le PAM en particulier a développé des approches bien structurées pour analyser le fonctionnement des marchés et prendre des décisions concernant la faisabilité ou non des interventions monétaires. Pour évoluer vers une démarche harmonisée commune à tous les partenaires en matière d'analyse de marchés, il est envisageable que :

- Tous les partenaires se mettent d'accord sur une approche méthodologique commune pour conduire les analyses. L'approche

du PAM (si nécessaire à améliorer pour prendre en compte les biens alimentaires et non alimentaires) pourrait être utilisée. Un bref protocole de mise en œuvre pourra être préparé et partagé entre tous les acteurs.

- Au moment du besoin, quand il faut planifier une intervention monétaire, les partenaires, sous la coordination du Ministère de la Population, s'assurent d'un partage géographique des zones à couvrir par l'analyse de marchés pour que toutes les zones d'intervention soient couvertes et qu'il n'y ait pas de chevauchements
- Les résultats de l'analyse des marchés dans toutes les zones soient partagés parmi tous les acteurs humanitaires. Cela permettrait de justifier sur base objective le choix d'une intervention monétaire ou en nature et éviter un chevauchement injustifié entre les deux modalités.

Evaluation de modalité de paiement et élaboration de contrat type avec les agences de distribution. En fonction de la localité, il peut y avoir différentes options de paiement, soit à travers des agences de téléphonie mobile, des opérateurs de microcrédits ou des associations locales. Jusqu'à présent il n'y a pas une cartographie claire qui établit les options de paiement disponibles dans les principales zones d'interventions. Chaque intervenant conduit sa propre évaluation

des options disponibles et choisit l'opérateur en conséquence. L'annexe 6 présente les différentes options de paiement adoptées par certaines agences de mise en œuvre des projets de transferts monétaires dans le passé. On constate que le coût lié aux paiements varie considérablement (entre 3,6% et 14,5%) d'un projet à l'autre et d'une zone à l'autre. Une évaluation conjointe des modalités disponibles et éventuellement une négociation conjointe des contrats par zones d'intervention sont souhaitables pour optimiser les ressources disponibles. En particulier, cette étape pourrait être mieux coordonnée à travers :

- L'établissement d'un canevas d'évaluation des options de paiement et le partage des zones géographiques à couvrir par l'évaluation parmi les intervenants
- La mise en commun des résultats de l'évaluation parmi tous les intervenants en transferts monétaires afin d'avoir une cartographie exhaustive des moyens de paiement existants et de leurs coûts et bénéficiaires. Cet exercice permettra également de définir un seuil acceptable du coût lié au paiement en fonction des options et de la concurrence existante dans chaque zone.
- La préparation de contrats types standardisés avec les différentes agences, contrats qui, dans la mesure du possible, pourraient être

négociés conjointement par les organisations intervenant dans la même zone géographique pour réduire les coûts fixes

PDM (Post Distribution Monitoring). L'exercice PDM est très souvent conduit par les agences humanitaires après chaque distribution. Il est en effet requis par certains bailleurs humanitaires tels que ECHO. Il serait utile d'harmoniser le processus PDM et d'envisager un partage plus systématique des résultats entre les intervenants en transferts monétaires. Ceci pourrait passer par l'établissement d'un canevas commun à utiliser pour le PDM. Ce questionnaire pourrait éventuellement contenir certains indicateurs qui pourraient alimenter le registre national des ménages vulnérables pour ce qui concerne la partie « graduation » (à évaluer toutefois la faisabilité de cela).

Gestion des Plaintes. Certains programmes, tel que les programmes de filets sociaux du FID, sont en train de développer des systèmes assez performants de gestion de plaintes. Cet outil n'est pourtant pas présent systématiquement dans les programmes de transferts monétaires, surtout pour ceux de brève durée. Il faut en effet du temps pour développer une structure de gestion de plainte transparente et efficace et certains intervenants n'ont ni le temps ni les ressources pour cela. Sur la base de l'expérience du FID, les intervenants cash

devraient développer un outil simplifié de gestion des plaintes qui puisse être utilisé par plusieurs programmes.

SOP simplifié (au besoin). Il n'est pas nécessaire d'uniformiser totalement les procédures de mise en œuvre des différentes organisations. Chaque organisation a ses spécificités, ses ressources humaines, d'autres programmes complémentaires aux transferts monétaires mis en œuvre dans la même zone. Tout cela pourrait affecter les procédures de mise en œuvre d'une organisation à l'autre, il n'est pas nécessaire que chaque étape de mise en œuvre du programme soit uniformisée entre tous les acteurs. Il est toutefois nécessaire de développer des lignes directrices simplifiées pour les principales étapes, surtout en cas à la réponse en urgence, notamment :

- Analyse des marchés
- Enregistrement des bénéficiaires (voir section relative au registre unifié)
- Ciblage et montant du transfert (voir sections précédentes)
- Contrat avec les agences de paiement
- Périodicité des transferts
- Mesures d'accompagnement
- PDM
- Gestion de plaintes



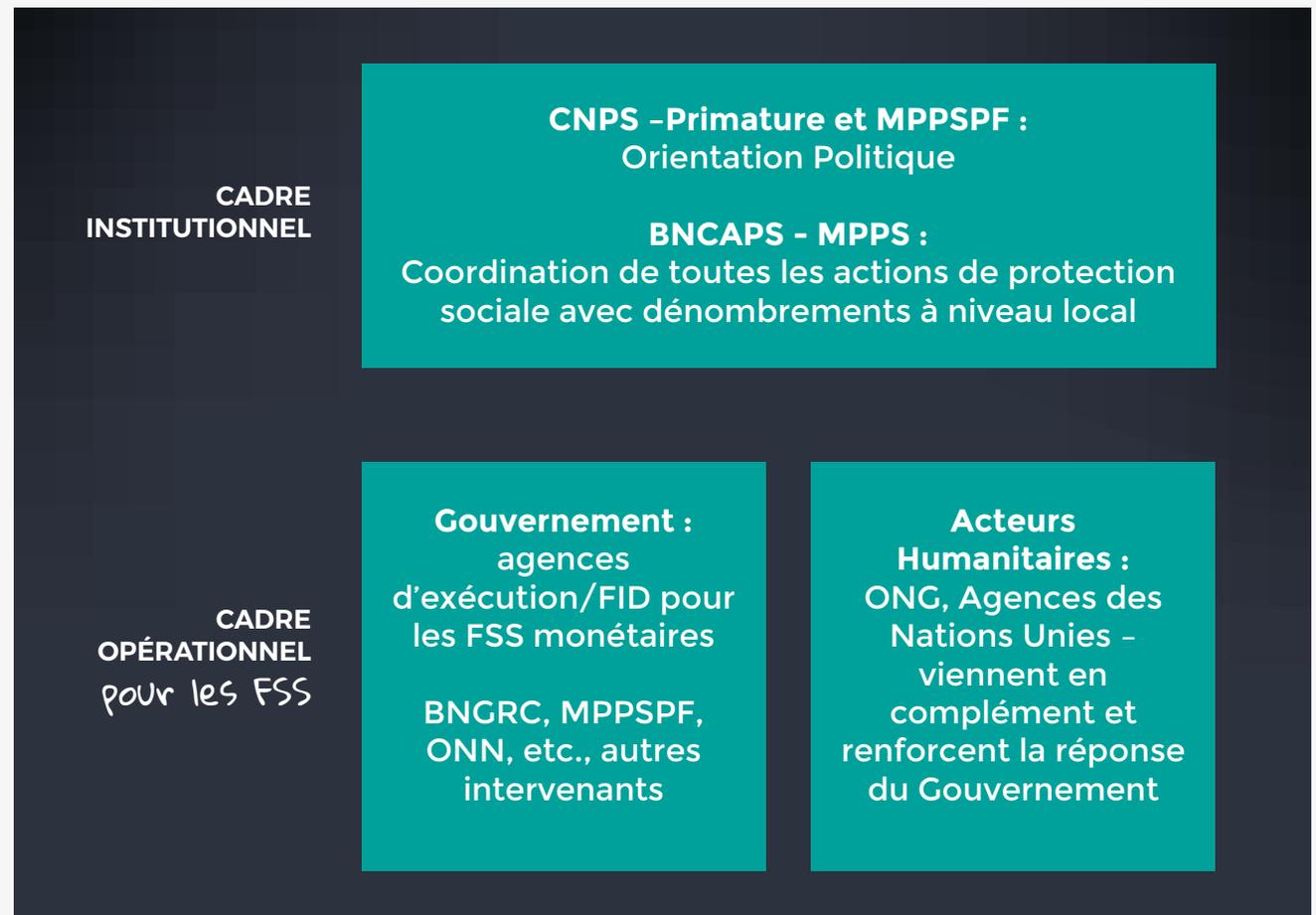


6.3 CADRE INSTITUTIONNEL DE L'HARMONISATION

Madagascar dispose d'un cadre institutionnel bien défini en matière de protection sociale. L'objectif de ce chapitre n'est pas d'entrer dans le mérite du cadre institutionnel de la protection sociale à Madagascar. Le Gouvernement a déjà défini un cadre de référence légale de la protection sociale non contributive. En effet, une politique nationale de protection sociale a été élaborée en 2015 et un décret portant création d'une structure de coordination des actions de protection sociale non contributive a été adopté en 2017. Le cadre actuel est structuré comme suit :

- **Cadre Institutionnel.** Le Conseil National de Protection Sociale, présidé par le Premier Ministre et vice Présidé par le Ministre de la Population, est l'organe responsable de l'orientation politique en matière de protection sociale du régime non contributif. Le Bureau National de Coordination des Actions de Protection Sociale dirigé par le Ministère de la Population est responsable de la coordination de la mise en œuvre de la PNPS ainsi que de la coordination avec d'autres secteurs.
- **Cadre opérationnel.** La Politique Nationale de Protection Sociale est constituée d'un ensemble d'actions d'assistance aux ménages vulnérables sous forme de transferts monétaires, non monétaires

ou services. Elle est mise en œuvre par un ensemble d'acteurs étatiques et non étatiques. Pour ce qui concerne les transferts monétaires, sujet principal de ce rapport, le bras opérationnel du Gouvernement est constitué des agences d'exécution dont le FID, organe rattaché à la primature, qui est en charge de la mise en œuvre du programme national de filets sociaux. Le FID travaille en collaboration avec d'autres structures Gouvernementales telles que l'ONN, le BNGRC et le Ministère de la Population qui sont responsables de la mise en œuvre d'activités complémentaires aux transferts monétaires, tels que les mesures d'accompagnement et l'identification des ménages. Les acteurs non étatiques (ONG et Agences des Nations Unies) viennent en complément de l'action du Gouvernement pour subvenir aux besoins qui ne sont pas couverts par le système national.



L'objectif de cette section est d'identifier le rôle et la responsabilité des différents acteurs dans le cadre du processus d'harmonisation discuté précédemment. Il s'agit en effet d'un processus assez long et complexe qui mobilise beaucoup d'acteurs et qui nécessite un fort leadership de la part du Gouvernement central et une implication des responsables locaux. Ce processus nécessite également une adhésion des principales organisations non étatiques (ONG et agences des Nations Unies).

Le groupe de travail cash représente la plateforme de coordination nationale en matière de transfert monétaire. Elle regroupe, sous la direction du Ministère de la Population, les principaux acteurs de coordination et les acteurs en charge de la mise en œuvre opérationnelle.

Jusqu'à présent le groupe de travail cash a servi en tant que cadre de dialogue et de partage d'expérience. Cette plateforme pourra dès à présent être le cadre de coordination pour la mise en place opérationnelle du processus d'harmonisation. La plateforme en effet dispose d'atouts importants qui lui permettront de guider le processus d'harmonisation :

- Le groupe bénéficie d'un fort leadership assuré par la Direction de la protection sociale du Ministère de la Population. Le Ministère joue en fait pleinement son rôle de

coordination des différents intervenants à travers l'organisation de réunions périodiques, la collecte et l'échange d'information sur les activités en cours ou planifiées, le partage d'expérience entre partenaires

- Le groupe bénéficie d'un soutien financier des partenaires (notamment la Banque mondiale et l'UNICEF à travers des financements octroyés au Ministère de la Population). Cela permet au Ministère d'organiser des événements publics d'échange d'expérience et de formation, des missions de terrain mais également de financer des études et analyses si nécessaires
- Le groupe bénéficie d'un appui à travers des assistants techniques financés par l'UNICEF et la Banque mondiale qui appuient le Ministère de la Population dans la coordination des activités
- Le groupe bénéficie d'une mobilisation importante de ses membres, tant des

Encadré 7

Le groupe de travail cash à Madagascar

Pour améliorer la coordination aux niveaux technique et stratégique, un groupe Cash a été formé en 2016 sous l'égide du Groupe thématique de la protection sociale, dirigé conjointement par l'UNICEF et le Ministère chargé de la protection sociale. Ce groupe a permis de : renforcer la coordination entre les partenaires ; améliorer l'harmonisation des programmes ; et créer des synergies avec les programmes de résilience et des interventions de transferts monétaires axées sur le développement.

Le groupe organise des réunions périodiques à cadence mensuelle avec une participation importante et assidue d'une grande partie de ses membres. En aout 2017, le groupe a également organisé un atelier national regroupant tous les principaux intervenants en matière de transferts humanitaires d'urgences. L'objectif principal de l'atelier était d'améliorer et de renforcer la coordination des interventions de protection sociale, en particulier les transferts monétaires en réponse aux situations d'urgence. Lors de l'atelier, le groupe a identifié 11 principes directeurs qui guideront le processus d'harmonisation des transferts monétaires. Les 11 principes sont en Annexe 3.

organisations Gouvernementales que ONG et agences des Nations Unies, qui participent régulièrement aux réunions mensuelles organisées par le groupe et partagent informations et expériences

Cette plateforme a donc toutes les caractéristiques pour pouvoir gérer les différentes étapes nécessaires à l'harmonisation des transferts monétaires sous la direction du Ministère de la Population.

La plateforme toutefois souffre encore de quelques faiblesses, notamment :

- Le Ministère de la Population pourrait jouer un rôle d'orientation stratégique et opérationnelle plus importante. En réponse à une crise, le Ministère devrait pouvoir donner des indications précises aux membres du groupe sur la réponse opérationnelle souhaitée par le Gouvernement. Il faudra donc renforcer son rôle en termes d'analyse de la situation et préparation de la réponse. A l'heure actuelle, chaque membre prépare la réponse à une crise dans l'optique de son « projet » individuel (où agir, combien de bénéficiaires, etc). C'est le rôle du Ministère de proposer une réponse en termes de programme conjoint, en canalisant les efforts des différents intervenants (voir

à titre d'exemple la discussion sur le ciblage géographique)

- La plateforme manque d'outils de coordination appropriés. Le partage d'informations jusqu'à présent se fait sur des Excel, sans la mise en œuvre d'un système informatique plus approprié de gestion de l'information sur les bénéficiaires et les programmes de protection sociale. La mise en place du registre unifié et de l'annuaire des interventions permettra de résoudre une partie importante des faiblesses liées à l'échange d'informations au sein du groupe. Par ailleurs le groupe devrait également envisager la mise en place d'outils communs tels que les analyses de marchés, cartographie des moyens de paiements ou SOP simplifiées.
- Il y a un faible lien entre la plateforme au niveau central et les groupes de coordination au niveau local (là où ils existent). Dans ce contexte, il y a un risque que les décisions d'harmonisation prises au niveau central ne restent que théoriques sur le terrain. Lors de la réponse à une crise, le groupe cash au niveau central pourrait affecter un ou deux points focaux au niveau des plateformes locales pour s'assurer que les principes d'harmonisation

et les outils qui seront développés soient bien compris et maîtrisés par les acteurs de terrain. Par ailleurs, les acteurs locaux (surtout les membres des structures étatiques telles que le Ministère de la Population, BNGRC) devront être impliqués directement dans la feuille de route vers l'harmonisation décrite en annexe 1.

- Il y a une nécessité de renforcer la coordination entre le groupe cash et les autres groupes sectoriels de la réponse humanitaire. La réponse monétaire n'est qu'une partie et une modalité de la réponse humanitaire globale. Certaines étapes de planification doivent être faites conjointement avec les autres groupes de coordination de l'aide humanitaire/cluster sectoriels (par exemple l'analyse des marchés, des besoins, le ciblage géographique...)

Recommandations pour avancer vers l'harmonisation. Pour avancer concrètement vers le processus d'harmonisation des transferts monétaires, le groupe cash, sous la direction du Ministère de la Population, devra prioriser les actions suivantes :

- Valider une feuille de route détaillée (dont un exemple est en annexe 1) qui permettra de définir l'approche méthodologique pour la fixation des paramètres et l'élaboration

d'outils communs. Il sera nécessaire d'avoir un timing clair pour chaque étape et une estimation des ressources nécessaires pour sa réalisation. Le processus sera coordonné par le Ministère de la Population et les différents membres du groupe seront associés à chaque étape. Un membre du groupe (ou un comité restreint) pourra apporter l'appui technique (et éventuellement financier) pour la réalisation de chaque étape en fonction de ses compétences et expériences spécifiques.

- Identifier, parmi les membres du groupe, un point focal ou un comité restreint responsable d'appuyer le Ministère dans chaque étape de la préparation et mise en œuvre du programme monétaire conjoint de réponse aux crises.
- Si nécessaire, préparer un budget pour chaque étape de la feuille de route incluant les éventuelles missions, formations, analyses supplémentaires
- Elaborer des procédures de mise en œuvre simplifiées et harmonisées qui seront partagées parmi les membres ainsi que des outils communs (analyse des marchés, fiches d'enregistrement, etc ...). Utiliser dans la mesure du possible les outils déjà existants à Madagascar, ayant été élaboré par les différents membres du groupe cash dans le cadre de leurs programmes individuels
- S'assurer que le registre social soit conçu comme un outil qui puisse être exploité dans le cadre de la réponse aux crises (priorisation des zones le plus exposées aux crises pour sa mise en œuvre, inclusion d'une grande partie de la population lors de l'enregistrement, utilisation d'un questionnaire harmonisé pour effectuer l'enregistrement, etc.)



Conclusions



Le Gouvernement de Madagascar est en train de faire des efforts importants pour concevoir un système de protection sociale réactif aux chocs. Le programme de filets sociaux est l'un des principaux outils opérationnels conçu par le Gouvernement pour mettre en œuvre sa politique nationale de protection sociale non contributive à travers des transferts monétaires (transferts conditionnels et argent contre travail productif). Le programme a le double objectif de soutenir les ménages en pauvreté chronique à travers des transferts réguliers et prévisibles sur le long terme et soutenir leur développement humain à travers des mesures d'accompagnement et conditionnalités. Le programme est également utilisé par le Gouvernement pour apporter une aide aux ménages rendus vulnérables suite à une crise.

Il est important que le Gouvernement développe une stratégie d'expansion sur le moyen long terme pour son programme de filets sociaux, et une stratégie de financement associée. Actuellement, le programme de filets sociaux a encore une

couverture géographique limitée et un financement provenant exclusivement de source extérieure. Il est important que le Gouvernement élabore une stratégie réaliste d'expansion du programme alignée à des objectifs bien définis de mobilisation de ressources (internes et externes). Vu le niveau de pauvreté et de vulnérabilité de la population malagasy, le développement d'un programme de filets sociaux d'envergure nationale devrait être en effet une priorité du Gouvernement. La progressive expansion de ce programme, qui permet de stabiliser la consommation des ménages les plus pauvres, promouvoir leur capital humain et capacité productive, permettrait également de réduire la vulnérabilité des ménages face à des crises futures et augmenter leur capacité de résilience.

Dans les localités exposées à des crises prévisibles et répétées, l'expansion du programme de filets sociaux devrait être priorisée, cela permettra d'augmenter la résilience des ménages face aux chocs. Les régions Sud de Madagascar sont affectées régulièrement par des crises

liées à la sécheresse. D'importants moyens financiers sont souvent mobilisés pendant la période aigue de la crise pour apporter une réponse humanitaire d'urgence. Ce genre de réponse qui a un coût financier très élevé, permet d'apporter une assistance immédiate mais sans impact sur le long terme. Investir dans un programme de filets sociaux dans ces régions (transferts conditionnels ou filets sociaux productifs) permettrait par contre de renforcer la capacité des ménages de faire face aux crises et en atténuer les impacts négatifs. Le Gouvernement a déjà commencé à élargir le programme de filets sociaux dans le Sud en 2016. Un élargissement aux autres districts vulnérables serait à envisager. Par ailleurs, le Gouvernement devrait analyser l'éventuel impact de ce type de programme sur la capacité de résilience des ménages, pour comprendre quelle est la réelle capacité du programme de renforcer la capacité des ménages à faire face aux chocs climatiques liés à la sécheresse. Cela permettrait de mieux définir l'éventuelle stratégie d'aide humanitaire lors des épisodes de crises aiguës pour les ménages

et les communautés qui bénéficient déjà du programme de filets sociaux.

Pour évoluer vers un système intégré de protection sociale réactive aux chocs, le Gouvernement et les acteurs humanitaires devront développer une méthodologie d'estimation des besoins commune et un cadre administratif/opérationnel partagé. Le programme de filets sociaux du Gouvernement ne pourra pas à l'heure actuelle couvrir tous les besoins suite à une crise. Il est important que les partenaires au développement (ONG et agences des Nations Unies) alignent leurs projets au programme gouvernemental afin d'apporter une réponse cohérente à la population en cas de crise. Pour cela, il est nécessaire que les différents acteurs définissent conjointement une méthodologie d'estimation des besoins qui permettra de fixer des paramètres communes aux différents programmes (ciblage, montant, durée entre autres). L'utilisation d'outils administratifs/

opérationnels (registre unifié, annuaire des programmes, outils de suivi, procédures opérationnelles, etc.) partagés sera également une étape importante pour évoluer vers un système national intégré.

Dans la mesure du possible les acteurs humanitaires devraient soutenir la réponse opérationnelle suite à une crise à travers le programme étatique. Le programme du Gouvernement a démontré avoir la capacité d'absorber des ressources additionnelles, de le gérer avec efficacité et transparence et de mettre en œuvre une réponse à l'urgence lors des crises qui ont affecté le pays dans le passé. Dans la mesure du possible, il est envisageable que les partenaires au développement et les bailleurs humanitaires soutiennent la mise en œuvre de la réponse aux crises à travers le programme gouvernemental. S'agissant d'un programme encore en phase de progressive expansion, il est toutefois possible que dans certaines zones, le programme du Gouvernement

ne soit pas encore en mesure d'intervenir directement. Dans ce cas, comme discuté précédemment, il est souhaitable que les interventions mises en œuvre directement par les acteurs humanitaires, s'alignent au programme du Gouvernement.

Les partenaires au développement devraient continuer les efforts pour renforcer les capacités du Gouvernement de concevoir et mettre en œuvre un système national de protection sociale réactif aux chocs. Il y a à Madagascar un *leadership* très fort du Gouvernement dans le processus de définition du système national de protection sociale, tant pour ce qui concerne les aspects liés au cadre politique, administratif qu'opérationnel. Il est important que les partenaires au développement continuent les efforts (à travers le partage d'expérience, l'assistance technique, les formations) pour renforcer la capacité du Gouvernement de concevoir son propre système national et coordonner les différents programmes.

Bibliographie



Banque Mondiale, 2015b, Les Filets Sociaux en Afrique, Méthodes efficaces pour cibler les pauvres et vulnérables en Afrique

BNGRC, Octobre 2016, Cadre Intégré de la Classification de la Sécurité Alimentaire (Integrated Phase Classification - IPC), Octobre 2016 à Mars 2017

IMF. (2016, April). World Economic Outlook Database. Retrieved June 24, 2016, from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>

Innocenti Reserach Brief, 2015-01, B. Davis, S. Handa, How Much DO Programmes Pay? Transfer size in Selected National Cash Transfer Programmes in Sub-Saharan Africa

Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme, Septembre 2015, Politique Nationale de Protection Sociale Madagascar

Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme, Décret 2017-844, Portant création de l'annuaire des interventions et du registre des ménages vulnérables dans le cadre des actions de protection sociale non contributif

Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme, Décret No. 2017-327 portant création d'une structure de coordination des actions de protection sociale du régime non contributif

OCHA, July 2017, Madagascar: Grand Sud Humanitarian Snapshot

OCHA, March 2017, Flash Appeal Madagascar

Office of the Resident Coordinator Madagascar, July 2017, Madagascar: Grand Sud drought - Office of the Resident Coordinator Situation Report No. 7

PNUD/INSTAT (2013), Rapport de l'Enquête Nationale sur le Suivi des OMD à Madagascar 5ENSOMD), 2012-2013

RIASCO, July 2017, Report on the RIASCO Action Plan for the El Nino Induced drought in Southern Africa - 2016-2017

Schnitzer, Pascale. 2016. How to Target Households in Adaptive Social Protection Systems? : Relative Efficiency of Proxy Means Test and Household Economy Analysis in Niger. Social Protection and Labor Discussion Paper;No. 1612. World Bank, Washington, DC

UN. (2016). Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2010 Revision, CD-ROM Edition.

UNICEF/MPPSPF (2015), Rapport d'analyse des dépenses publiques de protection sociale

UNICEF (2016), Can Madagascar Consolidate the Fragmented Cash Transfer Programs into a Coherent Emergency-Responsive Social Protection System?

World Bank, 2015, The State of Social Safety Nets 2015

World Bank, August 2015, Project Appraisal Document for a Social Safety Nets Project

World Bank, October 2016, Project Paper, Additional Financing for A Social Safety Nets Project

World Bank/GFDRR (2016) Profil de Risques de Catastrophes Madagascar



ANNEXE 1 - Feuille de route du processus d'harmonisation des transferts monétaires de réponse aux crises

	1-3 MOIS	4 À 6 MOIS	6 À 12 MOIS	12 MOIS +
Harmonisation des paramètres				
Ciblage				
Mettre en place une stratégie de ciblage de court terme				
Ciblage géographique : élaborer des lignes directives communes pour la prise de décision concernant la répartition des zones d'intervention parmi les intervenants lors d'une crise et l'éventuel ciblage géographique, y inclue l'élaboration d'un index composite pour la priorisation des communes (si nécessaire)				
Ciblage individuel : piloter le ciblage sur base HEA dans les zones pré identifiées				
Ciblage individuel : élaborer des lignes directives simplifiées pour le ciblage communautaire (si possible aligné à la procédure HEA) associé au ciblage catégoriel				
Validation des outils de ciblage élaborés				
Pilotage des outils de ciblage				
Révision si nécessaire des outils de ciblage				
Mettre en place une stratégie de ciblage alignée au registre social sur le long terme				
Définir les méthodes de ciblage à intégrer au registre social (PMT, PMT+, HEA, catégoriel)				
Si nécessaire réviser les formules de ciblage (PMT, PMT+)				

	1-3 MOIS	4 À 6 MOIS	6 À 12 MOIS	12 MOIS +
Elaborer un questionnaire simplifié pour l'enregistrement des bénéficiaires, qui permettra d'utiliser les différentes techniques de ciblage au besoin				
Identifier les zones prioritaires pour piloter la démarche de ciblage intégrée au registre social				
Piloter l'enregistrement des bénéficiaires intégrée au registre social				
Montant du transfert				
Piloter l'analyse HEA pour définir le montant du transfert dans les zones pré identifiées				
Evaluer cette méthode à Madagascar				
Proposer une portée à l'échelle de la méthode HEA dans d'autres zones vulnérables si résultats probants				
Elaborer des lignes directives pour la définition des montants dans les localités non couvertes par HEA (basée sur déficit de consommation ou autre méthode proposée par le groupe)				
Piloter la méthode de définition du montant				
Evaluer et réviser si nécessaire				
Durée et Typologie				
Elaborer des lignes directives pour définir la durée des transferts en urgence et la typologie de projet à utiliser (ACT ou TM)				
Piloter les lignes directives				
Mise en place des outils communs				
Registre unifié				
Définir la structure, la technologie à utiliser et les choix de mise en œuvre opérationnelle du registre social des vulnérables et des programmes				
Elaborer un questionnaire simplifié pour l'enregistrement des vulnérables (voir section sur le ciblage)				
Evaluation des coûts/bénéfices/timing d'un registre biométrique et possibles liens avec d'autres secteurs (si option biométrique envisagée)				

	1-3 MOIS	4 À 6 MOIS	6 À 12 MOIS	12 MOIS +
Identifier les partenaires qui seront impliqués dans la phase pilote du registre des vulnérables				
Signer des MOU avec les partenaires concernés pour le registre des vulnérables				
Recrutement d'un cabinet IT pour la mise en place de la structure informatique du registre des vulnérables et du registre des programmes				
Recrutement d'une entreprise biométrique pour la mise en place du système d'enregistrement des vulnérables (si option biométrique retenue)				
Piloter l'enregistrement des programmes dans le registre des programmes				
Piloter l'enregistrement des vulnérables dans le registre social				
Autre outils communs				
Développer des lignes directives (TdR) pour conduire une analyse conjointe des besoins, du marché et des risques à utiliser au moment des crises (nécessaire pour la planification coordonnée)				
Développer des outils communs pour conduire les analyses de marché (groupe cash et groupe coordination humanitaire)				
Elaborer une cartographie des moyens de paiement par région (disponibilité, coûts, limites, etc.)				
Elaborer des lignes directives communes pour un mécanisme de plaintes simplifié pour les programmes d'urgence				
Elaborer des lignes directives communes et un questionnaire partagé pour les enquêtes PDM (si compatible avec les exigences des bailleurs)				
Cadre Institutionnel				
Identifier les principaux responsables pour la mise en place de chaque étape de l'harmonisation (Ministère de la Population + 1 membre ou un comité restreint)				
Finaliser la feuille de route				
Elaborer un budget pour le processus d'harmonisation (analyses, ateliers, missions, etc.) et le soumettre aux différents partenaires pour financement				

ANNEXE 2 – Tableaux statistiques

A. STATISTIQUES DESCRIPTIVES SUR LA CONSOMMATION ET LA PAUVRETÉ DES MÉNAGES

A.1 Consommation des ménages selon leur statut de pauvreté

NIVEAU DE PAUVRETÉ DES MÉNAGES	CONSOMMATION TOTALE DU MÉNAGE (MOYENNE EN AR)	
	DONNÉES DE 2012	DONNÉES DE 2016 CORRIGÉES POUR L'INFLATION
Ménages en pauvreté extrême (seuil de 374 941 Ar)	1 309 932	1 871 846
Ménages pauvres (seuil de 535 603 Ar)	1 512 948	2 161 949
Ménages 1er quintile	939 617	1 342 679
Ménages 2eme quintile	1 381 697	1 974 396
Ménages 3 premiers déciles (30% plus pauvres)	1 070 931	1 530 322

Source : Calcul INSTAT sur base de l'enquête ENSOMD 2012

A.2 Catégories de ménages selon leur milieu de résidence et leur statut de pauvreté

#(NON RÉVISÉ PAR LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE)	MÉN. AVEC ENFANTS 0-2 ANS	MÉN. AVEC ENFANTS 0-5 ANS	MÉN. AVEC ENFANTS 0-11 ANS	MÉN. AVEC PERSONNES > 65 ANS	MÉN. AVEC FEMMES ENCEINTES	MÉNAGES > 7 MEMBRES	MÉNAGES AVEC AU MOINS 1 CARACT. (SAUF ENF. 6-11 ANS)	NOMBRE TOTAL DES MÉNAGES
En pauvreté extrême								
Urbain	115 781	157 544	196 443	19 647	14 372	38 784	175 229	216 816
Rural	902 618	1 251 413	1 549 306	181 888	141 853	335 187	1 399 730	1 728 617
National	1 018 399	1 408 957	1 745 749	201 535	156 225	373 971	1 574 959	1 945 433

#(NON RÉVISÉ PAR LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE)	MÉN. AVEC ENFANTS 0-2 ANS	MÉN. AVEC ENFANTS 0-5 ANS	MÉN. AVEC ENFANTS 0-11 ANS	MÉN. AVEC PERSONNES > 65 ANS	MÉN. AVEC FEMMES ENCEINTES	MÉNAGES > 7 MEMBRES	MÉNAGES AVEC AU MOINS 1 CARACT. (SAUF ENF. 6-11 ANS)	NOMBRE TOTAL DES MÉNAGES
Non en pauvreté extrême								
Urbain	209 687	330 665	484 533	71 331	37 865	24 669	412 425	780 569
Rural	519 264	817 122	1 168 691	184 353	110 089	68 149	1 030 026	1 874 485
National	728 951	1 147 787	1 653 224	255 684	147 954	92 818	1 442 451	2 655 054
Ensemble des ménages								
Urbain	325 468	488 209	680 976	90 978	52 237	63 453	587 654	997 385
Rural	1 421 882	2 068 535	2 717 997	366 241	251 942	403 336	2 429 756	3 603 102
National	1 747 350	2 556 744	3 398 973	457 219	304 179	466 789	3 017 410	4 600 487

Source : Calcul INSTAT sur base de l'enquête ENSOMD 2012

#	MÉN. AVEC ENFANTS 0-2 ANS	MÉN. AVEC ENFANTS 0-5 ANS	MÉN. AVEC ENFANTS 0-11 ANS	MÉN. AVEC PERSONNES > 65 ANS	MÉN. AVEC FEMMES ENCEINTES	MÉNAGES > 7 MEMBRES	MÉNAGES AVEC AU MOINS 1 CARACT. (SAUF ENF. 6-11 ANS)	NOMBRE TOTAL DES MÉNAGES
En pauvreté extrême								
Urbain	53	73	91	9	7	18	81	100
Rural	52	72	90	11	8	19	81	100
National	52	72	90	10	8	19	81	100
Non en pauvreté extrême								
Urbain	27	42	62	9	5	3	53	100
Rural	28	44	62	10	6	4	55	100
National	27	43	62	10	6	3	54	100

#	MÉN. AVEC ENFANTS 0-2 ANS	MÉN. AVEC ENFANTS 0-5 ANS	MÉN. AVEC ENFANTS 0-11 ANS	MÉN. AVEC PERSONNES > 65 ANS	MÉN. AVEC FEMMES ENCEINTES	MÉNAGES > 7 MEMBRES	MÉNAGES AVEC AU MOINS 1 CARACT. (SAUF ENF. 6-11 ANS)	NOMBRE TOTAL DES MÉNAGES
Ensemble des ménages								
Urbain	33	49	68	9	5	6	59	100
Rural	39	57	75	10	7	11	67	100
National	38	56	74	10	7	10	66	100

Source : Calcul INSTAT sur base de l'enquête ENSOMD 2012

A.3 Ménages en pauvreté extrême par région

RÉGION	TAUX DE PAUVRETÉ EXTREME	#MÉNAGES (NON RÉVISÉ PAR LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE)	% DES MÉNAGES PAUVRES EXTREMES
ANDROY	90,7	109 265	5,6
ATSIMO ANTSINANANA	84,9	121 290	6,2
VAKINAKARATRA	75,4	230 771	11,9
ANOSY	70,4	78 736	4,1
ATSIMO ANDREFANA	68,1	159 848	8,2
SOFIA	67,6	149 545	7,7
VATOVAVY FITOVINANY	64,0	145 408	7,5
IHOROMBE	63,9	32 451	1,7
SAVA	60,3	107 044	5,5
MELAKY	57,2	26 287	1,4
AMORON I MANIA	52,2	59 756	3,1
BONGOLAVA	51,8	39 430	2,0

RÉGION	TAUX DE PAUVRETÉ EXTREME	#MÉNAGES (NON RÉVISÉ PAR LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE)	% DES MÉNAGES PAUVRES EXTREMES
HAUTE MATSIATRA	51,0	92 311	4,8
ATSINANANA	46,7	110 974	5,7
MENABE	46,4	48 600	2,5
BETSIBOKA	42,7	20 040	1,0
BOENY	39,8	51 318	2,6
ITASY	37,2	40 976	2,1
ANALANJIROFO	36,4	68 863	3,5
ALAOTRA MANGORO	31,4	50 404	2,6
ANALAMANGA	30,2	174 351	9,0
DIANA	20,9	27 765	1,4
TOTAL	52,7	1 945 433	100

Source : Calcul INSTAT sur base de l'enquête ENSOMD 2012

A.4 Déficit de consommation des ménages en pauvreté extrême par région

RÉGION	EN ARIARY				
	DÉFICIT DE CONSOMMATION (PAUVRES EXTREMES SUR LIGNE DE PAUVRETÉ EXTREME) - ANNUELLE	DÉFICIT MENSUEL	DEFLATEUR RÉGIONAL DE PRIX (RURAL)	DÉFICIT MENSUEL CORRIGÉ PAR LE DEFLATEUR RÉGIONAL (RURAL)	DÉFICIT CORRIGÉ PAR L'INFLATION 2016
ANALAMANGA	-590 920	-49 243	0,93	-45 730	-65 346
VAKINAKARATRA	-794 923	-66 244	1,12	-74 443	-106 377
ITASY	-621 257	-51 771	0,67	-34 486	-49 280

RÉGION	EN ARIARY				
	DÉFICIT DE CONSOMMATION (PAUVRES EXTREMES SUR LIGNE DE PAUVRETÉ EXTREME) - ANNUELLE	DÉFICIT MENSUEL	DEFLATEUR RÉGIONAL DE PRIX (RURAL)	DÉFICIT MENSUEL CORRIGÉ PAR LE DEFLATEUR RÉGIONAL (RURAL)	DÉFICIT CORRIGÉ PAR L'INFLATION 2016
BONGOLAVA	-658 485	-54 874	0,74	-40 629	-58 058
HAUTE MATSIATRA	-671 861	-55 988	0,71	-39 969	-57 115
AMORON I MANIA	-677 534	-56 461	0,78	-44 068	-62 971
VATOVAVY FITOVINANY	-825 260	-68 772	0,74	-51 190	-73 149
IHOROMBE	-776 757	-64 730 0,85	-54 810	-78 325	
ATSIMO ANTSINANANA	-1 123 579	-93 632	0,84	-78 810	-112 616
ATSINANANA	-607 389	-50 616	0,82	-41 745	-59 651
ANALANJIROFO	-625 537	-52 128	0,86	-44 976	-64 269
ALAO TRA MANGORO	-552 344	-46 029	0,71	-32 745	-46 791
BOENY	-813 881	-67 823	0,69	-46 540	-66 504
SOFIA	-776 913	-64 743	0,82	-52 975	-75 699
BETSIBOKA	-846 174	-70 515	0,78	-55 079	-78 706
MELAKY	-820 351	-68 363	0,79	-54 068	-77 262
ATSIMO ANDREFANA	-907 398	-75 617	0,99	-74 784	-106 864
ANDROY	-1 207 163	-100 597	0,81	-81 042	-115 807
ANOSY	-987 438	-82 287	0,78	-64 495	-92 161

RÉGION	EN ARIARY				
	DÉFICIT DE CONSOMMATION (PAUVRES EXTRÊMES SUR LIGNE DE PAUVRETÉ EXTRÊME) - ANNUELLE	DÉFICIT MENSUEL	DEFLATEUR RÉGIONAL DE PRIX (RURAL)	DÉFICIT MENSUEL CORRIGÉ PAR LE DEFLATEUR RÉGIONAL (RURAL)	DÉFICIT CORRIGÉ PAR L'INFLATION 2016
MENABE	-717 162	-59 764	0,77	-45 770	-65 404
DIANA	-565 065	-47 089	0,78	-36 714	-52 463
SAVA	-673 118	-56 093	0,79	-44 346	-63 370
TOTAL (moyenne nationale)	-788 497	-65 708	1,00	-65 708	-93 895

Source : Calcul INSTAT sur base de l'enquête ENSOMD 2012

B. COUVERTURE ET MONTANT DU TRANSFERT DU PROGRAMME CATÉGORIEL BASÉ SUR LE CYCLE DE VIE

B1 - Taux de couverture du programme en fonction du niveau de pauvreté

	% DES MÉNAGES COUVERTS PAR LE PROGRAMME	% DES MÉNAGES EXCLUS DU PROGRAMME
En pauvreté extrême	97,3	2,7
Non pauvres extrêmes	80,7	19,3
Total	87,7	12,3

Source : Calcul INSTAT sur base de l'enquête ENSOMD 2012

B2 - Montant moyen du transfert par ménage en fonction du niveau de pauvreté

	MONTANT MOYEN DU TRANSFERT/AN EN AR (2012)	MONTANT MOYEN DU TRANSFERT/AN EN AR (REV. INFLAT. 2012)
En pauvreté extrême	208 198	297 508
Non pauvres extrêmes	136 801	195 484
Total	170 287	243 334

Source : Calcul INSTAT sur base de l'enquête ENSOMD 2012

B3 - Part du transfert sur la consommation totale des ménages en fonction de leur niveau de pauvreté (générosité du transfert)

PERCENTILES DES MÉNAGES	PART DU TRANSFERT SUR LA CONSOMMATION TOTALE DU MÉNAGE		
	TOUS LES MÉNAGES BÉNÉFICIAIRES	MÉNAGES BÉNEF. NON EN PAUVRETÉ EXTRÊME	MÉNAGES BÉNEF EN PAUVRETÉ EXTREME
1%	0,7%	0,5%	3,7%
5%	1,6%	1,2%	6%
10%	2,3%	1,7%	7,5%
25%	4,4%	2,8%	10,4%
50%	8,4%	4,8%	15,1%
75%	15,4%	7,4%	23,3%
90%	25,8%	10,8%	35,9%
95%	35,6%	14,7%	48,2%
99%	64%	28,7%	84,2%
Moyenne	12,2%	6%	19,5%

Source : Calcul INSTAT sur base de l'enquête ENSOMD 2012

ANNEXE 3 – Principes pour la coordination des interventions cash en urgence

Les principes des modalités du Cash en urgence

Voici les principes convenus dans tous les futurs/nouveaux programmes de transferts monétaires dans les réponses d'urgence.

Les partenaires s'assurent que :

1. A travers la formalisation du groupe de travail *Cash Transfer*, un cadre de travail convenu et à respecter par les membres du groupe est en place afin d'appliquer les recommandations et les principes adoptés pour la mise en œuvre des interventions de transfert monétaires en réponse à des situations d'urgence.
 2. Le partage de l'information à toutes les étapes de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des transferts de fonds s'effectue dans le groupe Cash et avec le Ministère chargé de la protection sociale.
 3. Des analyses conjointes sont menées sur le contexte et les éventuelles interventions intégrées pendant les phases de préparation, de planification, de réponse, de suivi, et d'évaluation.
- Une communication sur les interventions en transferts est menée en coordination avec les organismes nationaux respectifs.
4. Un manuel de procédures harmonisées est élaboré et mis en œuvre en ce qui concerne les montants des transferts, des cibles et la coordination avec d'autres interventions.

5. Un cadre standard pour le suivi des programmes nationaux /régionaux est élaboré et utilisé régulièrement pour partager des informations afin de créer un système commun d'information et un registre national.
6. Une stratégie de communication commune et harmonisée aux niveaux institutionnel et communautaire est mise en œuvre systématiquement dans le cadre des programmes.
7. Un plaidoyer conjoint est élaboré pour les nouveaux programmes de transferts afin de mobiliser des ressources pour des interventions de transferts et pour réduire les coûts opérationnels de ces programmes.
8. Les liens et la coordination entre les niveaux national, régional et local et au niveau interministériel sont renforcés au sein des réponses en transferts monétaires.
9. Les programmes de transferts monétaires sont évalués et les évaluations conjointes de plusieurs partenaires sont prises en considération.
10. Les liens entre les interventions générales d'urgence et les programmes axés sur le développement et la résilience sont renforcés. En particulier, les fonds d'urgence devraient chercher à contribuer aux efforts de résilience à moyen et à long terme.
11. Tous les principes doivent être adoptés par un protocole d'entente entre toutes les parties prenantes concernées, cet accord concrétise un engagement commun.

ANNEXE 4 – Axes stratégiques de la politique nationale de protection sociale

AXE	AXE STRATÉGIQUE	OBJECTIFS STRATÉGIQUES
Axe 1	Augmentation des revenus des plus pauvres	OS 01. Mettre à l'échelle les transferts sociaux OS 02. Promouvoir les travaux HIMO OS 03. Renforcer les capacités des personnes vulnérables
Axe 2	Amélioration de l'accès aux services sociaux de base	OS 01. Rendre effective la prise en charge de l'enseignement de base OS 02. Améliorer la nutrition à l'endroit des groupes vulnérables OS 03. Améliorer l'accès et les prestations de services de santé aux groupes les plus vulnérables, OS 04. Faciliter l'accès à l'eau et aux infrastructures d'hygiène OS 05. Promouvoir l'accès aux logements
Axe 3	Protection et promotion des droits des groupes spécifiques à risques	OS 01. Alléger le coût de la vie des personnes à mobilité réduite OS 02. Prendre en charge les groupes spécifiques victimes de non-Droit OS 03. Faciliter la réinsertion familiale et sociale des marginalisés,
Axe 4	Consolidation progressive du régime contributif	OS 01. Etendre la couverture en santé OS 02. Promouvoir les assurances sociales OS 03. Promouvoir la sécurité sociale dans l'économie informelle

Source : Politique Nationale de Protection Sociale, 2015

ANNEXE 5 – Programmes de transferts monétaires par commune – districts d’Amboasary et Bekily

RÉGION	DISTRICT	COMMUNE	POPULATION TOTALE (personne)	BESOINS (Estimation IPC Oct. 2016)		MÉNAGES CIBLÉS PAR CHAQUE PROGRAMME							
				%	#	SOUTIEN PÉRIODIQUE À LA CONSOMMATION DU MÉNAGE				APPUI PONCTUEL POUR PROTÉGER LES MOYENS D'EXISTENCE		APPUI SECTORIEL SPÉCIFIQUE	
						FID	PAM	CARE	MPPSPF	FAO	CRS	UNICEF WASH	
Anosy	Amboasary Sud		226 512	65 %	29 447								
		Amboasary Atsimo				3 856	3 846	809	330	987			
		Behara				2 065	3 107			1 608			
		Ebelo								666			
		Elonty											
		Esira											
		Ifotaka				1 635				988			
		Mahaly											
		Maromby											
		Marotsiraka								896			
		Ranobe											
		Sampona					1 014		795		975		135
		Tsndava Sud					1 433		900		974		35
		Tranomaro											
Tsivory													

RÉGION	DISTRICT	COMMUNE	POPULATION TOTALE (personne)	BESOINS (Estimation IPC Oct. 2016)		MÉNAGES CIBLÉS PAR CHAQUE PROGRAMME						
				%	#	SOUTIEN PÉRIODIQUE À LA CONSOMMATION DU MÉNAGE				APPUI PONCTUEL POUR PROTÉGER LES MOYENS D'EXISTENCE		APPUI SECTORIEL SPÉCIFIQUE
						FID	PAM	CARE	MPPSPF	FAO	CRS	UNICEF WASH
			178 478	40%	14 278							
Androy	Bekily	Ambahita								729		
		Ambatosola										
		Amtsakoamaro								333		
		Anivorano Mitsinjo				218						
		Anja Nord					622			288		
		Ankaranabo Nord				902				371	418	
		Antsakoamaro				105	620					
		Bekitro										
		Belindo Mahasoa				1017				1371		
		Beraketa				1708				1115		
		Bevitiky				482	3085			283		
		Manakompy				618	1503					
		Maroviro				237						
Morafeno Bekily				801				769	420			
Beteza						1079			651			

RÉGION	DISTRICT	COMMUNE	POPULATION TOTALE (personne)	BESOINS (Estimation IPC Oct. 2016)		MÉNAGES CIBLÉS PAR CHAQUE PROGRAMME						
						SOUTIEN PÉRIODIQUE À LA CONSOMMATION DU MÉNAGE				APPUI PONCTUEL POUR PROTÉGER LES MOYENS D'EXISTENCE		APPUI SECTORIEL SPÉCIFIQUE
						%	#	FID	PAM	CARE	MPPSPF	FAO
		Tanandava								755		
		Tsikolaky				292	1832					
		Tsirandrany				281				549		
		Vohimanga										

Source : données fournies par le groupe cash

ANNEXE 6 - Coûts des agences de paiement pour les transferts monétaires

AGENCE DE PAIEMENT	MODALITE DE DISTRIBUTION	TAUX DE PRESTATION	LOCALITÉ	PROGRAMME
OTIV TANA	Transfert d'argent direct avec CIN et carte projet	7,09%	BETAFO	FID- TMC
AIRTEL	Avec puce à travers mobile money	3,19%	BETAFO	FID- TMC
AIRTEL	Avec puce à travers mobile money	9,51%	ANTSIRABE II-AMBATOFINANDRAHANA-FARAFANGANA-AMBOVOMBE-BETIOKY	FID- ACT
TELMA	AUTRE (coupon, etc.)	7,30%	AMBOSITRA-FANDRIANA-MANANDRIANA	FID- ACT
AIRTEL	Avec puce à travers mobile money	7,51%	AMBATOLAMPY-ANTSIRABE II- BETAFO-AMBALAVAO-AMBOHIMAHAOA-ISANDRA	FID- ACT
TELMA	AUTRE (coupon, etc.)	8,33%	AMBOSITRA-FANDRIANA-MANANDRIANA	FID- ACT
OTIV TANA	Transfert d'argent direct avec CIN et carte projet	8,83%	FARATSIHO-AMBOHIMAHASOA	FID- TMDH/LUL
OTIV ZONE LITTORAL	Transfert d'argent direct avec CIN et carte projet	13,87%	TOAMASINA II-MAHANORO	FID- TMDH/LUL
AIRTEL	Avec puce à travers mobile money	11,63%	FARATSIHO-AMBOHIMAHASOA-VOHIPENO-BETIOKY-MAHANORO	FID- TMDH/LUL
AGEX	Transfert d'argent direct avec CIN et carte projet	3,29%	DRF, DRT, DRK	FID- TMDH/LUL
ORANGE	AUTRE (coupon, etc.)	12,00%	AMBOVOMBE-AMBOASARY SUD-BEKILY-TSIHOMBE-BELOHA	FID- FIAVOTA
OTIV TANA	Transfert d'argent direct avec CIN et carte projet	8,00%	AMBOVOMBE-AMBOASARY SUD	FID- FIAVOTA
AGEE	Transfert d'argent direct avec CIN et carte projet	3,65%	AMBOVOMBE-AMBOASARY SUD-BEKILY-TSIHOMBE-BELOHA	FID- FIAVOTA
ORANGE	AUTRE (coupon, etc.)	2,86%	ANTANIFOTSY	FID- ACTP

AGENCE DE PAIEMENT	MODALITE DE DISTRIBUTION	TAUX DE PRESTATION	LOCALITÉ	PROGRAMME
ORANGE	AUTRE (coupon, etc.)	8,37%	VATOMANDRY-ISANDRA	FID- ACTP
ORANGE	AUTRE (coupon, etc.)	8,21%	MANAKARA	FID- ACTP
AIRTEL	Avec puce à travers mobile money	10,80%	MANAKARA	FID- ACTP
AGEC	Transfert d'argent direct avec CIN et carte projet	6,32%	DRA, DRF, DRK, DRT, DRU	FID- ACTP
AIRTEL	01 carte SIM Airtel par bénéficiaire avec fonction Airtel money	8,9% (niveau district) 14,5% (niveau commune)	AMBOVOMBE, AMBOASARY	CARE- ACT
TELMA	Paiement direct	0 (RSE financée par foundation Telma)	ANTAHALA, MAROANSTRETRA	BNGRC/UNICEF-TM/Enawo
TELMA	Paiement direct	0 (RSE financée par foundation Telma)	AMBOVOMBE, BELHOA, TSHIOMBE, AMBOASARY	MPPSPF/UNICEF-TM/Protection
TELMA	Transfert d'argent direct avec CIN	12%	ATSIMO-ATSINANANA	WHH- ACT
IMF	Paiement à travers institution de microfinance	3% (droit d'adhésion) + 8% frais de gestion	AMBOVOMBE/TSHIOMBE/BELOHA	PNUD- Relèvement Sud
IMF	Paiement à travers institution de microfinance	5% (droit d'adhésion) + 8% frais de gestion	BEKILY	PNUD Relèvement Sud



Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme

Irenée Arimanana RAVELOJAONA
Directeur Général de la Protection Sociale

-  MPPSPF, Ambohitovo
-  iravelojaona@yahoo.fr
-  + 261 34 76 934 98

Bureau National Gestion des Risques et Catastrophes

Commandant Aritiana Faly
Coordonnateur des projets du BNGR

-  aritiana23@gmail.com
-  + 261 34 05 480 67

VENTY Thierry
Secrétaire Exécutif du BNGR

-  sp.bngrc@gmail.com
-  + 261 34 49 555 03

UNICEF MADAGASCAR Fonds des Nations Unies pour l'enfance

 Maison commune des Nations Unies,
Zone Galaxy Andraharo
BP 732 Antananarivo

-  + 261 20 23 300 92
-  antananarivo@unicef.org
-  www.unicef.org/madagascar
-  www.facebook.com/UNICEF.Madagascar
-  UNICEF Madagascar
-  www.twitter.com/unicefmada

REPUBLIKAN I MADAGASIKARA

AVANAN' I ANDRIANAN' NY FANDROSEJANA

EPP VOHITRARIVO ZAP NATO

CISCO VOHIPE NO

