

AGIR AVANT LA CRISE : FEUILLE DE ROUTE POUR UNE ACTION ANTICIPATOIRE PLUS EFFICACE À MADAGASCAR.

AVEC UN FOCUS SUR L'INTÉGRATION DES
TRANSFERTS MONÉTAIRES COMME MODALITÉ
CLÉ DE RÉPONSE.



PART OF NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL



AUTEURS DU RAPPORT :

José Jodar Vidal – NORCAP Thematic Manager Cash and Markets CashCap

Avec la contribution de Marta Peiro-Suso (NORCAP Project Manager) et Olivier « Charlie » Rapoport (Expert NORCAP déployé au Madagascar).

DATE :

Juin 2025

REMERCIEMENTS

Nous souhaitons adresser nos remerciements les plus sincères à l'équipe d'Action Contre la Faim à Madagascar, tant à Antananarivo qu'à Manakara, pour son partenariat, son appui logistique et opérationnel sur le terrain, ainsi que pour le travail remarquable mené auprès des communautés dans un contexte extrêmement difficile pour le secteur humanitaire.

Le rapport a bénéficié de la relecture attentive et des commentaires précieux de :

- Xavier Poncin (Action Contre la Faim)
- Rija Rakotoson (UNOCHA)
- Irenée Ravelojaona (UNICEF / Cash Working Group)
- Angelina Ramarosandrana (Welthungerhilfe / Groupe de travail AA)

Nous exprimons également notre gratitude à l'ensemble des partenaires qui ont contribué à la collecte de données, à la réflexion collective et aux échanges techniques, notamment : la Banque mondiale, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Welthungerhilfe, Start Network, AFD, FCDO, PNUD, UNICEF, PAM, entre autres.

Enfin, un remerciement tout particulier est adressé à la Direction Générale de la Météorologie (DGM), au Ministère de la Population et des Solidarités (MPS) et au Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC), pour leur disponibilité, leur engagement et leur rôle essentiel dans la protection des populations les plus vulnérables face aux chocs climatiques.

UN GRAND MERCI À TOUTES ET À TOUS.

À propos de NORCAP

NORCAP œuvre pour améliorer l'aide humanitaire afin de mieux protéger et autonomiser les populations affectées par les crises et le changement climatique. Nous y parvenons en apportant une expertise ciblée et des solutions aux partenaires humanitaires, de développement et de consolidation de la paix.

NORCAP agit selon deux approches complémentaires pour renforcer l'aide :

- Nous fournissons une expertise spécialisée pour renforcer la réponse de nos partenaires.
- Nous collaborons avec nos partenaires pour développer des solutions face aux lacunes et défis non couverts.

NORCAP fait partie du Conseil Norvégien pour les Réfugiés (Norwegian Refugee Council – NRC).

TABLE DE MATIERES

1. POSER LE CADRE. POURQUOI CE RAPPORT. ACTIONS PRIORITAIRES	4
2. CHOCS CLIMATIQUES Á MADAGASCAR. UNE QUESTION D'ANTICIPATION : L'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES DANS L'ACTION ANTICIPATOIRE À MADAGASCAR.	8
3. VERS UNE ACTION ANTICIPATOIRE PLUS EFFICACE : CONSTATS ACTUELS ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES.	19
4. STRUCTURER L'ACTION ANTICIPATOIRE ET LES TRANSFERTS MONÉTAIRES À MADAGASCAR – UNE FEUILLE DE ROUTE OPÉRATIONNELLE.	38

1. POSER LE CADRE. POURQUOI CE RAPPORT. ACTIONS PRIORITAIRES



@Action Contre la Faim. Site distribution Andrambaly. Madagascar.

Madagascar figure parmi les pays les plus vulnérables aux effets du **changement climatique**, confronté de manière récurrente à des **cyclones tropicaux**, des **inondations** et des **sécheresses prolongées**. Plus de **50 catastrophes naturelles** y ont été recensées au cours des 35 dernières années, affectant de manière répétée une population dont **80% vit avec moins de 1,25 dollar par jour**.

Le **Sud du pays**, en particulier les régions de **l'Androy**, de **l'Anosy** et de **d'Atsimo Andrefana**, est marqué par une **insécurité alimentaire chronique**, exacerbée par la fréquence des sécheresses. Le phénomène du **keré**, récemment qualifié de « première famine climatique au monde », illustre la gravité des défis humanitaires et climatiques auxquels Madagascar est confronté ([REAP Madagascar, 2021](#)).

Dans ce contexte, **depuis 2016, les autorités malgaches, en collaboration avec leurs partenaires humanitaires et de développement, ont progressivement renforcé les dispositifs institutionnels de gestion des risques et de préparation aux catastrophes**. Le Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes (BNGRC), en coordination avec le Ministère de la Population et des Solidarités (MPS), les Nations Unies et les ONG, et l'appui du Cash Working Group (CWG), a engagé plusieurs initiatives pour intégrer les transferts monétaires (TMs) dans les réponses d'urgence et les stratégies de protection sociale adaptative, notamment à travers le développement récent de deux manuels opérationnels pour les réponses en TMs aux sécheresses et aux cyclones.

OBJECTIFS DE CETTE PUBLICATION

- Documenter l'état actuel de l'Action Anticipatoire à Madagascar, en portant une attention particulière aux liens entre les transferts monétaires (TMs) et les mécanismes anticipatoires.
- Identifier des opportunités concrètes de soutien et de renforcement des dispositifs de TMs dans le cadre de l'Action Anticipatoire.
- Analyser la valeur ajoutée de l'expertise de NORCAP/CashCap dans l'appui à la coordination des TMs pour l'Action Anticipatoire, en lien avec la localisation de l'aide et la protection sociale réactive aux chocs.
- Contribuer à la réflexion stratégique sur le positionnement de NORCAP, à la fois dans le champ de l'Action Anticipatoire et, de manière plus large, dans les réponses aux chocs climatiques.

L'importance accordée par le gouvernement malgache aux actions anticipatoires se confirme par la **création et l'opérationnalisation du Groupe Technique sur l'Action Anticipatoire (GT-AA)**, placé sous le leadership du BNGRC. Ce groupe vise à renforcer la coordination inter-agences ainsi que l'institutionnalisation des actions anticipatoires dans les mécanismes nationaux de gestion des risques et de réponse aux aléas climatiques.

MÉTHODOLOGIE

La mission ayant conduit au développement de cette publication s'est **déroulée entre le 2 et le 12 mars 2025, à Antananarivo et Manakara**. Elle a combiné **l'analyse de données secondaires bibliographiques, ainsi que des données primaires**, notamment avec des entretiens bilatéraux, des réunions collectives avec les principaux acteurs institutionnels et humanitaires, ainsi que des visites de terrain, enquêtes communautaires et groupes de discussion avec des communautés exposées aux aléas climatiques.

Cette démarche a permis de **recueillir une compréhension directe des dynamiques locales, d'identifier les avancées en matière d'intégration de l'Action Anticipatoire**, ainsi que les défis opérationnels persistants. Des échanges complémentaires ont également été menés à distance avec certains bailleurs et partenaires techniques ne disposant pas de présence sur le territoire.

PORTÉE STRATÉGIQUE ET VALEUR AJOUTÉE

Ce travail s'inscrit dans la **dynamique stratégique de NORCAP/CashCap, en partenariat avec Action Contre la Faim (ACF) au Madagascar**, visant à démontrer la valeur ajoutée d'un appui indépendant, neutre et expert au sein des mécanismes gouvernementaux et de coordination humanitaire. Il illustre le potentiel de réplcation de ce type d'accompagnement dans d'autres contextes exposés aux chocs climatiques, tout en renforçant le positionnement de NORCAP sur les thématiques des Transferts Monétaires humanitaires au niveau de l'Action Anticipatoire et de la protection sociale adaptative.

Les enseignements tirés de cette publication alimenteront les **réflexions stratégiques de NORCAP pour 2025 et au-delà**, et soutiendront le **plaidoyer en faveur de l'élargissement du modèle NORCAP CashCap** dans les pays les plus vulnérables aux aléas climatiques.

ACTIONS PRIORITAIRES POUR L'ACTION ANTICIPATOIRE AU MADAGASCAR- RÉSUMÉ EXÉCUTIF



Adapter les approches selon les typologies d'aléas.

Les cyclones et inondations (aléas rapides) et les sécheresses (aléas lents) nécessitent des réponses différenciées; il est donc **essentiel de développer des protocoles spécifiques adaptés à chaque type d'aléa**.



Réduire les délais d'activation opérationnelle.

Les délais décisionnels, l'insuffisance de pré-positionnement logistique et de listes de bénéficiaires limitent l'efficacité de l'AA face aux cyclones ; il est **recommandé de pré-positionner les stocks dans les zones à haut risque, de raccourcir les délais d'activation opérationnelle, d'établir des accords-cadres avec prestataires de logistiques et financiers, et de développer des mécanismes de financement anticipé pérennes** (ex. : fonds de contingence).



Renforcer la coordination entre gestion des risques et protection sociale.

Le partenariat entre le BNGRC et le MPS est central. Il convient de formaliser une coordination conjointe dans l'activation des AA, définir un cadre d'intervention partagé (plans conjoints, comités techniques), et intégrer l'AA dans les plans de contingence régionaux.



Clarifier les chaînes de décision. Bien

que le cadre juridique national existe, et que la Direction Générale de la Météorologie (DGM) est intégrée systématiquement dans les mécanismes de coordination, et de formalisation des protocoles d'action anticipatoire, **sa capacité opérationnelle reste limitée au niveau des ressources techniques et humaines.**



Renforcer les structures communautaires existantes (CLGRC, CPS) qui sont encore peu mobilisées; leur soutien en termes de

formation, d'équipement et de protocoles de coordination est indispensable pour un ciblage et une alerte rapides.



Opérationnaliser davantage le Registre Social Unifié (RSU), outil clé pour le ciblage, est en cours de développement et à ce titre encore sous-exploité; **il est crucial d'opérationnaliser son accès sécurisé et de l'intégrer pleinement dans les mécanismes d'activation de l'Action Anticipatoire.**



Harmoniser les transferts monétaires anticipatoires. L'absence de consensus sur les montants et modalités crée des incohérences. Il est recommandé d'élaborer une matrice nationale de référence intégrant : Montants différenciés par type d'aléa, durées et fréquences stan-

dardisées et alignement sur les manuels cyclone/inondation et sécheresse.



Institutionnaliser le Groupe Technique AA. Le GT-AA doit être doté d'un mandat pérenne, d'un plan de travail pluriannuel, et être décentralisé dans les zones à risque (ex. : Grand Sud). Il jouera un rôle crucial dans : l'harmonisation des protocoles AA, le suivi des initiatives en cours et le soutien à la convergence inter-acteurs.



Créer des passerelles avec la protection sociale réactive aux chocs (PSRC). Il faut favoriser la **complémentarité programmatique** entre l'AA et la PSRC, via l'alignement des montants et critères de ciblage, une séquence cohérente entre anticipation, réponse et relèvement, et l'usage croissant du Registre Social Unifié (RSU) comme outil transversal.



Intégrer pleinement l'AA dans les manuels existants. Les manuels TM (cyclone/inondation, sécheresse) doivent inclure des annexes spécifiques AA (seuils, plans pré-impact, modalités d'intervention). Un plan national de formation modulaire est nécessaire pour diffuser ces outils auprès des autorités déconcentrées, ONG et comités locaux.

SYNTHÈSE DES CONTRIBUTIONS NORCAP CASHCAP POUR RENFORCER L'ACTION ANTICIPATOIRE AU MADAGASCAR



Appui technique à la mise à jour des manuels opérationnels (TMs cyclones/sécheresse) avec intégration des éléments AA.



Facilitation du dialogue entre BNGRC et MPS sur les points de convergence entre AA et PSRC.



Développement de modules de formation sur les TMs en contexte AA (contenus, sessions pilotes, vulgarisation).



Accompagnement dans l'harmonisation des paramètres de transfert anticipatoire, via retours d'expérience multisectoriels.



Animation conjointe du GT-AA et de ses Task Teams techniques, en particulier sur : ciblage, transferts, MEAL.

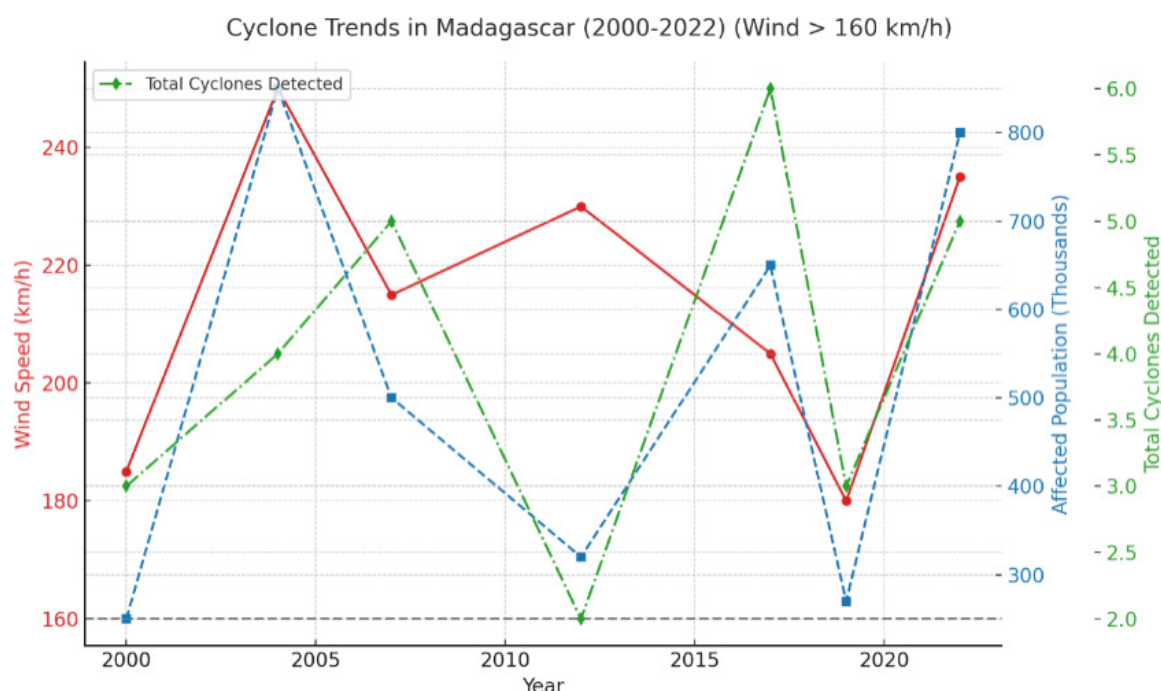


Participation active au projet pilote "Cash & AA cyclone", incluant documentation, suivi et appui au passage à l'échelle.

2. CHOCS CLIMATIQUES À MADAGASCAR. UNE QUESTION D'ANTICIPATION : L'UTILISATION DES TRANSFERTS MONÉTAIRES DANS L'ACTION ANTICIPATOIRE À MADAGASCAR.



@NORCAP. Groupe de discussion avec femmes à Mangatsoa (Manakara).



Graphique : Chronologie des principaux cyclones ayant affecté Madagascar au cours des deux dernières décennies (fréquence et intensité). Source : Compilation de données relatives aux cyclones (OCHA, BNGRC et autres).

1. APERÇU DES CHOCS CLIMATIQUES Á MADAGASCAR

Madagascar est particulièrement vulnérable aux chocs climatiques tels que les cyclones, les sécheresses et les inondations. Sa localisation dans le sud-ouest de l'océan Indien l'expose à des événements météorologiques extrêmes, dont l'intensité s'accroît avec le changement climatique. Ces chocs affectent de manière disproportionnée les communautés vulnérables, aggravant l'insécurité alimentaire, les déplacements de population et l'instabilité économique.

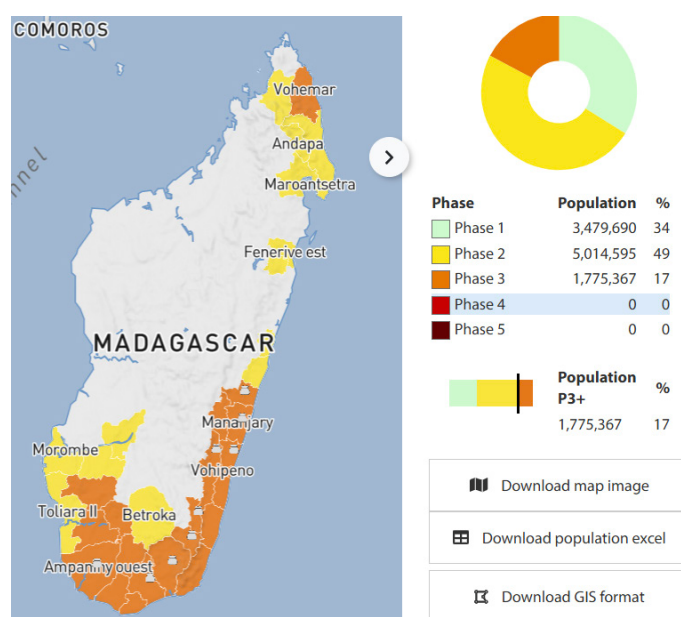
*** Cyclones : Madagascar est le pays africain le plus exposé aux cyclones, avec une moyenne de trois à quatre tempêtes par an entre novembre et avril, dont une de grande ampleur tous les trois ans.** Ces événements provoquent des des-

tructions étendues, la perte de vies humaines, des dommages aux infrastructures et une perturbation des moyens de subsistance. En 2022, plusieurs tempêtes sévères ont frappé le pays, dont le cyclone Batsirai qui a déplacé plus de 125 000 personnes et causé de lourdes pertes agricoles. Lors de la saison cyclonique 2024–2025, Madagascar a été affecté par plusieurs systèmes, dont les cyclones Alvaro, Chido et Dikeledi, illustrant une nouvelle fois la fréquence et la sévérité croissante des aléas dans l'océan Indien sud-ouest. Au cours des 20 dernières années, le pays a été touché par 35 cyclones, soit trois fois plus que lors des deux décennies précédentes. Leur intensité devrait augmenter d'après les prévisions météorologiques, et les dommages annuels pourraient être multipliés par cinq d'ici 2050.

* **Inondations** : Les inondations saisonnières, souvent exacerbées par les cyclones, posent également un risque majeur. La combinaison de fortes précipitations et de la déforestation engendre un ruissellement intense, endommageant les habitations et les cultures. Les zones urbaines, notamment Antananarivo, sont de plus en plus touchées en raison du mauvais drainage et de l'expansion de l'habitat informel dans les zones inondables. Au cours de la saison cyclonique 2024–2025, Antananarivo a subi de graves inondations, faisant 11 morts et touchant des milliers de ménages (jusqu'à 16.000 personnes sinistrées)¹, à la suite de pluies intenses et du débordement de la rivière Sisaony. Ces 20 dernières années, huit inondations ont touché Madagascar, affectant plus de 11 millions de personnes. Ce risque devrait s'amplifier avec l'augmentation de l'intensité des précipitations.

* **Sécheresses** : Le Sud de Madagascar, en particulier la région du Grand Sud, connaît des sécheresses récurrentes, entraînant une insécurité alimentaire aiguë. Les périodes prolongées de sécheresse entraînent des pertes agricoles, une hausse de la malnutrition et des migrations. Lors de la sécheresse 2020-2021, plus d'un million de personnes ont souffert de faim sévère, aggravée par les difficultés économiques et l'insuffisance des infrastructures hydrauliques.

Ces quatre dernières décennies, les sécheresses ont été plus fréquentes, plus longues et ont touchées une plus grande part de la population. Le changement climatique devrait accentuer cette tendance, avec des températures en hausse et des précipitations plus irrégulières.



Carte : Situation de l'insécurité alimentaire aiguë à Madagascar – projections de janvier à avril 2025. Source : Integrated Food Security Phase Classification (IPC).

ANALYSE RÉGIONALE – IMPACT DES CHOCS CLIMATIQUES

Nord et Est de Madagascar (zones exposées aux cyclones)

- Les zones côtières du nord et de l'est, y compris Toamasina et Antsiranana, sont régulièrement touchées par des cyclones, entraînant des dégâts aux infrastructures et des

déplacements de population.

- Les communautés de pêcheurs sont particulièrement vulnérables, les vagues de tempête détruisant les embarcations et perturbant leurs moyens de subsistance.

¹ BNGRC, bilan inondations 25 février 2025.

- Les pertes agricoles dans ces régions affectent l'approvisionnement alimentaire national, notamment en raison de la production de riz et de vanille, deux piliers économiques du pays.

Sud de Madagascar (zones affectées par la sécheresse)

- La région du Grand Sud, notamment l'Androy et l'Anosy, connaît des sécheresses prolongées, provoquant une insécurité alimentaire chronique.
- La rareté de l'eau et la désertification poussent les familles à migrer en quête de ressources, accentuant la pression sur les centres urbains.
- L'aide humanitaire y est essentielle, avec un

rôle clé des transferts monétaires dans le renforcement de la résilience des populations.

Centre et Ouest de Madagascar (zones sujettes aux inondations)

- Le bassin du fleuve Betsiboka et d'autres zones de basse altitude subissent régulièrement des inondations, en particulier pendant la saison des pluies.
- Les dégâts aux infrastructures et les routes bloquées entravent les transports et les opérations d'urgence.
- Antananarivo, la capitale, est sujette aux crues soudaines à cause du mauvais drainage et de l'urbanisation rapide, augmentant le risque de maladies hydriques.

2.2 IMPACT DES RISQUES CLIMATIQUES SUR LES POPULATIONS VULNÉRABLES

Les chocs climatiques entraînent des répercussions directes sur la stabilité socio-économique du pays :

- **Sécurité alimentaire** : Les pertes agricoles causées par les sécheresses et les cyclones compromettent la production locale, augmentant la dépendance à l'aide humanitaire. Le réchauffement climatique devrait réduire encore davantage les rendements agricoles et aggraver la malnutrition.
- **Déplacements** : Les familles migrent en quête de nourriture, d'eau ou de revenus. Plus du quart de la population (plus de 6 millions de personnes) vit dans des zones à haut risque de catastrophe naturelle.
- **Santé** : Les maladies hydriques, comme le choléra et le paludisme, augmentent après les inondations et les cyclones. En 2018, on a en-

registré 2,2 millions de cas de paludisme, dont 5 350 décès. Les impacts sanitaires devraient s'intensifier avec le changement climatique. Il y a aussi des nombreux dégâts au niveau des infrastructures de santé qui peuvent être mitigés avec des actions anticipatoires.

- **Domages économiques** : La destruction répétée des infrastructures entrave la croissance et la reprise économique. Les pertes liées aux cyclones en 2020 équivalaient à 4,8 % du PIB (estimation GRADE – Banque mondiale).
- **Éducation** : Au cours des trois dernières années, près de 8 000 salles de classe ont été endommagées par des aléas climatiques, dont seulement 10 % ont été adéquatement réhabilitées. Rien que pour la saison cyclonique de 2025, environ un millier de salles de classe ont subi des dommages. Cette situation engendre une forte déperdition scolaire chez les enfants et un recul significatif de la qualité de l'enseignement.

FICHE D'ANALYSE THÉMATIQUE DES FOCUS GROUPES COMMUNAUTAIRES : ACTION ANTICIPATOIRE AUX CYCLONES.

Localités Antsary, Ankazomainty et Valivahy/ Période : Décembre 2024 – Janvier 2025.

Cette fiche analyse des groupes de discussions avec des femmes, des hommes et des leaders communautaires. Elle met en lumière les dynamiques locales en lien avec les moyens de subsistance, l'accès à l'information, les capacités de préparation, les impacts des chocs cycloniques et les besoins exprimés.

Moyens de subsistance

Dans la région étudiée, la majorité des participants dépendent d'activités agricoles (riz, manioc, maïs), de la pêche artisanale, du tressage de joncs et du travail journalier (notamment chez les femmes). Ces activités sont vulnérables aux aléas climatiques. À Ankazomainty et Valivahy, la fabrication de charbon et la vente de produits artisanaux sont également mentionnées comme sources de revenus.

Problème transversal : Les revenus sont faibles, instables, et fortement impactés par les cyclones et les inondations. Certaines activités (tressage, revente de feuilles d'eucalyptus) sont saisonnières et à faible marge.

Accès au marché

Dans tous les fokontany, les produits agricoles ou artisanaux sont écoulés à Manakara, souvent avec difficulté. L'absence de marchés locaux, de collecteurs ou de débouchés structurés est une contrainte majeure.

Besoin exprimé: Appui à la structuration de chaînes de valeur locales, notamment pour les produits agricoles et artisanaux.

Préparation et alertes cycloniques

L'information sur les cyclones provient exclusivement des annonces radio. Les ménages

qui disposent d'un poste relaient l'information à leurs voisins. La compréhension des alertes (notamment les drapeaux) est assez généralisée, mais les consignes ne sont pas toujours détaillées ni accessibles à tous.

Limites : faible couverture du réseau, peu d'équipements d'alerte communautaire, absence de relais formels dans plusieurs quartiers.

Impacts des cyclones/inondations

Les effets les plus cités sont : la destruction des habitations, la perte de cultures, le manque de nourriture, la dégradation des moyens d'existence et des infrastructures (ex. écoles). Dans plusieurs cas, la situation post-cyclone n'a pas été rétablie un an après (ex : Batsiray).

Observation clé: Les vulnérabilités structurelles (maison en bois, absence de tôle, mauvaise accessibilité) aggravent les impacts, même en cas de préparation.

Réactions communautaires et mécanismes d'adaptation

Les pratiques de préparation incluent : le renforcement des toitures, la coupe d'arbres proches des habitations, la mise en sécurité des documents. Toutefois, peu de ménages sont en mesure de constituer des stocks, par manque de ressources.

Pratiques observées : Certains se déplacent chez des voisins en dur, d'autres stockent de l'eau ou peu de vivres. Très peu de mouvements vers les lieux d'évacuation identifiés.

Attentes en matière d'aide

Tous les groupes expriment un fort besoin d'aide alimentaire, financière et matérielle. L'aide financière est jugée essentielle pour couvrir les besoins immédiats (riz, sel, médi-

caments) ou relancer l'activité (achat de semences, réparation de maisons).

Autres attentes : Soutien en matériel de cuisine, tôle, semences, vêtements, accès aux soins, reconstruction d'infrastructures.

Conclusion

Les focus groupes révèlent une vulnérabilité croisée à la pauvreté, aux aléas climatiques,

et à l'insuffisance des filets de protection existants. L'Action Anticipatoire à Madagascar gagnerait à s'appuyer davantage sur ces connaissances locales pour structurer ses interventions : renforcer l'alerte communautaire, adapter les transferts aux besoins locaux, mobiliser les comités existants et prioriser les zones les plus isolées.

EARLY WARNING FOR ALL (EW4ALL) AU MADAGASCAR:

Dans ce contexte de vulnérabilité climatique, **l'initiative Early Warning for All (EW4All), impulsée depuis 2023 par le Secrétaire général des Nations Unies, ambitionne de garantir une couverture universelle par des systèmes d'alerte précoce d'ici 2027.** Madagascar, en raison de sa forte exposition aux aléas climatiques et de sa vulnérabilité structurelle, figure parmi les 30 pays pilotes. Le Plan d'Action National 2024–2027, coordonné par le BNGRC et la DGM avec le soutien d'OCHA et du Système des Nations Unies, articule les interventions autour des quatre piliers classiques du SAP : connaissance des risques, prévisions, communication des alertes et préparation/réponse. **Ce plan vise à renforcer la résilience des populations malgaches via des investissements ciblés estimés à 166,2 millions USD.**

Les premiers résultats sont prometteurs. L'atelier de lancement national en septembre 2023 a permis de valider une feuille de route claire. En 2024, une première activation anticipatoire a été menée dans le cadre du CERF, avec un financement pré-positionné de 3 millions USD réparti sur des secteurs clés (sécurité alimentaire, abris, EHA, logistique, etc.), montrant un potentiel d'action rapide et coordonnée en amont des cyclones. Les autorités malgaches ont également souligné que les pertes humaines lors de la saison cyclonique 2022–2023 ont été parmi les plus faibles de la région, témoignant de l'effet positif de systèmes d'alerte améliorés

En février 2025, une réunion nationale de revue a rassemblé les partenaires pour faire le point sur la mise en œuvre de la première année et définir les ajustements à venir. Les priorités identifiées incluent : la mise à l'échelle des dispositifs au niveau communautaire, la pérennisation du financement sur les quatre piliers, et une meilleure intégration des mécanismes d'alerte avec les dispositifs de protection sociale réactive aux chocs et les actions anticipatoires. **Ces efforts convergent vers une gouvernance plus cohérente et efficace du risque climatique à Madagascar.**

2.3. LE RÔLE DES TRANSFERTS MONÉTAIRES ET DE L'ACTION ANTICIPATOIRE (AA) AU MADAGASCAR :

2.3.1 Définition de l'Action Anticipatoire (AA) et son importance

L'Action Anticipatoire (AA) désigne l'ensemble des mesures prises **en amont d'un choc humanitaire prévisible**, afin d'en atténuer les impacts. Elle repose sur trois piliers: l'existence de **systèmes d'alerte précoce fiables**, un **financement pré arrangé**, et la **mise en œuvre rapide d'interventions ciblées**. Ce changement de paradigme, d'une réponse réactive à une approche proactive, permet non seulement de **sauver des vies**, mais aussi de préserver la dignité des populations touchées tout en réduisant les coûts des réponses d'urgence traditionnelles.

À Madagascar, pays régulièrement frappé par des **catastrophes naturelles cycliques** (cyclones tropicaux, sécheresses prolongées, inondations soudaines), l'AA prend une dimension essentielle. Entre 2000 et 2023, le pays a subi 47 tempêtes et cyclones tropicaux, affectant plus de six millions de personnes. Le recours à des actions anticipatoires permet ainsi de briser le cycle de vulnérabilité chronique et de renforcer la résilience des communautés les plus exposées.

La plupart des acteurs à Madagascar — qu'ils soient nationaux, locaux ou partenaires techniques et financiers — ont une très bonne compréhension de l'AA, de ses opportunités pour répondre de manière préventive aux crises, ainsi que des principaux facteurs à prendre en compte pour son développement. Parmi ces facteurs figurent notamment les seuils et prévisions climatiques, les protocoles d'activation de l'AA, l'importance d'intégrer les transferts monétaires, ainsi que la coordination et le leadership assurés par les agences nationales de gestion des risques

(comme le BNGRC et le MPS), entre autres éléments clés.

2.3.2 Comment l'AA et les Transferts Monétaires (TMs) répondent aux risques climatiques

Les **TMs** jouent un rôle central dans les mécanismes d'AA, en fournissant aux ménages exposés des ressources financières leur permettant d'agir **avant, pendant ou immédiatement après une catastrophe**. À Madagascar, les TMs associés à l'AA permettent la :

PRÉPARATION EN AMONT :

- Les transferts anticipés permettent aux familles d'acheter **des biens de première nécessité**, de renforcer leurs habitations ou d'investir dans des moyens d'existence plus résilients.
- Le recours à des **financements basés sur les prévisions** (comme le CERF) pour le pré-positionnement de fonds et la planification de la réponse bien avant le choc.

RÉPONSE RAPIDE :

- Les **transferts inconditionnels post-choc** assurent une reprise immédiate, sans attendre l'arrivée de l'aide matérielle.
- L'utilisation des **paiements numériques via mobile money** facilite la distribution rapide, tout en favorisant **l'inclusion financière** des ménages marginalisés. Cependant, en raison de l'insuffisance des infrastructures financières à Madagascar, près de 90 % des mécanismes de paiement reposent encore sur la distribution en espèces (cash-in-hand).

RÉSILIENCE Á LONG TERME :

- Le **lien entre les CVA et les systèmes de protec-**

tion sociale (via le Registre Social Unifié, RSU) permet la mise en place de **filets de sécurité durables**.

- Le soutien aux interventions basées sur les marchés favorise la stabilité économique et limite la dépendance à l'aide externe.

2.3.3. États des lieux : les Manuels opérationnels pour les réponses de TMs aux cyclones et la sécheresse.

Madagascar dispose aujourd'hui de **deux manuels techniques de référence**, élaborés sous la coordination du BNGRC, du MPS et du CWG depuis 2016 et publiés en 2023, et qui sont en cours de mise à jour et consolidation avec l'appui de NORCAP CashCap :

- **Manuel pour la réponse aux cyclones et inondations** : fournit un cadre harmonisé pour la mise en œuvre des transferts monétaires suite à un événement cyclonique. Il définit notamment les **indicateurs de déclenchement**, les montants

standards, les mécanismes de distribution, et le rôle des acteurs dans la coordination. Il convient de noter que le document est davantage adapté à la réponse aux cyclones qu'à celle aux inondations hors contexte cyclonique.

- **Manuel pour la réponse à la sécheresse** : vise à encadrer l'utilisation des TMs dans les situations de **crises lentes**, comme les sécheresses prolongées dans le Grand Sud. Il intègre des stratégies de **Protection Sociale Réactive aux Chocs (PSRC)** et propose des options pour l'**expansion horizontale ou verticale** des filets sociaux existants.

Ces documents constituent une base essentielle pour l'intégration des TMs dans la réponse aux aléas climatiques à Madagascar et sont en cours de mise à jour et de consolidation, malgré deux limites méthodologiques : 1) l'absence de mise en œuvre de TMs dans le cadre d'anticipation aux cyclones et inondations, et 2) Le manque de compréhension du potentiel d'utilisation du RSU dans ce même cadre.



@ACF. Séance complémentaire de sensibilisation pour utilisation de kits Non-Food Items à Beloha.

FICHE D'ANALYSE THÉMATIQUE DES FOCUS GROUPES COMMUNAUTAIRES : ACTION ANTICIPATOIRE AUX CYCLONES.

L'enquête communautaire menée à Mangatsiotra et ses environs, combinant discussions de groupe (femmes, hommes, leaders communautaires) et 100 questionnaires, met en lumière les dynamiques de moyens de subsistance, la préparation aux cyclones, l'accès à l'information d'alerte et les besoins prioritaires pour une assistance anticipatoire.

Moyens de subsistance : La majorité des ménages dépend d'activités agricoles (riz, manioc, maïs), de pêche artisanale, de tressage de joncs et de travail journalier, particulièrement chez les femmes. Dans certaines localités comme Ankazomainty et Valivahy, la fabrication de charbon et la vente de produits artisanaux complètent les revenus. Ces activités, souvent précaires et saisonnières, sont fortement exposées aux aléas climatiques, rendant les ménages économiquement vulnérables face aux chocs cycloniques. Dans l'enquête, 13 % des répondants ont cité l'agriculture et 10 % la pêche, tandis que 75 % ont évoqué des activités diverses (tressage, charbon, travail journalier).

Préférences d'assistance Les priorités exprimées concernent des besoins essentiels : 96 % pour l'alimentation, 53 % pour l'abri/logement, 37 % pour l'éducation, 32 % pour la santé. Ces résultats justifient la nécessité d'interventions monétaires multisectorielles axées sur la survie immédiate et la reprise rapide.

Préparation et systèmes d'alerte. L'alerte aux cyclones repose principalement sur la radio et le relais communautaire informel (voisinage). Les messages de préparation (renforcer les maisons, stocker des vivres, couper les arbres) sont compris, mais leur mise en œuvre est limitée par un manque de ressources. Aucune donnée chiffrée précise n'a été collectée sur les mesures de préparation, révélant une faible institutionnalisation des pratiques anticipatoires.

Moment idéal pour recevoir l'aide. 83 % des répondants considèrent que l'aide monétaire serait la plus utile durant la première semaine suivant l'impact. Cela souligne l'importance de libérer les fonds rapidement après le choc pour prévenir des stratégies d'adaptation négatives telles que le saut de repas, l'endettement ou la migration temporaire.

Messages clés pour l'Action Anticipatoire 1) L'assistance anticipatoire doit répondre aux besoins fondamentaux : nourriture, logement, santé, éducation, 2) Les transferts monétaires sont pertinents mais doivent être combinés à un renforcement des capacités locales, 3) Les mécanismes d'alerte communautaire doivent être structurés, notamment via des relais GRC/CPS, et 4) Si une action anticipatoire n'est pas envisageable, les réponses doivent être apportées dans un délai de 3 à 7 jours après le choc pour maximiser leur utilité et limiter les impacts négatifs.

2.3.4. L'utilisation des Transferts Monétaires dans l'Action Anticipatoire à Madagascar

L'intégration des transferts monétaires (TM) dans l'Action Anticipatoire (AA) à Madagascar est en cours d'émergence, mais reste limitée dans sa mise en œuvre concrète. Plusieurs éléments structurels, techniques et opérationnels freinent son déploiement à grande échelle malgré un fort intérêt et des opportunités identifiées.

Un consensus sur le potentiel du cash en AA, mais une absence de mise en œuvre concrète. Les acteurs reconnaissent à l'unanimité la pertinence des transferts monétaires comme modalité d'assistance en AA (cyclones, sécheresses), en particulier du fait de leur rapidité de déploiement, de leur flexibilité et de leur adéquation aux préférences des populations. Toutefois, il a été clairement noté que **les transferts monétaires n'ont encore jamais été mis en œuvre dans un cadre d'AA cyclonique à Madagascar.** En contexte de sécheresse, seuls des projets pilotes ont été menés ponctuellement dans le Sud.

Cela dit, **l'AA cyclonique repose également sur des interventions en nature et/ou des services directs**, selon les spécificités des secteurs. Par exemple, dans le secteur de l'éducation, des sacs de sable sont prépositionnés dans les écoles afin de protéger les infrastructures en cas de cyclone, grâce à la mobilisation communautaire. **Cette diversité de modalités reflète le caractère multisectoriel de l'AA**, qui ne peut se limiter au seul usage du cash, mais doit plutôt s'inscrire dans une programmation complémentaire où les transferts monétaires viennent s'ajouter à d'autres formes d'assistance adaptées.

Fragmentation des pratiques, absence d'harmonisation des montants et durées. Il existe une **hétérogénéité importante des pratiques** entre les différents programmes :

- En AA, les montants varient fortement d'un acteur à l'autre (ex. Start Network, PAM, Action Contre la Faim), sans cadre de référence consolidé.

- Aucune matrice nationale ne définit de façon harmonisée les montants par ménage, fréquence, durée ou conditions spécifiques des transferts en contexte anticipatoire.

- Le lien entre AA et protection sociale (PSRC, RSU) n'est pas encore formalisé, ce qui génère des chevauchements ou des doublons potentiels.

Des défis opérationnels majeurs : pré-positionnement, ciblage, validation. Les obstacles au déploiement du cash en AA relèvent aussi de contraintes techniques :

- **Ciblage** : le RSU, malgré son potentiel, n'est pas accessible dans toutes les zones à risque, et les listes de bénéficiaires ne sont pas toujours actualisées. Cela empêche un ciblage rapide au moment de l'alerte.

- **Pré-positionnement** : les opérateurs de paiement n'ont pas toujours les ressources ni les accords logistiques activables sous 72h, en particulier dans les zones enclavées.

- **Coordination** : l'absence d'un forum opérationnel dédié aux AA limite la planification conjointe et la synchronisation des déclencheurs, seuils et validations entre les acteurs

Exemples récents d'intégration et opportunités à valoriser. Des initiatives pilotes ont toutefois posé les bases d'une mise en œuvre plus large :

- **Le plan anticipatoire du Start Network** a permis l'activation de transferts à petite échelle lors des cyclones Batsirai et Emnati, et une allocation de 1 000 ménages couverts en cash était prévue dans le cadre du projet ACF financé par ECHO.

• **Pour la sécheresse liée au phénomène El Niño en 2023–2024**, la réponse anticipatoire s'est principalement appuyée sur des **activités multi-sectorielles**, telles que la construction d'urgence de puits, la distribution de bétail et de semences adaptées. **Des transferts monétaires ont également été anticipés et combinés à ces interventions**, dans le cadre d'un financement de 11 millions USD mobilisé via l'appel d'urgence. Cette approche intégrée avait permis d'atténuer les effets de la sécheresse sur la sécurité alimentaire dans le Grand Sud.

Recommandations du secteur pour renforcer l'utilisation du cash en AA. Au niveau institutionnel, le **CWG national, co-dirigé par le BNGRC, le MPS et l'UNICEF, constitue une plateforme de coordination institutionnelle et technique centrale.** Cette instance doit continuer à **renforcer l'intégration des transferts monétaires (TMs) dans les mécanismes d'Action Anticipatoire (AA)**, notamment en consolidant ses liens avec la plate-

forme nationale dédiée à l'AA (GT-AA). Le CWG a un rôle clé à jouer en tant **que groupe consultatif technique**, apportant des orientations opérationnelles pour assurer une mise en œuvre cohérente et efficace des transferts monétaires dans le cadre des réponses anticipées.

Certaines recommandations incluent :

- La mise en place d'une matrice consolidée des montants et durées de transferts pour chaque typologie d'intervention (AA, PSRC, urgence).
- L'intégration complète des AA dans les manuels opérationnels TM (cyclones et sécheresse).
- La réactivation du Groupe Technique d'AA afin d'harmoniser les pratiques, formaliser les déclencheurs, et partager les listes préétablies de bénéficiaires.

3. VERS UNE ACTION ANTICIPATOIRE PLUS EFFICACE : CONSTATS ACTUELS ET RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES.



@ACF Enregistrement des bénéficiaires de transferts monétaires anticipatoires sur KOBO à Beloha.

Madagascar est confronté à une double typologie d'aléas naturels qui appellent des réponses différenciées. Les sécheresses récurrentes du Sud (notamment dans l'Androy, Anosy et l'Atsimo Andrefana) constituent des crises à survenance lente, aux effets prolongés sur l'insécurité alimentaire. À l'inverse, les cyclones et inondations, plus fréquents sur la côte Est, sont des aléas rapides, souvent destructeurs, nécessitant une activation immédiate des mécanismes d'alerte, de réponse et de protection

TABLEAU DES SEUILS D'ACTIONS ANTICIPATOIRES ET DE RÉPONSES.

NIVEAU	SEUILS ACTIONS ANTICIPATOIRES	SEUILS RÉPONSES
NIVEAU 1 ZONE DE CONVERGENCE INTERTROPICALE (ZCIT) À FORTE TEMPÊTE TROPICALE (FTT) (ENTRE 55 À 117 KM/H)	- Entre 2 à 7 jours avant atterrissage : présence de système avec trajectoire prévue frôlant (à 100 km des côtes) ou atterrissant sur les côtes. - Prévision d'atteinte du seuil prédéfini au moment de l'atterrissage.	< 1.000 personnes déplacées dans les sites d'hébergement prévues pendant plusieurs jours 1.000 à 10.000 personnes déplacées dans les sites d'hébergement prévues pendant plusieurs jours
NIVEAU 2 CYCLONE TROPICAL (CT) (ENTRE 118 À 165 KM/H)	- Entre 2 à 7 jours avant atterrissage : présence de système à trajectoire prévue frôlant (à 100 km des côtes) ou atterrissant sur les côtes - Prévision d'atteinte du seuil prédéfini au moment de l'atterrissage.	10.000 à 25.000 personnes déplacées dans les sites d'hébergement prévues pendant une période prolongée (> 2 semaines).
NIVEAU 3 CYCLONE TROPICAL INTENSE (CTI) OU TRÈS INTENSE (CTTI) (ENTRE 166 KM/H ET PLUS)	- Entre 2 à 7 jours avant atterrissage : présence de système à trajectoire prévue frôlant (à 100 km des côtes) ou atterrissant sur les côtes. - Prévision d'atteinte du seuil prédéfini au moment de l'atterrissage.	> 25.000 personnes déplacées dans les sites d'hébergement prévues pendant une période prolongée (> 2 semaines).

Tableau: Seuils d'Action Anticipatoires et de Réponses. Source: Plan de contingence national Madagascar

3.1. DEUX TYPES D'ALÉAS² = DEUX APPROCHES ANTICIPATOIRES DISTINCTES

Les mécanismes d'action anticipatoire (AA) doivent être conçus spécifiquement selon la nature de l'aléa :

* Cyclones/inondations :

Ces chocs soudains nécessitent une **anticipation logistique rapide**, incluant la validation institutionnelle accélérée des déclencheurs, le **pré-positionnement de ressources**, l'**activation des transferts monétaires anticipés**, et la **mobilisation communautaire en moins de 72h**.

Conformément au Cadre national d'Action Anticipatoire pour les cyclones et aux bulletins de la DGM, les seuils météorologiques de déclenchement des AA sont définis en trois niveaux. Le niveau 3, le plus élevé, correspond à un cyclone tropical intense ou très intense, activé dès qu'un vent soutenu d'au moins 166 km/h est prévu.

Ces éléments déclenchent, selon les cas, un **"déclencheur de préparation"** (T-120h à T-72h), suivi d'un **"déclencheur d'action"** à T-72h avant impact, en lien avec les financements anticipés (CERF ou autres). Source : Plan national de contingence.

* Sécheresse :

La sécheresse est un aléa à survenance lente, où la réponse anticipée s'appuie sur la surveillance hydrométéorologique, les données de rendement agricole et les impacts sociaux. Les

seuils de déclenchement les plus couramment utilisés incluent :

- **Indice WRSI (Water Requirement Satisfaction Index) ≤ 80 %** pendant la période végétative critique (données FAO, Welthungerhilfe).
- **Cumul pluviométrique < 50 % de la normale saisonnière sur 2 mois consécutifs**, basé sur les données CHIRPS ou NDVI.
- **Indice VCI < 35** (indicateur de stress de végétation par télédétection).
- **Corrélation avec zones IPC Phase 3+ (crise ou pire)** selon les données de la sécurité alimentaire.

Il est important de noter que **l'analyse IPC constitue le seuil de référence commun pour l'activation des Actions Anticipatoires (AA)**. Elle permet d'identifier une détérioration attendue de la situation, à court (trois mois) ou moyen terme (six mois), et de déterminer les districts concernés. Cette analyse déclenche une activation coordonnée des AA pour l'ensemble des secteurs. Ensuite, chaque secteur active ses propres AA dès que ses seuils spécifiques sont atteints, conformément aux protocoles existants qui viennent appuyer ces réponses sectorielles.

Ces déclencheurs sont souvent accompagnés d'une validation locale (Météo, BNGRC, ONG), et visent **l'activation de transferts préventifs** via les mécanismes de protection sociale réactive aux chocs (PSRC) ou d'extension temporaire de filets sociaux.

² Toutefois, des discussions sont en cours sur la nécessité de distinguer trois types d'aléas — les cyclones, les inondations et la sécheresse — en raison des caractéristiques spécifiques de chacun. En effet, bien que les cyclones puissent entraîner des inondations, ces deux phénomènes ne sont pas systématiquement liés.

LE WRSI -MODÈLE UTILISÉ PAR WHH.

- WRSI (Water Requirement Satisfaction Index) : il mesure la capacité de la pluie à satisfaire les besoins en eau des cultures pendant leur cycle de croissance.
- Ce modèle est combiné à :
 - des données pluviométriques locales,
 - des données de calendrier de culture,
 - des données de type de sol,
 - et des fonctions de réduction de rendement (yield reduction function),
 - ainsi que des indicateurs de vulnérabilité sociale pour estimer l'impact projeté de la sécheresse agricole.

Seuil de déclenchement

Bien que le seuil exact varie selon les cultures et les régions, **le déclenchement anticipatoire se produit généralement lorsque le WRSI tombe en dessous de 80 %**, ce qui signifie que les besoins en eau des cultures ne sont satisfaits qu'à 80 % ou moins, entraînant un risque élevé de perte de rendement significative.

Ce seuil est cohérent avec les déclencheurs utilisés par d'autres initiatives comme l'ARC ou le PAM, et il est validé dans des zones pilotes comme **Alaotra-Mangoro, Boeny et Atsimo-Atsinanana**.

RECOMMANDATION #1 ADAPTER LES APPROCHES SELON LES TYPOLOGIES D'ALÉAS

Poursuivre le développement et l'institutionnalisation de protocoles d'action anticipatoire différenciés selon le type d'aléa (survenance rapide comme les cyclones/inondations, ou lente comme la sécheresse). Bien que ces protocoles puissent être regroupés dans un cadre unique, leurs caractéristiques opérationnelles distinctes justifient des modalités spécifiques d'activation, de ciblage et de mise en œuvre.

Renforcer les capacités d'analyse de risque différenciée aux niveaux national et régional, en étroite collaboration avec la DGM, les partenaires techniques (WHH, FAO, PAM), le NVAC (Comité National d'Évaluation de la Vulnérabilité –y compris la BNGRC) et le CWG, afin de disposer d'informations fiables, localisées et actionnables pour chaque typologie de choc.

3.2. COMPLEXITÉ DE LA RÉPONSE ANTICIPÉE AUX CYCLONES.

Madagascar est au début du processus de mise à l'échelle des réponses anticipatoires aux cyclones, bien que des prévisions fiables soient disponibles entre 72 et 120 heures avant l'impact. Toutefois, cette mise en œuvre reste confrontée à de nombreux défis structurels et opérationnels qui freinent sa généralisation :

- **Délais décisionnels et logistiques trop courts.**

Bien que les critères d'activation soient clairement définis au niveau national entre J-7 et J-5, **la fiabilité des prévisions météorologiques n'est optimale qu'entre 120 et 72 heures avant l'impact**. Ce décalage réduit considérablement les marges de manœuvre pour la mise en œuvre effective d'une aide anticipée, en particulier dans un pays étendu comme Madagascar, où l'accès est souvent entravé par des routes impraticables, notamment en saison des pluies.

- Par exemple, lors du cyclone Gamane (mars 2024), bien qu'un plan d'action anticipatoire ait été élaboré, les décisions finales n'ont été prises qu'à J-1, en raison de l'incertitude de la trajectoire. Cela a compromis l'activation complète des interventions anticipées, recentrant les efforts sur la réponse post-impact.

- **Pré-positionnement insuffisant de l'assistance.**

Le pré-positionnement logistique dans les zones à risque pourrait atténuer les contraintes liées aux délais d'intervention. Toutefois, sa mise en œuvre reste freinée par des limites de financement et des contraintes au niveau des procédures opérationnelles, notamment en ce qui concerne les capacités de stockage et l'absence d'accords-cadres avec les fournisseurs, y

compris pour les transferts monétaires.

- Par exemple, les évaluations post-cyclones Batsirai et Emnati (2022) ont souligné que l'absence de pré-positionnement de vivres, kits abris ou moyens de communication dans certaines zones critiques (notamment le Sud-Est) a ralenti la réponse humanitaire.

- * **Contraintes concernant la mise en œuvre de campagne de distribution de TMs.**

Des limitations majeures apparaissent dans la phase précédant immédiatement l'impact. L'accès physique aux zones à risque devient rapidement difficile en raison de la dégradation ou fermeture des routes, de l'interruption des moyens de transport ou des évacuations préventives. De plus, la sécurité du personnel humanitaire et des bénéficiaires devient une contrainte critique, limitant la possibilité de déploiement sur le terrain pour procéder à des distributions anticipées dans les dernières 48 à 72 heures précédant l'impact.

- **Absence de listes de bénéficiaires préétablies**

Le Registre Social Unifié (RSU), piloté par le MPS avec l'appui de la Banque mondiale, est en cours de déploiement. Des zones pilotes sont déjà couvertes, et l'objectif est d'atteindre une couverture nationale minimale d'ici fin 2025, avec l'enregistrement de 2,6 millions de ménages. Ce système permettra de faciliter le pré-ciblage, d'éviter les doublons et de renforcer les synergies avec les dispositifs de protection sociale, via des expansions verticales ou horizontales. En attendant sa généralisation, une solution intermédiaire a consisté à recenser et cartographier l'ensemble des listes de bénéficiaires vulnérables utilisées lors des précédentes interventions. Une base de données consolidée a ainsi été élaborée, incluant les

districts couverts, le nombre de ménages, les critères de vulnérabilité, la nature de l'intervention (AA, réponse post-choc, protection sociale ou résilience), ainsi que les détenteurs de ces listes. Cette base peut constituer un outil précieux pour la planification des actions anticipatoires, la coordination inter-acteurs et la négociation d'accès aux données existantes.

- Toutefois, l'interopérabilité et l'actualisation du RSU restent incomplètes dans de nombreuses zones côtières exposées, ce qui empêche un ciblage rapide et complique l'activation de transferts monétaires anticipés. L'harmonisation du RSU comme outil de ciblage officiel pourrait fortement renforcer l'efficacité de l'action anticipatoire.

• Hétérogénéité des montants de transferts.

Le Cash Working Group (CWG) a défini un montant standard de 120.000 Malagasy Ariary par ménage pour les besoins de base³, **mais il n'existe pas encore un consensus pour les transferts spécifiques aux actions anticipatoires puisque aucun montant alternatif n'a été proposé ou testé.** Conscients de cette lacune, les membres du Groupe Technique AA (GTAA) ont initié une étude pour définir un montant approprié aux interventions anticipatoires, en tenant compte de leurs spécificités opérationnelles et temporelles.

- Par exemple, le Manuel Cyclone (2023) prévoit un transfert de 350 000 MGA pour la reconstruction partielle (en 3 tranches), tandis que les montants anticipatoires varient d'un acteur à l'autre (ECHO, Start Network, PAM), en l'absence d'une matrice consolidée, ce qui peut générer des incohérences perçues par les communautés.

• Communication communautaire inégalement assurée.

Un **écart subsiste entre les orientations des politiques nationales et la capacité de mise en œuvre ou de communication à l'échelle locale**, en raison de l'étendue du territoire et le besoin de plus de ressources pour un processus de décentralisation efficace. Toutefois, cette dynamique s'inscrit dans une structuration hiérarchique fonctionnelle : les Comités Locaux de Secours (CLS), présents au niveau communautaire, relèvent des Comités Régionaux de Gestion des Risques et Catastrophes, eux-mêmes coordonnés par le BNGRC. Ces CLS ont bénéficié de formations thématiques à travers divers projets et d'outils tels que les 60.000 drapeaux d'alerte distribués, renforçant leur rôle dans la planification locale (évacuations, alertes, etc.). Ce maillage territorial vise à garantir une capacité d'action autonome et réactive au niveau local, là où l'intervention centrale directe n'est pas toujours possible.

- Lors des cyclones Freddy et Batsirai, des fokontany enclavés n'ont pas reçu les alertes ni les informations sur l'aide anticipée, faute de relais communautaires ou de radios fonctionnelles.
- Malgré les structures existantes, à Mangatsoa (Manakara), des groupes de discussion ont révélé un manque de clarté des processus d'alerte et une certaine désinformation au niveau local. Toutefois, les communautés, grâce à certaines formations institutionnelles mais surtout par expérience, ont mis en place des stratégies de protection et identifié des lieux d'évacuation.

Malgré des prévisions météorologiques disponibles à temps, **l'action anticipatoire face aux**

³ Ce montant, qui équivaut environ à 23 €, est actuellement en cours de révision par le Cash Working Group

cyclones est freinée par des blocages récurrents en matière de coordination, ciblage, logistique, harmonisation des montants et communication de proximité. Les actions anticipatoires face aux cyclones à Madagascar n'en sont qu'à ses débuts. La saison cyclonique récente a marqué les premières tentatives de mise à l'échelle, après des projets pilotes limités, comme celui de

Start Network. Les différents secteurs sont encore en phase d'apprentissage, même si on peut apercevoir certaines limitations structurelles en matière de coordination, de ciblage ou de logistique. Les enseignements restent fragmentés et propres à chaque initiative, en l'absence d'une expérience collective consolidée.

RECOMMANDATION #2 RENFORCER LES DÉLAIS D'ACTIVATION ET AMÉLIORER LA RÉACTIVITÉ DE L'ENSEMBLE DES INTERVENANTS.

Créer ou renforcer des stocks tampons multisectoriels (vivres, abris, kits essentiels, équipements WASH, prestataires de services financiers, etc.) dans les zones à haut risque, afin de faciliter une réponse anticipée rapide et coordonnée. Cette mesure devrait s'appuyer sur des accords-cadres préétablis avec des prestataires nationaux pour garantir la disponibilité, la qualité et la rapidité de mobilisation des ressources en cas d'alerte.⁴

Développer et tester - en collaboration avec les fournisseurs de service financiers - des protocoles permettant des campagnes de distribution de TM dans une fenêtre de 3 à 5 jours.

Explorer et développer des mécanismes de financement anticipé durables, incluant la **capitalisation progressive du fond national de contingence déjà existant**,⁵ l'ouverture de **fenêtres budgétaires spécifiques** dans les plans de financement public, **et l'intégration de l'AA dans les outils de planification budgétaire pluriannuelle**. Ces dispositifs sont essentiels pour soutenir l'activation rapide et autonome des plans anticipatoires sans dépendre exclusivement de financements ponctuels.

Une **meilleure intégration du RSU, le renforcement du pré-positionnement, une matrice unifiée des transferts et une communication communautaire renforcée** sont des leviers essentiels pour une AA plus efficace et systématisée à Madagascar.

⁴ Cette approche pourrait **s'intégrer dans l'initiative en cours sur la mise en place de stocks multisectoriels d'urgence**, lancée ces deux dernières années, dont le manuel et les compositions types sont disponibles en annexe. Cette initiative représente une opportunité stratégique pour **soutenir les mécanismes d'Action Anticipatoire (AA)**, en complément des stocks classiques prépositionnés, en favorisant une réponse plus précoce, ciblée et efficace face aux chocs prévisibles.

⁵ Par exemple, Madagascar a intégré la fenêtre AA dans les financements attendus du Global Shield, pour pouvoir injecter ces fonds dans le Fonds National de Contingence.

Renforcer la Gestion des Risques de Catastrophes à Madagascar



3.3 UN CADRE JURIDIQUE NATIONAL EN PLACE MAIS ENCORE PEU OPÉRATIONNALISÉ

À Madagascar, un cadre juridique et institutionnel solide encadre la gestion des risques de catastrophes, ou l'Action Anticipatoire n'est pas encore comprise.⁶ Ce socle normatif constitue un atout majeur et offre une opportunité stratégique pour consolider le rôle de leadership du gouvernement et renforcer la coordination avec les partenaires nationaux, régionaux et internationaux.

* La Loi n° 2015-031 sur la Politique Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (PNGRC) prévoit expressément des mécanismes de prévention, d'alerte précoce et de coordination interinstitutionnelle. Elle s'appuie sur une approche multisectorielle et décentralisée, en valorisant les synergies entre les niveaux national, régional et local (articles 5, 7, 13).

* Le CRIC (Comité Restreint d'Intervention en cas de Cataclysme), prévu comme espace de dialogue entre les acteurs publics, humanitaires et bailleurs, joue un rôle consultatif important mais ne gère les ressources disponibles. Toutefois, son absence de statut formel et de ressources propres peut limiter sa capacité à assurer un déclenchement efficace et coordonné des actions anticipatoires.

* La CPGU (Cellule de Prévention et de Gestion des Urgences), entité technique rattachée à la Primature, a un mandat stratégique de coordination interministérielle. Son rôle dans la validation ou l'activation des actions anticipatoires gagnerait à être davantage précisé, notamment à travers des protocoles formels clarifiant la chaîne de décision et les responsabilités.

* Le Plan National de Contingence prévoit effectivement des niveaux d'activation progressifs et un cadre d'intervention structuré, notamment

à travers la convocation du CRIC par le BNGRC dès l'annonce d'un cyclone. Cela entraîne généralement l'activation du centre opérationnel, la mise en œuvre des activités définies dans la matrice de réaction rapide, ainsi que l'activation des plans de contingence au niveau des Comités Locaux de GRC concernés. Toutefois, dans la pratique, la réactivité et la rigueur dans l'activation de ces mécanismes peuvent varier en fonction des acteurs impliqués, du contexte spécifique du choc, du financement disponible, ainsi que de la capacité locale spécifique. Cette variabilité peut parfois générer des retards dans le déploiement d'actions précoces, notamment face à des chocs soudains.

* Le financement d'urgence, inscrit dans la stratégie nationale à travers la notion de « Fonds de Réserve » (réduction, urgence, relèvement), constitue une base importante. Toutefois, en l'absence de capitalisation systématique, son opérationnalisation reste limitée. Par exemple, lors des tempêtes Chedza et Fundi en 2015, le financement public immédiat a couvert seulement 6 % des besoins d'urgence dans les trois mois suivant l'impact.

* Le financement anticipatoire tel que prévu dans le cadre du projet pilote CERF Action Anticipatoire (3 millions USD), les financements ECHO, en combinaison avec l'initiative START Ready and Learning (FCDO), représente une avancée importante. Toutefois, ces ressources demeurent ponctuelles et principalement centrées sur les saisons cycloniques, sans ancrage systémique au niveau national. À ce jour, il n'existe pas de mécanisme budgétaire national durable permettant de soutenir l'AA de manière continue. Cette situation s'explique en partie par le fait que les Actions Anticipatoires ne sont pas encore clairement mentionnées dans les documents cadres et législatifs nationaux, ce qui complique la mobilisation de ressources in-

⁶ L'intégration de l'AA dans le cadre juridique et institutionnel est une initiative prévue par la Fédération de la Croix Rouge et le Croissant Rouge.

ternes. En l'absence de reconnaissance formelle dans les politiques publiques, le ministère des Finances ne dispose pas d'une base juridique ou institutionnelle claire pour allouer des lignes budgétaires spécifiques à l'AA, limitant ainsi les perspectives d'intégration à long terme.

Madagascar dispose d'un cadre juridique et institutionnel favorable pour les réponses aux urgences, mais qui nécessite encore des ren-

forcements pour l'intégration effective de l'AA, notamment en matière de processus de déclenchement, ainsi que de capacités techniques et financières. Ceci constitue une base essentielle de coordination, en offrant une structure commune dans laquelle les partenaires techniques et financiers peuvent s'inscrire et se coordonner de manière cohérente et alignée avec les priorités nationales.

RECOMMANDATION #3 RÉDUIRE LES DÉLAIS D'ACTIVATION ET AMÉLIORER LA RÉACTIVITÉ

Inclure davantage un protocole opérationnel d'activation de l'Action Anticipatoire dans le Cadre national sur les AA actuel, en intégrant une chaîne décisionnelle claire entre les institutions clés — notamment le BNGRC, le Ministère de la Population et de la Protection Sociale (MPS), la Direction Générale de la Météorologie (DGM) — ainsi que les partenaires humanitaires et techniques. Ce protocole doit clairement définir : 1) les responsabilités de chaque acteur à chaque étape (déclenchement, validation, mise en œuvre), 2) les délais de validation selon les seuils et types d'aléas, et 3) les modalités de coordination interinstitutionnelle, y compris au niveau régional et local.

3.4 LA COORDINATION ENTRE LE BNGRC ET LE MPS EST CLÉ ET STRATÉGIQUE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES RÉPONSES ANTICIPATOIRES :

Le BNGRC (Bureau National de Gestion des Risques et des Catastrophes) est l'entité nationale en charge de la coordination opérationnelle de la gestion des risques, tandis que le Ministère de la Population et de la Protection Sociale (MPS) est responsable de la politique de protection sociale et du pilotage du Registre Social Unifié (RSU).

Leurs mandats sont complémentaires et offrent un potentiel fort pour une approche intégrée de l'Action Anticipatoire. Toutefois, dans la pratique, des synergies restent à renforcer, en particulier dans la coordination entre les mécanismes de gestion des risques et les outils de protection sociale.

• **Le BNGRC joue un rôle central dans la coordination des réponses humanitaires et l'activation du Plan National de Contingence.** Néanmoins, des directives spécifiques pour encadrer la mise en œuvre d'actions anticipatoires au niveau décentralisé (régions, districts) restent à

formaliser. Bien que des plans de contingence régionaux existent depuis plusieurs années dans plus d'une dizaine de régions – et soient régulièrement révisés – ils n'intègrent pas encore les Actions Anticipatoires. L'intégration progressive de l'AA dans ces plans constitue une opportunité stratégique pour ancrer cette approche localement, en capitalisant sur les mécanismes de planification déjà en place. La formation et la sensibilisation des acteurs régionaux à l'AA pourraient ainsi s'articuler autour de l'actualisation de ces plans, favorisant une appropriation durable au niveau décentralisé.

• **Le MPS, pour sa part, pilote l'extension des filets sociaux adaptatifs en cas de choc.** Il porte également le développement du RSU, un outil stratégique pour le ciblage. Toutefois, son usage dans les contextes anticipatoires reste à

construire, d'autant plus que le RSU lui-même est encore en phase de développement. Par ailleurs, les défis d'interopérabilité avec les systèmes humanitaires, et de protocoles clairs et établis de partage de données freinent actuellement son potentiel d'utilisation pour les interventions anticipées coordonnées.⁷

Cette répartition fonctionnelle, efficace dans leurs sphères respectives, est clé pour l'articulation opérationnelle des réponses monétaires anticipées. Cette coordination est spécialement nécessaire au niveau régional et communautaire. En particulier, l'absence de points de convergence sur les bases de données, les critères de ciblage, les montants de transferts ou les outils de suivi et redevabilité (MEAL), rend difficile une réponse coordonnée et rapide.

RECOMMANDATION #4 CONTINUER À ARTICULER LES MANDATS INSTITUTIONNELS ET LES CADRES DE COORDINATION.

Continuer à renforcer la coordination entre le BNGRC et le MPS en matière d'Action Anticipatoire, avec des plans conjoints d'intervention, des comités techniques partagés, et en définissant un cadre de décision commun – intégrant les principaux partenaires techniques et financiers – pour l'activation, le ciblage et la mise en œuvre des interventions anticipées. Ce renforcement vise à assurer une complémentarité effective entre la gestion des risques et la protection sociale, en particulier pour le déploiement rapide de transferts monétaires anticipés.

⁷ Il s'agit d'un sujet prioritaire pour les acteurs concernés, notamment pour la BNGRC et le MPS avec des ateliers prévus dès juin 2025.

3.5 CAPACITÉ TECHNIQUE DE LA DIRECTION DE LA MÉTÉOROLOGIE (DGM) ENCORE SOUS-UTILISÉE.

La Direction Générale de la Météorologie (DGM) joue un rôle essentiel dans le système d'Action Anticipatoire à Madagascar, en particulier pour les cyclones. Elle est responsable de l'émission des bulletins de prévision et de l'évaluation des conditions nécessaires au déclenchement anticipatoire. Le cadre national AA cyclones s'appuie fortement sur ses prévisions pour déterminer les seuils critiques de mobilisation (T-120h) et d'action (T-72h)

Cependant, plusieurs **défis techniques et institutionnels limitent encore la pleine intégration de la DGM dans les mécanismes opérationnels de réponse anticipée :**

- Malgré la présence constante de la DGM lors des réunions du CRIC, elle n'est pas systématiquement représentée dans d'autres espaces de coordination opérationnelle, tels que le CWG, ce qui freine la traduction directe des prévisions en décisions programmatiques.

- Bien qu'il existe des protocoles d'intervention formalisés dans le Plan National de Contingence, couvrant à la fois les actions anticipatoires et post-désastre, la multiplication des acteurs et des initiatives peut entraîner des interventions diverses et parfois en dehors des mécanismes officiels de coordination, malgré les efforts déployés par le gouvernement et les structures existantes. Cette situation complexifie le rôle d'appui-conseil relevant de

la DGM, en rendant plus difficile l'alignement opérationnel autour d'un cadre concerté.

- Sur le plan technique, l'infrastructure de la DGM demeure encore limitée avec une couverture partielle du territoire, un nombre insuffisant de stations météorologiques automatiques, et une dépendance aux données satellitaires étrangères, qui affectent la précision locale des alertes. Toutefois, des efforts significatifs sont en cours. Dans le cadre du Plan d'action national sur le système d'alerte pour tous (2024–2027), près de 90 % du budget total de 167 millions USD est consacré au renforcement des capacités de la météorologie nationale. À ce jour, environ 25 millions USD ont déjà été mobilisés via des programmes tels que SOFF, HydroMet et CREWS, contribuant à améliorer progressivement l'infrastructure, les outils de prévision, et les capacités d'analyse de la DGM. Ces investissements devraient permettre, à moyen terme, une amélioration notable de la précision et de la réactivité du système d'alerte précoce.

Malgré ces contraintes, on observe des **progrès encourageants dans l'intégration progressive entre les services météorologiques et les mécanismes de réponse humanitaire.** Des efforts sont en cours pour réduire l'écart entre l'information météorologique disponible et l'action humanitaire ciblée, que ce soit dans les phases de préparation, d'anticipation ou de réponse post-impact. Il s'agit d'une dynamique positive de renforcement de capacités institutionnelles et de connexion entre systèmes, indispensable à une mise en œuvre plus efficace de l'Action Anticipatoire.

RECOMMANDATION #5 VALORISER ET CONNECTER L'EXPERTISE DE LA DGM.

Assurer l'intégration systématique de la Direction Générale de la Météorologie (DGM) dans les principaux mécanismes de coordination opérationnelle, notamment le CRIC, le CWG et le GT-AA, afin de garantir un lien direct entre les données météorologiques et les décisions programmatiques.

Renforcer l'accord, l'utilisation et la vulgarisation du protocole formalisé de validation des seuils météorologiques anticipatoires existant, en collaboration avec la DGM et les agences techniques impliquées (FAO, WHH, OCHA, UNICEF, UNDP, entre autres), pour favoriser l'alignement et la cohérence des déclencheurs entre partenaires.

Renforcer les capacités techniques et l'infrastructure de la DGM, notamment en 1) élargissant la couverture nationale d'observation météorologique (stations automatiques, capteurs locaux), 2) réduisant la dépendance exclusive aux données satellitaires étrangères, et 3) assurant l'intégration des prévisions météorologiques dans les systèmes d'alerte et de coordination humanitaire existants.

3.6. PROLIFÉRATION DES PROTOCOLES AA SANS HARMONISATION NATIONALE.

Un nombre croissant d'acteurs humanitaires et de développement – tels que la FAO, Welthungerhilfe (WHH), le Start Network, et le PAM – ont développé et mis en œuvre leurs propres protocoles d'Action Anticipatoire (AAP en anglais). Ces protocoles se fondent sur des seuils, critères, zones cibles et outils de suivi qui leur sont propres, reflétant leurs mandats spécifiques et leurs approches techniques.

- À ce jour, le cadre national AA cyclones, élaboré sous la coordination de OCHA et du BNGRC, constitue le seul cadre officiellement reconnu au niveau national. Cependant, il est encore en cours de formalisation et ne couvre que les aléas cycloniques.

- Concernant la sécheresse, un cadre anticipatoire national est en cours d'élaboration, sous la conduite de WHH et du PAM, en coordination

avec le BNGRC et avec l'appui du NVAC (Comité National d'Analyse de la Vulnérabilité). Ce cadre vise à intégrer les systèmes d'alerte précoce existants, les mécanismes d'extension des filets sociaux réactifs aux chocs (PSRC), ainsi que le RSU comme outil structurant de ciblage.

- Certaines agences développent également leurs propres plateformes de prévisions basées sur l'impact (impact-based forecasting en anglais), notamment dans le domaine de l'insécurité alimentaire – à l'image de TRANSFORM, la plateforme du PNUD. Ces outils peuvent constituer un atout précieux pour renforcer la coordination inter-agences, en apportant des analyses complémentaires et en soutenant une meilleure anticipation des chocs. Toutefois, en l'absence de mécanismes de partage, d'harmonisation et d'intégration dans les systèmes nationaux d'analyse, de déclenchement et de réponse, ces initiatives risquent au contraire de générer de la désarticulation, voire une fragmentation des efforts.

• Le **projet Avotse**, mis en œuvre par un consortium composé de HI, ACF, WHH et SAHI, et financé par ECHO, vise à renforcer la coordination nationale autour des AA et à redynamiser le Groupe Technique AA (GT-AA). Ce projet représente une opportunité stratégique pour institutionnaliser davantage l'AA à Madagascar, en soutenant la structuration, la régularisation et le fonctionnement opérationnel du GT-AA sous le leadership du BNGRC.

Jusqu'à récemment, **en l'absence d'un forum technique pérenne dédié à l'Action Anticipatoire, ces initiatives ont évolué de manière parallèle, sans cadre commun d'harmonisation.** Cela a entraîné, dans certains cas, des chevauchements géographiques, des variations de montants de transferts, et des écarts dans les modalités de mise en œuvre, nuisant à la cohérence perçue par les communautés. Au présent, la réactivation du Groupe Technique d'Action Anticipatoire, sous leadership du BNGRC, avec l'appui de plusieurs partenaires, dont WHH, re-

présente une étape clé pour améliorer la coordination, promouvoir la transparence et harmoniser les protocoles existants au niveau national. Malgré la diversité des mandats institutionnels, ce groupe pourrait jouer un rôle de plateforme technique commune pour faciliter la convergence des approches et soutenir une action anticipatoire plus structurée, inclusive et alignée avec les priorités nationales.

Notamment l'un des défis majeurs identifiés dans la mise en œuvre des réponses monétaires face aux aléas climatiques à Madagascar réside dans **le manque d'articulation entre les dispositifs d'AA et les programmes de protection sociale réactive aux chocs (PSRC).** Bien que les deux approches visent à atténuer les impacts des chocs sur les populations vulnérables, elles diffèrent sur plusieurs plans : les objectifs programmatiques, les calendriers d'intervention, les critères de ciblage, ainsi que les montants et la durée des transferts.

RECOMMANDATION #6 HARMONISER LES MONTANTS ET LES MODALITÉS DE TRANSFERTS ANTICIPATOIRES

Élaborer, au sein du Cash Working Group (CWG), une matrice de référence consolidée des transferts monétaires anticipatoires, différenciée selon les types d'aléas (cyclones, sécheresse, inondations), en s'appuyant sur les paramètres techniques déjà définis dans les manuels opérationnels existants (manuels cyclone/inondation et sécheresse).

Intégrer dans les manuels opérationnels les seuils de déclenchement, les montants de transfert et les durées d'intervention propres à l'Action Anticipatoire, en assurant une validation multisectorielle avec les institutions publiques concernées (BNGRC, MPS), les agences techniques, et les partenaires humanitaires.

RECOMMANDATION #7 INSTITUTIONNALISER DAVANTAGE LA COORDINATION TECHNIQUE DE L'AA

Une fois formalisé, **opérationnaliser davantage le Groupe Technique Action Anticipatoire (GT-AA), sous le leadership du BNGRC, en lui attribuant des modalités de fonctionnement pérennes, un plan de travail pluriannuel, ainsi qu'un rôle de suivi et de cartographie des initiatives AA en cours** (cyclone, sécheresse, autres aléas). Bien que ce groupe soit déjà formellement établi au niveau national, il reste à décentraliser son fonctionnement, notamment dans des zones comme le Grand Sud, où les actions anticipatoires ont déjà pris de l'ampleur. La mise en place de GT-AA régionaux représenterait un levier clé pour renforcer l'ancrage institutionnel et l'efficacité des mécanismes AA à tous les niveaux.

Le GT-AA travaille pour établir les fondations d'un cadre technique renforcé pour l'AA. Pour cela, faudra mettre en place un cadre d'harmonisation inter-acteurs, permettant d'assurer la complémentarité entre les protocoles existants (ONG, agences des Nations Unies, Start Network, etc.), tout en respectant la diversité des approches, afin de renforcer la cohérence, la transparence et l'alignement stratégique au niveau national. Malgré leur potentiel d'alimentation des plans de contingence, ces protocoles restent souvent mis en œuvre de manière autonome, sans réelle coordination avec les Leads/Co-Leads sectoriels. Cette déconnexion limite leur intégration dans les mécanismes existants, comme les groupes sectoriels ou le CWG. Un cadre formel permettrait d'assurer une meilleure articulation, cohérence et efficacité des réponses anticipatoires à l'échelle nationale.

RECOMMANDATION #8 RENFORCER DES PASSERELLES PROGRAMMATIQUES ENTRE CES DEUX TYPES DE RÉPONSE

Maximiser la complémentarité entre l'approche AA et le PSRC, en assurant une continuité de la protection des ménages vulnérables face aux chocs climatiques, du stade prévisionnel au relèvement, en incluant l'harmonisation des paramètres de transfert (montant, durée, objectifs), une séquence coordonnée des interventions, et un ciblage cohérent, s'appuyant autant que possible sur des systèmes nationaux comme le RSU, tout en conservant la flexibilité nécessaire pour des déclenchements rapides propres à l'AA.

3.7 FAIBLE FONCTIONNALITÉ DES STRUCTURES LOCALES DE GESTION DE CRISE.

Au niveau local, **plusieurs dispositifs communautaires coexistent, illustrant la richesse et le potentiel des mécanismes de proximité à Madagascar** : les CLGRC (Comités Locaux de Gestion des Risques et Catastrophes), les CDGRC (au niveau des districts), ainsi que les CPS (Comités de Protection Sociale). Au niveau district et commune, on a instauré un guichet social qui est un point de référence unique pour améliorer l'accès aux services sociaux de base. C'est une structure décentralisée du MPS qui assure la mise à jour en temps réel du RSU, le suivi des indicateurs de vulnérabilité des ménages et leur référencement.

Ces structures sont censées jouer un rôle central dans la décentralisation de la réponse d'urgence et des actions anticipatoires, en tant que relais institutionnels des dispositifs nationaux. Toutefois, leur fonctionnalité reste inégale, et plusieurs contraintes ont été identifiées :

- Leurs activités sont largement dépendantes de projets externes, ce qui limite leur pérennité. Dans plusieurs localités, les comités sont peu actifs ou ne disposent pas des capacités techniques nécessaires pour assurer un ciblage rapide ou coordonner efficacement des interventions anticipatoires.
- Dans les faits, de nombreuses ONG interviennent en dehors de ces structures, pour des raisons d'efficacité opérationnelle ou par manque d'interlocuteurs formels identifiés, ce qui limite les synergies au niveau local.
- Les CPS, souvent présents au niveau fokontany, sont reconnus par le manuel PSRC – Sécheresse comme des acteurs clés du ciblage communautaire. Ils peuvent jouer un rôle précieux dans la pré-identification des bénéficiaires, la validation communautaire, ainsi que la gestion des mécanismes de redevabilité. Cependant, ils ne sont pas encore systématiquement

intégrés dans les dispositifs d'Action Anticipatoire.

- La Stratégie Nationale de Gestion des Risques, pilotée par le BNGRC, met en évidence les faiblesses persistantes des canaux de communication communautaires, en particulier dans les zones rurales enclavées. Dans certains fokontany, les alertes cycloniques doivent encore être transmises manuellement, ce qui ralentit significativement les délais d'activation. Cette situation s'explique par les difficultés d'accès dans certaines localités, notamment pendant la saison des pluies et des cyclones, en raison du faible nombre de routes, de leur mauvais état et des longues distances à parcourir. Elle est également aggravée par un manque de ressources au niveau régional et communautaire, ainsi qu'une insuffisance de clarté des processus, des points focaux et des responsabilités au sein des comités locaux de gestion des risques.

L'absence de mécanismes de coordination formalisés entre les structures de gestion des risques (CLGRC/CDGRC) et les comités de protection sociale (CPS) freine actuellement :

- La communication rapide et fluide en période de pré-impact,
- La mobilisation communautaire cohérente,
- Et une redevabilité renforcée envers les populations affectées.

Une meilleure articulation entre les structures locales existantes, en s'appuyant sur la complémentarité entre les dispositifs de gestion des risques et ceux de protection sociale, renforcerait l'efficacité et la légitimité de l'anticipation au niveau communautaire. Cela requiert un investissement conjoint dans la formation, l'équipement et la structuration de ces comités, ainsi que la mise en place de protocoles de coordination clairs, partagés entre les acteurs humanitaires, étatiques et communautaires.

RECOMMANDATION #9 RENFORCER LES STRUCTURES COMMUNAUTAIRES DANS L'ANTICIPATION

Former, équiper et accompagner les CLGRC, CDGRC et CPS afin de renforcer leur rôle dans le ciblage anticipatoire, la mobilisation communautaire, ainsi que dans la gestion de la redevabilité (feedbacks, alertes, validation communautaire). Ces structures doivent devenir des acteurs clés de la réponse anticipée au niveau local.

Élaborer et mettre en œuvre des protocoles de coordination locaux entre les dispositifs de gestion des risques (GRC) et ceux de la protection sociale (PS), afin d'assurer une réponse anticipatoire cohérente, participative et alignée avec les réalités territoriales et les dynamiques communautaires.

3.8. LE REGISTRE SOCIAL UNIFIÉ (RSU), UN OUTIL CENTRAL ENCORE SOUS-EXPLOITÉ EN AA.

Le RSU, piloté par le MPS avec l'appui direct de la Banque mondiale, constitue une base de données nationale centralisée sur les ménages vulnérables. Conçu initialement pour appuyer la mise en œuvre des programmes de protection sociale réactive aux chocs (PSRC), le RSU représente également un outil stratégique à fort potentiel pour le ciblage dans le cadre de l'AA. Toutefois, son utilisation dans ce dernier domaine reste encore un exercice en cours, le RSU n'étant ni complet ni officiellement validé à ce stade. Bien que le développement progresse, certaines inquiétudes ont été soulevées dès les premières phases, notamment en lien avec l'inclusivité, la transparence et l'interopérabilité avec les systèmes humanitaires. Ces aspects devront être soigneusement pris en compte tout au long du processus de finalisation et dans la phase d'extension du registre.

- Lors de l'atelier cash de février 2025, les participants ont souligné l'absence de protocoles formalisés permettant aux acteurs humanitaires d'accéder ou de contribuer aux données du RSU. L'interopérabilité des systèmes peut être un défi

technique et institutionnel, d'autant plus que les zones actuellement couvertes par le RSU ne coïncident pas toujours avec les régions à fort risque cyclonique.

- Le manuel PSRC – Sécheresse indique que le partage sécurisé des données entre les agences et le RSU nécessite la signature de protocoles d'accord bilatéraux. En pratique, ces accords restent encore peu répandus, freinant l'utilisation effective du RSU dans un contexte de réponse anticipée.

Cette situation limite la possibilité de mobiliser rapidement des listes de bénéficiaires fiables avant un choc, ce qui constitue un frein important à l'efficacité du ciblage anticipatoire. Pourtant, le développement du RSU en tant qu'outil de ciblage harmonisé à l'échelle nationale représente un levier clé pour renforcer la cohérence entre action anticipatoire et protection sociale réactive aux chocs.

À terme, l'interopérabilité, la couverture géographique et la gouvernance partagée du RSU seront déterminantes pour maximiser son potentiel dans les réponses anticipées, tout en assurant la complémentarité avec les systèmes humanitaires existants.

RECOMMANDATION #10 OPÉRATIONNALISER LE REGISTRE SOCIAL UNIFIÉ (RSU) POUR LE CIBLAGE ANTICIPATOIRE

Finaliser les protocoles d'accord bilatéraux entre le Ministère de la Population et des Solidarités (MPS) et les acteurs humanitaires pour permettre le partage sécurisé, éthique et encadré des données du RSU, tout en respectant les normes de protection des données.

Étendre progressivement la couverture géographique du RSU aux zones à haut risque cyclonique, et développer un module spécifique dédié à l'Action Anticipatoire, incluant notamment des pré-listes dynamiques de bénéficiaires, des critères adaptatifs et un système d'alertes de mise à jour.

Harmoniser les méthodes de ciblage entre les dispositifs de protection sociale et les mécanismes humanitaires d'AA, afin d'assurer un ciblage rapide, interopérable, équitable et contextuellement pertinent, en cas de crise imminente.

3.9 LES MANUELS OPÉRATIONNELS CASH : SOLIDES SUR LE PAPIER, SOUS-UTILISÉS SUR LE TERRAIN.

Au Madagascar, deux manuels harmonisés encadrent les transferts monétaires en réponse aux aléas climatiques :

- Le **manuel cyclone/inondation (2023)**, développé par le CWG sous l'égide du BNGRC et du MPS.
- Le **manuel sécheresse (2023)** pour les réponses PSRC dans le Sud.

Ces manuels proposent des **lignes directrices** claires sur les aspects essentiels des transferts monétaires : ciblage des bénéficiaires, niveaux de transferts, mécanismes de distribution, gestion des plaintes, et coordination avec les autorités.

Cependant, plusieurs **obstacles limitent leur mise en œuvre effective** à l'échelle nationale :

- Leur application sur le terrain reste principalement liée à des projets ponctuels, sans mécanisme institutionnalisé assurant une utilisation

systématique. Il n'existe pas à ce jour de système de suivi national consolidé pour évaluer leur application et capitaliser les enseignements issus des interventions.

- Aucune formation systématique à grande échelle n'a encore été déployée pour les autorités déconcentrées ou les partenaires locaux, ce qui limite l'appropriation technique des contenus.
- L'intégration de l'AA dans ces manuels est toujours en cours de consolidation. Des annexes spécifiques sur les seuils de déclenchement anticipatoire, les plans d'actions pré-impact ou les modalités d'activation ont été proposées, mais doivent encore être validées et pleinement opérationnalisées.

Ces manuels constituent une base technique pour renforcer la qualité et l'harmonisation des interventions monétaires liées aux aléas climatiques. Leur pleine appropriation passera par une institutionnalisation de leur usage, un renforcement des capacités des acteurs nationaux et locaux, et une intégration structurée des dimensions anticipatoires.

RECOMMANDATION #11 INTÉGRER PLEINEMENT LES ACTIONS ANTICIPATOIRES DANS LES MANUELS EXISTANTS.

Finaliser, valider et diffuser les annexes spécifiques à l'Action Anticipatoire (cyclones, inondations, sécheresse) dans les manuels opérationnels existants, qu'ils relèvent du CWG ou du dispositif de Protection Sociale Réactive aux Chocs (PSRC). Ces annexes doivent inclure les seuils de déclenchement, les rôles institutionnels et les procédures pré-impact.

Dans une phase ultérieure, **élaborer et mettre en œuvre un plan national de formation modulaire à destination des autorités déconcentrées, des partenaires locaux et des comités communautaires**, visant à renforcer l'appropriation des cadres opérationnels AA, leur mise en œuvre terrain et la coordination multi-acteurs à tous les niveaux.

4. STRUCTURER L'ACTION ANTICIPATOIRE ET LES TRANSFERTS MONÉTAIRES À MADAGASCAR – UNE FEUILLE DE ROUTE OPÉRATIONNELLE.



@NORCAP. Groupe de discussion avec le Comité Local de Gestion de Risques à Mangatsoa, Manakara.

Dans un contexte marqué par la fréquence et l'intensité croissantes des aléas climatiques à Madagascar, **l'intégration des transferts monétaires (TMs) dans les mécanismes d'Action Anticipatoire (AA) apparaît comme une priorité stratégique.** Ce travail s'inscrit dans une dynamique collective visant à renforcer la capacité du pays à anticiper les crises, protéger les populations les plus vulnérables et améliorer la coordination entre acteurs humanitaires, étatiques et communautaires.

À cet effet, une feuille de route opérationnelle se dessine autour de cinq axes, dans lesquels NORCAP/CashCap et ses partenaires – notamment ACF, le BNGRC, le MPS et d'autres membres du Cash Working Group et/ou du Groupe Technique Action Anticipatoire – peuvent jouer un rôle clé :

1. Structuration d'une plateforme conjointe CWG-AA, formelle ou informelle, appuyée par la mise en place de quatre groupes thématiques de travail (Task Teams) sur : Cash & ciblage, montant des transferts, delivery/prestataires financiers et MEAL pour l'AA. Ces groupes permettront d'aboutir à des consensus techniques sur les standards TMs-AA à intégrer dans les manuels consolidés.

2. Actualisation et consolidation des manuels opérationnels existants (TMs pour cyclones/inondations et sécheresse), avec l'intégration d'un volet spécifique sur l'Action Anticipatoire, fondé sur les constats du diagnostic national et les retours d'expérience des partenaires.

3. Lancement d'un projet pilote Cash & AA cyclone, de type recherche-action, en collaboration possible avec le Start Network via Start Learning, afin de tester, documenter et ajuster les modalités de mise en œuvre des TMs en anticipation des cyclones, et de préparer leur passage à l'échelle.

4. Appui à la coordination du Groupe Technique Action Anticipatoire (GT-AA), avec un rôle d'appui-conseil de NORCAP/CashCap dans le suivi du plan de travail, notamment pour les volets liés à l'intégration des transferts monétaires et à l'articulation intersectorielle.

5. Développement de protocoles et d'outils de formation relatifs à l'utilisation des TMs dans l'AA, une fois les standards validés, afin de renforcer durablement les capacités des institutions nationales, des acteurs humanitaires et des structures locales.

Cette feuille de route constitue une étape concrète vers une Action Anticipatoire plus structurée, cohérente et alignée avec les priorités nationales. Elle permettra non seulement d'opérationnaliser l'usage du cash dans l'AA, mais aussi de renforcer les synergies avec les dispositifs de protection sociale réactive aux chocs (PSRC), en posant les bases d'un système intégré, durable et centré sur les besoins des populations.



PART OF NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL

