

Financement durable de la protection sociale non contributive à Madagascar par l'extension de la couverture du programme de transfert monétaire « Argent Contre Travail Productif »

Maminiriniaina Jean Rolland ANDRIANJAKA^{1*}, Blanche Nirina RICHARD²

¹Université d'Antananarivo, Madagascar, randrianjaka@unicef.org

²Université d'Antananarivo, Madagascar, blancherichard@yahoo.fr

* Auteur correspondant

Résumé : Le présent article expose la possibilité de mettre en place un système de financement pérenne des programmes de protection sociale non contributive mis en œuvre sous forme de transfert monétaire à Madagascar, lesquels dépendent principalement des financements extérieurs. De ce fait, il fait un état des lieux sur les connaissances se rapportant au financement de la protection sociale. Les littératures pertinentes ont été recueillies auprès des bases de données académiques telles que Google Scholar et en consultant aussi les publications des institutions internationales, dont principalement l'Organisation Internationale du Travail. Nous tenons à souligner que le financement par l'emprunt n'est pas toujours viable, d'autant plus que le taux d'endettement de Madagascar est en augmentation continue depuis 2008. La revue nous a permis d'appréhender la notion d'espace budgétaire pour la protection sociale et nous a conduit à faire le calcul du coût du programme et à utiliser la simulation. Bien que limitées en nombre, il existe des options pour accroître l'espace budgétaire permettant d'avoir un financement durable de la protection sociale non contributive. Plus encore, les résultats de cette revue pourront être utilisés dans de contextes spécifiques pour identifier lesquelles des sources de financement sont les plus appropriées pour améliorer la situation économique de Madagascar dans le court, moyen et long terme.

Mots-clés : Espace budgétaire ; Transferts monétaires ; Protection sociale non contributive ; Croissance économique ; Madagascar.

Abstract: This article aims to demonstrate the possibility of establishing a sustainable financing system for non-contributory social protection programs implemented as cash transfers in Madagascar, which currently rely heavily on external funding. To this end, it provides an overview of existing knowledge on social protection financing. Relevant literature was collected from academic databases such as Google Scholar and publications by international organizations, primarily the International Labor Organization. We emphasize that borrowing is not always a viable option, especially since Madagascar's debt ratio has been steadily increasing since 2008. The review allowed us to understand the concept of fiscal space for social protection, leading to program cost calculations and simulations. Although limited in number, options exist to expand fiscal space, enabling sustainable financing for non-contributory social protection. Furthermore, the findings of this review can be applied in specific contexts to identify the most appropriate sources of funding to improve Madagascar's economic situation in the short, medium, and long term.

Keywords: Fiscal space, Cash transfers, Non-contributory social protection, Economic growth, Madagascar.

Classification JEL : H55, H61, I38, O15, Q01.

1. Introduction

Madagascar, comme les autres pays en développement de l'Afrique subsaharienne, fait face à de nombreux défis socio-économiques, notamment une pauvreté généralisée et une forte dépendance au secteur informel. La protection sociale non contributive y est essentielle pour atténuer les impacts de la pauvreté et pour soutenir les populations vulnérables, qui constituent près de 80 % de la population totale.

Les littératures pertinentes soulignent que, malgré les défis économiques, les programmes de protection sociale non contributive, tels que les transferts monétaires, ont eu un impact positif sur les résultats en matière de santé et d'éducation. Ces programmes, souvent soutenus par des financements externes de la Banque mondiale et des Organisations des Nations Unies, présentent cependant plusieurs limites. Premièrement, les ressources externes restent insuffisantes par rapport aux besoins réels du pays. Deuxièmement, concernant la protection sociale non contributive, ils tendent à soutenir des programmes à court ou moyen terme, qui peuvent être clôturés même si les résultats ne sont pas encore durables. Le gap de connaissance réside dans le manque de recherches sur la manière dont Madagascar pourrait développer ses ressources internes pour financer de manière plus autonome ses programmes de protection sociale. L'hypothèse centrale de cet article est qu'il est possible de créer de l'espace budgétaire pour la protection sociale, même dans un pays pauvre comme Madagascar. Elle est inspirée du travail de Isabel Ortiz et al. (2019) sur l'existence d'espace budgétaire pour les secteurs sociaux dans les pays pauvres. Cette hypothèse nécessite d'être testée en calculant le coût et en explorant les options pour accroître l'espace budgétaire potentiel pour la protection sociale non contributive. La méthodologie adoptée pour cette recherche sera la méthode de costing ILO/RAP de l'Organisation Internationale du Travail. Cette approche, combinée à l'évaluation de l'espace budgétaire pour la protection sociale développée par la même organisation, permettra de mener une analyse approfondie sur la manière de renforcer la résilience du système de protection sociale de Madagascar. L'objectif est d'identifier des solutions viables et durables pour améliorer la couverture et l'efficacité des programmes de protection sociale, en utilisant les ressources internes du pays et en assurant une meilleure autonomie financière face aux chocs économiques, climatiques, ou politiques.

2. Contexte des finances publiques de la protection sociale à Madagascar

Le niveau des dépenses de protection sociale à Madagascar reste faible par rapport à ceux des autres secteurs. En effet, en 2021, si le niveau des dépenses de protection sociale était de 0,16 % du PIB, celles des secteurs de la santé étaient d'environ 0,84 % du PIB et celles de l'éducation de 2,94 % du PIB. Il convient de noter qu'une justification importante du programme de protection sociale est la réduction de la pauvreté. Et l'incidence de la pauvreté touche plus de 80 % de la population malgache. Toutefois les statistiques montrent que la couverture des programmes de filets sociaux à Madagascar ne permet d'atteindre que 5 % des personnes extrêmement pauvres.

Le document de Stratégie Nationale de Protection Sociale a fixé les objectifs pour réduire la pauvreté. En effet, l'objectif de la stratégie consiste à augmenter la couverture du programme de protection sociale pour les personnes extrêmement pauvres de 15 % en 2023 (0,5 % du PIB) et de 50 % en 2030 (1,5 % du PIB).

À Madagascar, les deux principaux programmes des Filets de Sécurité Sociaux mis en avant dans la Stratégie Nationale de Protection Sociale (SNPS) sont : (1) Le Transfert monétaires pour le Développement Humain et (2) l'Argent Contre Travail Productif. Ces programmes ne couvrent que 5 % des personnes extrêmement pauvres, alors que ces derniers constituent 53 % de la population. Cela signifie qu'une partie de la population pauvre n'est pas couverte par un programme de protection sociale. De plus, étant donné qu'il n'existe pas de socle de protection sociale, une partie du secteur informel ne bénéficie d'aucun programme de filets de sécurité sociale. Le pays ne met pas encore en

œuvre le socle de protection sociale. En effet, les résidents ne bénéficient pas de soins de santé essentiels. La Couverture Maladie Universelle (CMU) est encore au stade d'expérimentation et n'est pas encore étendue. Les enfants ne bénéficient pas d'une sécurité de revenu de base, leur permettant d'accéder à la nutrition, à l'éducation, aux soins et à d'autres biens et services essentiels à leur subsistance. Tous les individus en âge d'être actifs ne bénéficient pas d'une sécurité de revenu de base leur permettant de faire face à la maladie, au chômage, à la maternité ou au handicap. Toutes les personnes âgées ne bénéficient pas de la sécurité du revenu de base. Nous nous sommes ainsi proposés d'explorer les options pour accroître la couverture actuelle du programme Argent Contre Travail Productif en augmentant le nombre de bénéficiaires dans les communes de Madagascar. Ensuite, nous nous sommes proposés d'évaluer les coûts et d'analyser les possibilités de financement.

3. Revue de littérature

3.1. Financement de la protection sociale non contributive

Michael Cichon et al. (1999 :302) explique qu'en matière de financement de la protection sociale telle que les filets Sociaux de Sécurité (FSS), la plupart des pays mettent en œuvre ces assistances sociales en tant que dispositifs de dernier recours pour les personnes pauvres. Ils fournissent des subventions générales en espèces ainsi qu'une variété de prestations en nature, allant de l'aide alimentaire et vestimentaire à l'octroi de soins de santé pour la population dépourvue de couverture. Le seul critère déterminant pour l'éligibilité aux prestations devrait être le besoin. En pratique, les dépenses liées aux prestations sont souvent de facto limitées par les ressources disponibles, c'est-à-dire que les niveaux de prestations sont également déterminés par le montant des ressources mises à disposition par les bailleurs de fonds. Les bailleurs de fonds des prestations contre la pauvreté sont généralement les gouvernements nationaux et locaux. Ainsi, les prestations sont financées par la fiscalité. Les régimes d'assistance sociale font également partie du rôle de l'État en tant que garant ultime d'un niveau minimal de sécurité sociale pour tous les citoyens.

Armando Barrientos (2007 :10) stipule que le financement de l'extension de la protection sociale nécessite une attention particulière au mélange de financement. Obtenir un mélange de financement approprié est essentiel pour garantir la disponibilité des ressources nécessaires, mais c'est également important pour renforcer les incitations à la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité et pour renforcer la légitimité des institutions et des programmes de protection sociale. La tâche des pays en développement est d'augmenter la part du financement domestique, tout en augmentant le volume des ressources consacrées à la protection sociale. Il existe des contraintes importantes à la capacité des gouvernements nationaux d'atteindre cet objectif, surtout dans les pays à faible revenu. Les contraintes en matière de collecte de revenus sont fortes et le changement des dépenses est un processus long. Les organisations internationales ont un rôle important à jouer pour soutenir l'élargissement de l'espace fiscal pour la protection sociale. Leur préférence pour les prêts à court terme, sectoriels, et pour les projets d'infrastructure, ainsi que l'inefficacité des conditionnalités dans les ajustements structurels et le soutien budgétaire, sont des restrictions importantes dans leur capacité à soutenir l'extension de la protection sociale.

La définition de Heller (Heller, 2006) est généralement celle qui est donnée dans la plupart des analyses de ce qui constitue l'espace budgétaire : « L'espace budgétaire peut être défini comme la disponibilité de marge budgétaire permettant à un gouvernement de fournir des ressources pour un objectif désiré sans compromettre la durabilité de la situation financière d'un gouvernement ». En ligne avec cette définition de Heller, l'espace budgétaire pour la protection sociale se réfère à la marge de manœuvre dont un gouvernement dispose pour augmenter ou réaffecter des ressources publiques afin de financer des programmes de protection sociale, tout en maintenant la viabilité financière à long terme et sans compromettre la stabilité macroéconomique. Cet espace peut être élargi par divers moyens :

1. Augmentation des recettes fiscales : Réformer les systèmes fiscaux pour augmenter les recettes, notamment via des impôts progressifs, ou en luttant contre l'évasion fiscale.
2. Réaffectation des dépenses : Réorienter les dépenses publiques, par exemple en réduisant les subventions inefficaces ou en optimisant les dépenses dans d'autres secteurs.
3. Emprunt public : Contracter des emprunts domestiques ou internationaux, tout en veillant à ce que la dette publique reste soutenable.
4. Aides et financements externes : Recourir à des financements provenant d'organisations internationales, ou à des mécanismes de financement innovants (comme les taxes spécifiques ou les partenariats public-privé).
5. Efficacité des dépenses : Améliorer l'efficacité des programmes existants pour maximiser l'impact des ressources allouées.

Selon l'Organisation Internationale du Travail (2016 : 125-135), si le coût estimé de la mise en œuvre d'un nouveau programme ou scénario de protection sociale proposé n'est pas élevé, par exemple un pour cent (1%) du PIB, on peut faire valoir que le pays en question peut se permettre d'étendre les prestations supplémentaires de protection sociale. En fonction des choix politiques et du modèle social du pays, ces dépenses supplémentaires peuvent être : entièrement financées par les cotisations sociales (versées par les travailleurs et les employeurs) ; entièrement ou partiellement financées par le budget de l'État. En cas de déficit budgétaire accru et de besoin d'espace budgétaire pour financer le besoin lié au nouveau programme de protection sociale, l'OIT recommande les huit alternatives suivantes : (1) Réorienter les dépenses publiques : Cette approche classique consiste à redistribuer les ressources existantes, en passant des investissements coûteux à faible impact aux interventions générant des retombées socio-économiques plus importantes. Cela inclut aussi l'élimination des gaspillages et la lutte contre la corruption. (2) Renforcer les recettes fiscales : Cela se fait en ajustant les taux d'imposition ou en améliorant l'efficacité de la collecte des taxes et l'application des lois fiscales. Parmi les principales sources de revenus figurent les taxes sur la consommation, les entreprises, les revenus, les successions et la propriété, ainsi que les droits de douane et les péages. (3) Étendre la couverture de la sécurité sociale et les revenus contributifs : Accroître la couverture des programmes de protection sociale existants, ainsi que la collecte des cotisations, constitue un moyen fiable d'augmenter les ressources disponibles pour financer la protection sociale. De plus, les prestations basées sur les cotisations incitent à formaliser l'économie informelle. (4) Mobiliser des aides et des transferts : Cela passe par des négociations avec des gouvernements donateurs ou des organismes internationaux, dans le but de sécuriser des transferts financiers entre pays du Nord et du Sud ou entre pays en développement. (5) Combattre les flux financiers illicites : Chaque année, des sommes colossales échappent illégalement aux économies des pays en développement, soit l'équivalent de dix fois l'aide internationale qu'ils reçoivent. Pour y remédier, il est crucial de s'attaquer au blanchiment d'argent, à la corruption, à la fraude fiscale et à la manipulation des prix dans les échanges commerciaux. (6) Utiliser les réserves fiscales et de change : Cela implique de puiser dans les fonds d'épargne publics ou dans d'autres revenus d'État mis de côté dans des fonds spécifiques, comme les fonds souverains, ou encore d'utiliser les réserves de change excédentaires des banques centrales. (7) Recourir à l'emprunt ou restructurer la dette existante : Cette option consiste à explorer des solutions d'emprunt, à l'échelle nationale ou internationale, à des taux avantageux, y compris les prêts concessionnels. Pour les pays en difficulté financière, la restructuration de la dette peut être envisagée si la dette est jugée illégitime ou si son coût entrave le bien-être des populations vulnérables. (8) Adopter un cadre macroéconomique plus souple : Cela consiste à tolérer des déficits budgétaires plus élevés et une inflation accrue, tout en maintenant la stabilité macroéconomique du pays.

Isabel Ortiz et al. (2017), ont avancé ces alternatives pour créer de l'espace budgétaires pour faire face au besoin de financement d'un nouveau programme de protection sociale en stipulant qu'il est possible de créer de l'espace budgétaire. Toutefois, toujours selon Isabel Ortiz et al (2019 : 12-15), il y a un délai, des éléments de faisabilité et des impacts à prendre en compte avant de mettre en

œuvre chaque option de création d'espace budgétaire. Ces options sont résumées dans le tableau 1 suivant.

Tableau 1. Faisabilité des options de création d'espace budgétaires et les difficultés rencontrées.

Options	Timing		Faisabilité Politique		Potentiel d'extension		Commentaires
	- d'un an	Prend plus de temps	Facile à mettre en oeuvre	Contestée	Espace budgétaire limitée	Espace budgétaire significatif	
1. Contributions à la sécurité Sociale							Le secteur informel constitue une barrière et il a besoin d'une approche comprehensive, incluant une surveillance stricte de conformité.
Expansion de la couverture (Acroissement du nombre de population contribuant au programme)		✓	✓			✓	
Taux de contribution (Payés par les employeurs et les travailleurs)	✓			✓		✓	
2. Taxation							La principale source de recette fiscale, la progressivité de la structure fiscale est d'une importance capitale
TVA	✓		✓			✓	
Taxes sur les revenus financiers	✓			✓		✓	
Impôts sur le revenu	✓			✓		✓	
Taxes sur l'exploitation des ressources naturelles	✓			✓		✓	Cela peut être contré par des puissants intérêts. Cela a besoin d'un effort extraordinaire au niveau international et de coopération avec des pays développés.
3. Flux financier illicite		✓	✓			✓	
4. Dépenses publiques:							Prend du temps ; Redéfinir les priorités est généralement un Approche politiquement difficile
Répriorisation	✓			✓		✓	
Amélioration de l'efficience		✓	✓		✓		
5. Utiliser les réserves fiscales et de change	✓		✓			✓	Les réserves peuvent uniquement être développées en période d'aubaine et utilisées comme contre-cyclique. Il faut faire une analyse coût bénéfice de l'accumulation excessive de réserves.
6. Gérer la dette:							Nécessite une approche prudente de l'emprunt extérieur ainsi que de leurs utilisations productives.
Emprunt	✓		✓			✓	
Restructuration		✓		✓		✓	
7. Cadrement macroéconomique accommodant							Difficile de convaincre les responsables de la gestion macroéconomique, y compris les institutions financières. Nécessite des analyses minutieuses des impacts sur la croissance économique.
Budgétaire	✓			✓			
Inflation	✓			✓			
8. Aide extérieure		✓	✓		✓		Volatil et incertain

Source : UN WOMEN, ILO (2019).

De même, dans le rapport sur la Protection Sociale dans le monde (ILO, 2020 : 61-62), l'Organisation Internationale du Travail reproduit ces huit alternatives pour faire face aux besoins de financement de la protection sociale et mettre en place le socle de protection sociale dans tous les pays. Notons que L'Organisation Internationale du Travail (OIT) met l'accent sur l'importance des ressources internes des pays pour le financement de la protection sociale. Cette organisation recommande ainsi l'élargissement de l'assiette fiscale et l'impôt sur les ressources naturelles. La formalisation de l'économie informelle et l'augmentation des contributions des employeurs et employés sont également recommandées pour passer du système non contributif vers le système contributif, lequel représente 57 % des financements mondiaux en protection sociale. ILO, OECD et ISSA (2023 :13-16) ont suggéré l'augmentation des revenus des contributeurs à la protection sociale, tout en élargissant la couverture vers les personnes difficiles à couvrir (tels que les employés

domestiques, les employés dans l'agriculture et les travailleurs indépendants) pour les assurer un financement soutenable de la protection sociale. De même, dans le rapport sur la Protection Sociale dans le monde (ILO, 2020 :61-62), l'Organisation Internationale du Travail reproduit ces huit alternatives pour faire face aux besoins de financement de la protection sociale et mettre en place le socle de protection sociale dans tous les pays. Notons que L'Organisation Internationale du Travail (OIT) met l'accent sur l'importance des ressources internes des pays pour le financement de la protection sociale. Cette organisation recommande ainsi l'élargissement de l'assiette fiscale et l'impôt sur les ressources naturelles. La formalisation de l'économie informelle et l'augmentation des contributions des employeurs et employés sont également recommandées pour passer du système non contributif vers le système contributif, lequel représente 57 % des financements mondiaux en protection sociale. ILO, OECD et ISSA (2023 :13-16) ont suggéré l'augmentation des revenus des contributeurs à la protection sociale, tout en élargissant la couverture vers les personnes difficiles à couvrir (tels que les employés domestiques, les employés dans l'agriculture et les travailleurs indépendants) pour les assurer un financement soutenable de la protection sociale.

3.2. Le concept de financement innovant de la protection sociale

Le financement innovant de la protection sociale se réfère à des mécanismes alternatifs ou nouveaux pour mobiliser des ressources afin de soutenir des programmes de protection sociale, notamment non contributifs, c'est-à-dire financés par des fonds publics ou externes, et non par les contributions des bénéficiaires eux-mêmes (comme c'est le cas dans les systèmes de retraite contributifs).

Voici quelques exemples de financement innovant :

1. Taxes spécifiques : Des taxes sur certains secteurs ou produits peuvent être affectées directement à la protection sociale. Par exemple, une taxe sur les transactions financières, le tabac, l'alcool ou les boissons sucrées peut être allouée à des programmes de santé publique ou de transferts monétaires.
2. Obligations sociales (Social Impact Bonds) : Des investisseurs privés financent des projets sociaux et sont remboursés par le gouvernement ou un organisme public si les objectifs sont atteints. Cela permet de transférer une partie du risque vers le secteur privé.
3. Partenariats public-privé (PPP) : Des partenariats entre les gouvernements et des entreprises privées peuvent mobiliser des ressources pour financer des initiatives de protection sociale. Par exemple, des entreprises peuvent contribuer au financement de programmes de formation ou d'emploi en échange de divers avantages.
4. Mécanismes de financements internationaux : Les financements provenant d'organisations internationales, comme les contributions des fonds climatiques ou les financements du secteur humanitaire, peuvent être utilisés pour renforcer les filets de sécurité sociale, notamment en réponse à des chocs climatiques ou économiques.
5. Utilisation des fonds souverains : Certains pays utilisent leurs fonds souverains pour financer des programmes de protection sociale, en particulier lorsque les revenus de ces fonds proviennent de ressources naturelles (comme le pétrole).

4. Méthodologie choisie pour la recherche

La recherche a été effectuée en deux étapes. En premier lieu nous appliquerons la méthode de costing des programmes Protection Sociale en utilisant l'outil ILO/RAP de l'Organisation Internationale du travail (ILO, 2016 :79-103). Ensuite, en cherchant à couvrir les besoins financiers, nous appliquerons la méthode d'analyse de l'espace budgétaire pour la protection sociale. Nous commençons ici par présenter les données et sources d'informations avant d'avancer dans ces deux étapes de notre méthode.

4.1. Données et sources d'informations

Les données statistiques concernant la population, le marché du travail, la situation économique et les prévisions, ainsi que les opérations gouvernementales, doivent être collectées et saisies pour estimer le coût du programme de protection sociale que nous voudrions mettre à l'échelle. A cette fin, il nous faudrait collecter les données suivantes :

1. Les données démographiques sont saisies avec les projections de population. <https://population.un.org/wpp/> du département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies, Division Population.
2. Cadre macroéconomique – Divers indicateurs économiques seront enregistrés et projetés jusqu'en 2029 dans le World Economic Outlook du Fonds Monétaire International (WEO) juillet 2024. Les données comprennent le taux d'inflation, le PIB à prix constant, le PIB à prix courant, le déflateur du PIB, les recettes et dépenses publiques. Ces données seront utilisées pour calculer et projeter le coût des dispositions de protection sociale et pour exprimer ces estimations de coûts en pourcentage du PIB.

4.2. La méthode de costing de programme de protection sociale

Après avoir identifié les programmes de protection sociale ayant les effets économiques les plus élevés, j'envisage ensuite d'évaluer le coût du/des programmes en utilisant l'outil de simulation ILO/RAP (Rapid Assessment Protocol Social Protection Costing Tool) de l'Organisation Internationale du travail.

Cet outil permet de mettre en exergue deux aspects :

1. Pour la mise à l'échelle du programme le plus efficace sur l'économie locale, le ILO/RAP permettra d'estimer le coût d'un programme spécifique de protection sociale, ainsi que le gap en termes de nombre de population non couverte et de bénéfice non fourni.
2. Après cela, cet outil me permettra aussi de simuler différents scénarii en faisant varier les paramètres des programmes (type de bénéfice à distribuer, montant de bénéfice à distribuer, pourcentage de sous-groupe de population à cibler, durée du programme). Cela permettrait d'obtenir plus d'informations sur leurs faisabilités financières, qui seront évaluées à partir de leurs coûts en % du PIB et du budget de l'Etat et compte tenu de l'espace budgétaire disponible et ses possibilités d'élargissement.

La formule simple pour le calcul du coût d'un programme Argent Contre Travail Productif s'écrit :

- Coût d'un programme = (Nombre de bénéficiaire X Allocation/Bénéficiaire)
- Coût (% du PIB) = Proportion des bénéficiaires dans la population (% population) X PIB/tête (% du PIB/tête).

Dans notre analyse sur le cas de Madagascar, nous avons simulé les effets d'une augmentation annuelle de 5 % du nombre de bénéficiaire et du montant exact de l'allocation par bénéficiaire qui était ajusté par l'inflation.

4.3. La méthode d'analyse de l'espace budgétaire pour la protection sociale non contributive pour Madagascar

L'analyse de l'espace budgétaire permettra d'identifier les possibilités pour l'Etat de financer un accroissement du budget de la protection sociale sans mettre en déséquilibre le budget de l'Etat. Elle sera menée selon l'approche de l'OIT qui consistera à mener les actions suivantes (ILO, 2016 : 125-131):

1. Effectuer des prévisions des recettes et dépenses publiques, à exprimer en pourcentage du PIB au prix courant. Basé sur les données historiques, ces recettes et dépenses publiques seront exprimées en pourcentage du PIB aux prix courants, puis projetées sur la base des prévisions de PIB.

2. Calculer l'espace budgétaire en calculant les différences entre la recette publique et la dépense publique – et en projetant ce solde dans le futur.
3. Ajouter les coûts des programmes de protection sociale parmi les dépenses pour simuler une évolution de l'espace budgétaire identifié dans la phase (2).
4. Simuler la mise en application des huit options recommandées par l'Organisation Internationale du Travail (ILO, 2016 : 128-129) pour accroître l'espace budgétaire permettant de financer le gap financier de la protection sociale.
5. Evaluer la faisabilité (Ortiz et al, 2019 : 13) de chaque option selon la durée de mise en œuvre, l'enjeu politique et l'ampleur de l'espace budgétaire pouvant être créée.

5. Résultats

Les projections du Fonds Monétaire International ont donné lieu à un solde budgétaire moyen de -3,89 % par an du PIB sur la période 2025-2029. Le coût supplémentaire du nouveau programme de protection sociale creusera davantage ce solde négatif de -0,29 % par an du PIB sur la même période. Comme le coût budgétaire du nouveau programme de protection sociale est inférieur à 1 % du PIB (dans notre cas, 0,29 % par an), nous en déduisons qu'il est relativement facile de créer de l'espace budgétaire pour ce nouveau programme de protection sociale visant les travailleurs du secteur informel. A partir de ce scénario de base, différentes hypothèses relatives à la création d'espace budgétaire pour la protection sociale ont été analysées.

Le second scénario pour accroître l'espace budgétaire pour la protection sociale consiste à réallouer les dépenses des autres secteurs vers le secteur de la protection sociale. Dans ce cas d'une réallocation de ressources provenant d'autres secteurs, où il y a transfert de fonds entre différentes institutions, le déficit budgétaire ne va pas se creuser et se maintiendra en moyenne à -3,89 % du PIB par an.

Le troisième scénario consiste à augmenter des recettes fiscales. Nous avons trouvé qu'en augmentant les recettes fiscales de 0,5 % par an, le déficit va être atténué à -3,34 % du PIB par an en moyenne. Cette option est faisable à court terme et elle permet d'accroître de manière significative l'espace budgétaire pour la protection sociale.

6. Discussion

La méthode d'analyse de l'espace budgétaire pour la protection sociale a permis de constater que les expansions du financement de la protection sociale pour la protection sociale « active » visant à protéger les travailleurs du secteur informel n'entraînent qu'une faible augmentation du déficit budgétaire à Madagascar. Ce déficit s'élève en moyenne à environ 0,29 % par an du PIB entre 2025 et 2029 (moins de 1 % du PIB). Cela signifie qu'il est possible de créer l'espace budgétaire pour le nouveau programme de protection sociale. Nous pouvons aussi passer en revue et discuter de la faisabilité des différentes options d'élargissement de l'espace budgétaire à Madagascar.

La réallocation des dépenses publiques constitue une source d'espace budgétaire significative selon le tableau 1 présenté plus haut. Toutefois, dans le contexte de Madagascar où le budget même est restreint (16,3 % du PIB entre 2020-2024), cette réallocation pourrait rencontrer de résistance et de conflits entre les différents secteurs.

Les options d'accroissement de l'emprunt et celle de la politique de déficit budgétaire ne sont pas non plus favorables. En fait, le défi macroéconomique de Madagascar tient au fait que l'économie est en situation déficitaire vis-à-vis du reste du monde et cela sur le long terme (cf. graphe 4) bien avant toute simulation de nouveau programme de protection sociale. Il est même constaté que le déficit budgétaire du pays est permanent comme les données depuis les années 1980 le confirment (cf. graphe 4). Par ailleurs, le taux d'endettement du pays est en constante croissance depuis 2006 et il avoisine les 60 % du PIB en 2023 (cf. graphe 5). Ces données nous renseignent sur le fait que les

deux options liées à l'emprunt ou au déficit budgétaire ne sont pas viables pour la création d'espace budgétaire pour le nouveau programme de protection sociale. En effet, bien qu'elles soient faisables dans le court terme (cf. tableau 1) pour créer de l'espace budgétaire, elles risquent de renforcer la dépendance extérieure (cas de l'emprunt), et mettront les finances publiques en situation malsaine (cas du déficit).

Compte tenu de ces analyses, l'augmentation des recettes fiscales constitue une source importante du financement du nouveau programme de protection sociale. Ces augmentations pourront être obtenues de deux manières : par l'accroissement de l'impôt, ou par l'amélioration de l'administration fiscale. L'accroissement de l'impôt : par l'élargissement de l'assiette fiscale grâce à la formalisation de l'économie informelle d'une part, et par l'accroissement du taux d'imposition d'autre part. Notons que Madagascar a encore un potentiel important pour accroître le taux de pression fiscale car celui-ci est très bas (11 % du PIB) comparé au taux de pression fiscale des pays de l'Afrique (16 %). En plus de cela, les nouvelles options pour le financement du nouveau programme de protection sociale sont les financements innovants qui font recourir aux concepts de Taxes spécifiques sur les ressources naturelles, Obligations sociales (Social Impact Bonds), Partenariats Public-Privé (PPP), Mécanismes de financements internationaux, et les fonds souverains.

7. Conclusion

L'analyse de l'espace budgétaire pour la mise en place d'un nouveau programme de protection sociale visant les travailleurs du secteur informel à Madagascar montre qu'il est possible d'intégrer ce programme sans entraîner de déséquilibre budgétaire majeur. Bien que l'augmentation du déficit budgétaire soit modérée, avec un impact moyen de 0,29 % du PIB par an entre 2025 et 2029, cela reste une opportunité réaliste d'expansion des filets de sécurité sociale. Plusieurs scénarios ont été étudiés pour créer cet espace budgétaire, parmi lesquels la réallocation des dépenses publiques et l'augmentation des recettes fiscales se démarquent comme les options les plus viables.

La réallocation des dépenses, bien que potentiellement conflictuelle dans un contexte budgétaire restreint, permettrait de stabiliser le déficit à son niveau actuel sans l'aggraver. L'augmentation des recettes fiscales, en particulier par l'élargissement de l'assiette fiscale et l'amélioration de l'administration fiscale, s'avère être une stratégie prometteuse à court terme. Madagascar a un potentiel fiscal encore sous-exploité avec un taux de pression fiscale bien en dessous de la moyenne régionale, ce qui ouvre des possibilités pour renforcer les revenus publics.

Les options liées à l'emprunt et au déficit budgétaire, bien qu'envisageables à court terme, sont jugées non viables à long terme en raison des contraintes macroéconomiques du pays, notamment son endettement croissant et son déficit structurel. En revanche, l'exploration de sources de financement innovantes, telles que les taxes spécifiques sur les ressources naturelles, les obligations sociales, les partenariats public-privé, et les mécanismes internationaux, pourrait offrir des solutions complémentaires pour financer durablement le programme.

En conclusion, Madagascar dispose de plusieurs leviers pour créer l'espace budgétaire nécessaire à l'extension de sa protection sociale. La diversification des sources de financement et l'amélioration de la fiscalité nationale seront des éléments clés pour garantir la pérennité de ce nouveau programme sans compromettre la stabilité macroéconomique du pays.

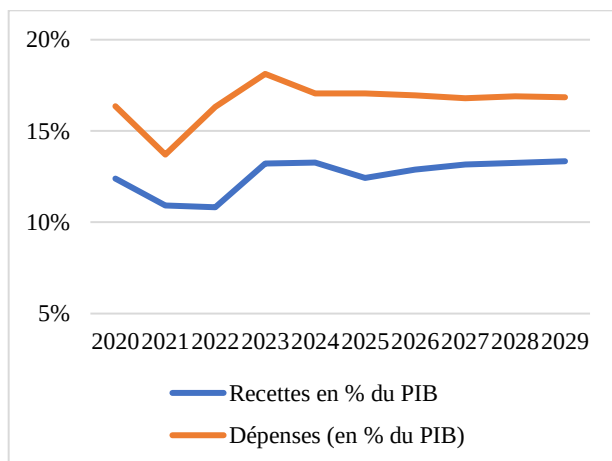
Bibliographie

1. Asher, M. G., & Bali, A. S. (2014). Financing social protection in developing Asia: Issues and options. *Journal of Southeast Asian Economies (JSEAE)*, 31(1), 68-86.
2. Barrientos, A. (2007). Financing social protection. Brooks World Poverty Institute, *BWPI Working Paper* No. 5.

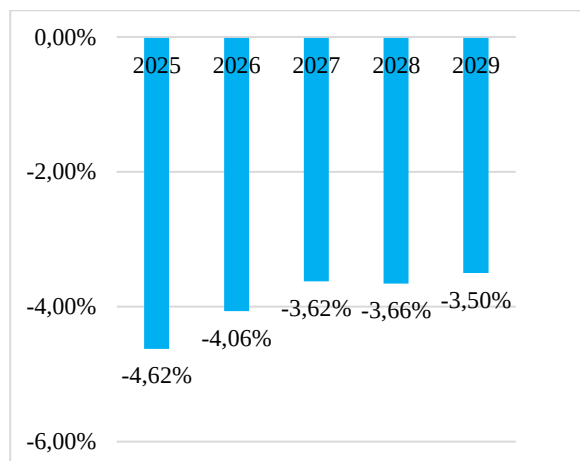
3. Cichon, M., Newbrander, W., Yamabana, H., Weber, A., Normand, C., Dror, D., & Preker, A. (1999). *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health care financing*. International Labour Office and International Social Security Association.
4. Cichon, M., Scholz, W., van de Meerendonk, A., Hagemeyer, K., Bertranou, F., & Plamondon, P. (1999). *Financing social protection*.
5. Durán-Valverde, F., Pacheco-Jiménez, J. F., Muzaffar, T., & Elizondo-Barboza, H. (2020). Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond. *ILO Working Paper*, No. 14.
6. Heller, P. S., Katz, M., Debrun, X., Thomas, T., Koranchelian, T., & Adenauer, I. (2006). Making fiscal space happen! (Research Paper No. 2006/125). United Nations University, UNI-WIDER, EconStor.
7. International Labour Organization. (2016). Social protection assessment-based national dialogue: A global guide, Module 13: Assessing affordability and fiscal space.
8. International Labour Organization. (2020). Financing gaps in social protection: Global estimates and strategies for developing countries in light of the COVID-19 crisis and beyond (ILO Brief).
9. International Labour Organization. (2021). Extending social security to workers in the informal economy: Lessons learnt from international experiences (2nd ed.).
10. International Labour Organization. (2020). World social protection report 2020-22.
11. ILO, OECD, & ISSA. (2023). Sustainable financing of social protection.
12. Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). Financing social protection in Ethiopia: A long-term perspective, *OECD Policy Paper*, No. 15.
13. Ortiz, I., Chowdhury, A., Durán-Valverde, F., Muzaffar, T., & Urban, S. (2019). Fiscal space for social protection: A handbook for assessing financing options. UN Women, International Labour Organization.
14. Ortiz, I., Cummins, M., & Karunanethy, K. (n.d.). Fiscal space for social protection and the SDGs: Options to expand social investments in 187 countries, *Social Security Working Paper*, ESS 048. ILO, UNICEF, UN Women.
15. Scholz, W., Cichon, M., & Hagemeyer, K. (2000). *Social budgeting*. International Labour Office and International Social Security Association.

Annexes

**Graphe 1 : Recettes et dépenses
du budget de l'Etat
(avec des prévisions à partir de 2025)**



Graphe 2 : Déficit budgétaire, statu quo



Source : Etabli à partir du World Economic Outlook, Fonds Monétaire International

Scenario 1 : Scénario de base

[092024] Protection Sociale pour travailleurs du secteur informel (Model: 092024)						
	Période de projection					
	2025	2026	2027	2028	2029	
Total Population (Millions)	32.74	33.52	34.31	35.10	35.89	
Average Household Size	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	
GDP (Milliards MGA)	86,133.3	95,976.0	106,238.3	116,976.7	128,895.5	
Public Expenditure (Milliards MGA)	14,688.5	16,271.2	17,841.0	19,769.7	21,709.7	
Total Number of Households (Millions)	7.3	7.4	7.6	7.8	8.0	
Objective Households (Millions)	0.4	0.5	0.8	1.0	1.3	
Allocation (MGA/Households)	386,755	385,304	383,735	382,133	381,600	
Benefit Expenditure (Milliards MGA)	138	212	307	393	483	
Total Annual Expenditure (Milliards MGA)	145	222	323	413	507	
Resultat						
Taux de couverture	4.90%	7.38%	10.51%	13.18%	15.87%	
Allocation par ménage (% PIB par mén)	3.4%	3.1%	2.9%	2.7%	2.5%	
Cost in % of GDP	0.17%	0.23%	0.30%	0.35%	0.39%	
in % of GOVEXP	0.99%	1.37%	1.81%	2.09%	2.34%	

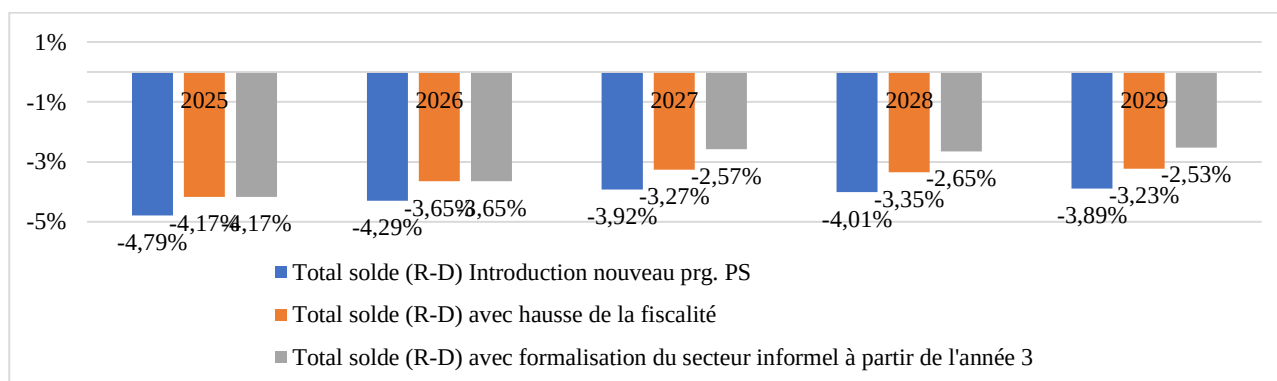
**Scenario 2 : Avec hausse de 5%
des recettes publiques liée à la fiscalité**

[092024] Protection Sociale pour travailleurs du secteur informel (Model: 092024)						
	Période de projection					
	2025	2026	2027	2028	2029	
Total Population (Millions)	32.74	33.52	34.31	35.10	35.89	
Average Household Size	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	
GDP (Milliards MGA)	86,133.3	95,976.0	106,238.3	116,976.7	128,895.5	
Public Expenditure (Milliards MGA)	14,688.5	16,271.2	17,841.0	19,769.7	21,709.7	
Total Number of Households (Millions)	7.3	7.4	7.6	7.8	8.0	
Objective Households (Millions)	0.4	0.5	0.8	1.0	1.3	
Allocation (MGA/Households)	386,755	385,304	383,735	382,133	381,600	
Benefit Expenditure (Milliards MGA)	138	212	307	393	483	
Total Annual Expenditure (Milliards MGA)	145	222	323	413	507	
Resultat						
Taux de couverture	4.90%	7.38%	10.51%	13.18%	15.87%	
Allocation par ménage (% PIB par mén)	3.4%	3.1%	2.9%	2.7%	2.5%	
Cost in % of GDP	0.17%	0.23%	0.30%	0.35%	0.39%	
in % of GOVEXP	0.99%	1.37%	1.81%	2.09%	2.34%	

**Scenario 3 : Avec hausse supplémentaire de 5% des recettes publiques
liée à la formalisation du secteur informel à partir de l'année 3**

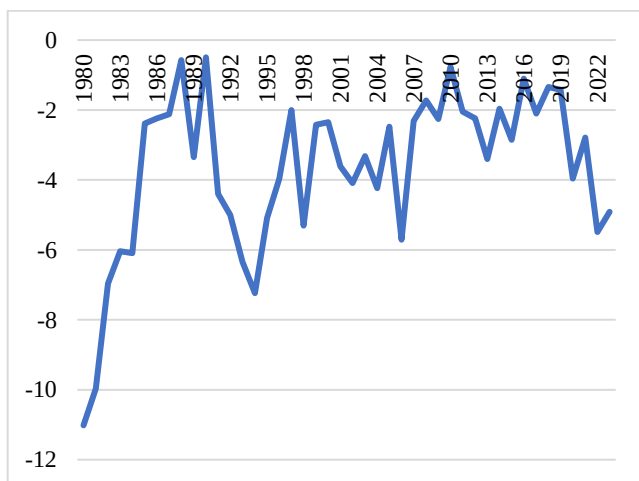
[092024] Protection Sociale pour travailleurs du secteur informel (Model: 092024)						
	Période de projection					
	2025	2026	2027	2028	2029	
Total Population (Millions)	32.74	33.52	34.31	35.10	35.89	
Average Household Size	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	
GDP (Milliards MGA)	86,133.3	95,976.0	106,238.3	116,976.7	128,895.5	
Public Expenditure (Milliards MGA)	14,688.5	16,271.2	17,841.0	19,769.7	21,709.7	
Total Number of Households (Millions)	7.3	7.4	7.6	7.8	8.0	
Objective Households (Millions)	0.4	0.5	0.8	1.0	1.3	
Allocation (MGA/Households)	386,755	385,304	383,735	382,133	381,600	
Benefit Expenditure (Milliards MGA)	138	212	307	393	483	
Total Annual Expenditure (Milliards MGA)	145	222	323	413	507	
Resultat						
Taux de couverture	4.90%	7.38%	10.51%	13.18%	15.87%	
Allocation par ménage (% PIB par mén)	3.4%	3.1%	2.9%	2.7%	2.5%	
Cost in % of GDP	0.17%	0.23%	0.30%	0.35%	0.39%	
in % of GOVEXP	0.99%	1.37%	1.81%	2.09%	2.34%	

Graphe 3 : Déficit budgétaire avec rajout de besoin pour le nouveau programme de protection sociale

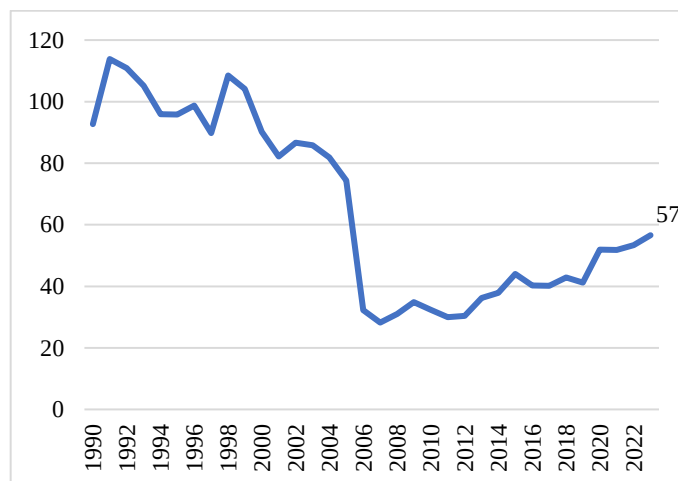


Source : Propre Simulation.

Graphe 4 : Déficit budgétaire de Madagascar (en % du PIB) de 1980 à 2023



Graphe 5 : Dette brute des administrations publiques (en % du PIB) de 1990 à 2023



Source : Etabli à partir du World Economic Outlook, FMI (2024).