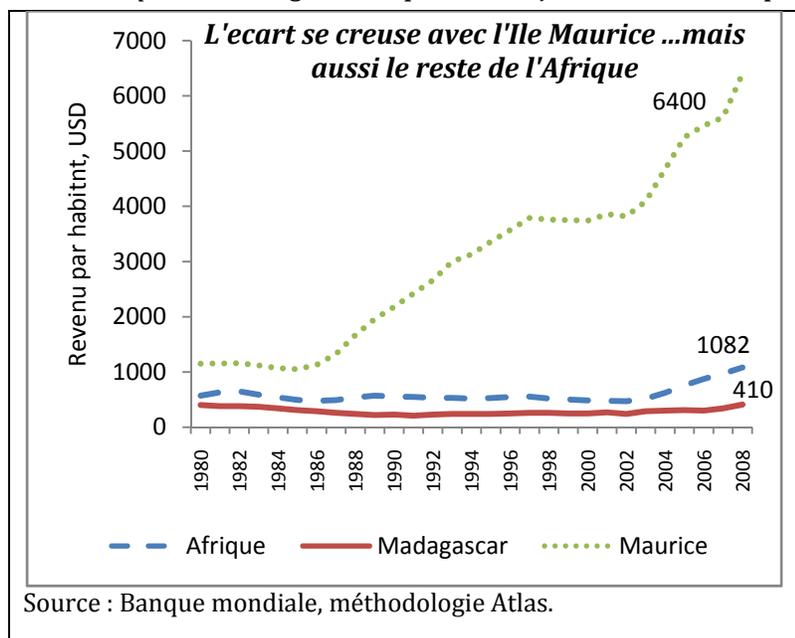


Pour que la terre tourne....aussi à Madagascar : Vers un agenda de relance économique

« Désormais, une immense plainte m'habite ; je sais des choses dont je ne puis plus prendre mon parti. Quel démon m'a poussé en Afrique ? Qu'allais-je chercher dans ce pays ? J'étais tranquille. A présent, je sais ; je dois parler ».

André Gide, *Voyage au Congo*, p. 113, éd. Folio.

Faut-il s'attarder sur la performance économique décevante et fragile à Madagascar pendant ces dernières décennies ? Une simple comparaison avec l'île Maurice suffit à illustrer que l'écart du revenu par habitant entre ces deux pays est passé de 2,7 en 1980 à plus de 15 en 2008. L'écart se creuse également avec le reste de l'Afrique qui ne se caractérise pas non plus par son succès.¹ Surtout, il semble que *la terre s'est arrêtée de tourner pour Madagascar* qui est aujourd'hui aussi pauvre qu'en 1980 avec 2/3 de sa



population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Le déclin économique de Madagascar n'est donc pas un phénomène récent ; il s'est simplement précipité avec la crise politique qui a éclaté au début 2009.

La question n'est plus de revenir sur la modeste performance économique de Madagascar, mais plutôt de comprendre pourquoi son décollage économique n'a pas pu prendre place au cours de ces dernières années. C'est pourquoi après avoir rappelé succinctement la fragilité du

bilan économique à Madagascar, nous passerons en revue plusieurs explications qui sont souvent avancées pour expliquer son retard. Plusieurs contre-vérités seront ainsi exposées, comme le soi-disant manque d'ouverture internationale ou l'éloignement des marchés internationaux, pour conclure sur le rôle prépondérant joué par la faiblesse des institutions et la mauvaise gouvernance. Si la bonne gouvernance n'est pas une fin en soi, elle est indispensable pour assurer la bonne utilisation des ressources humaines et financières et

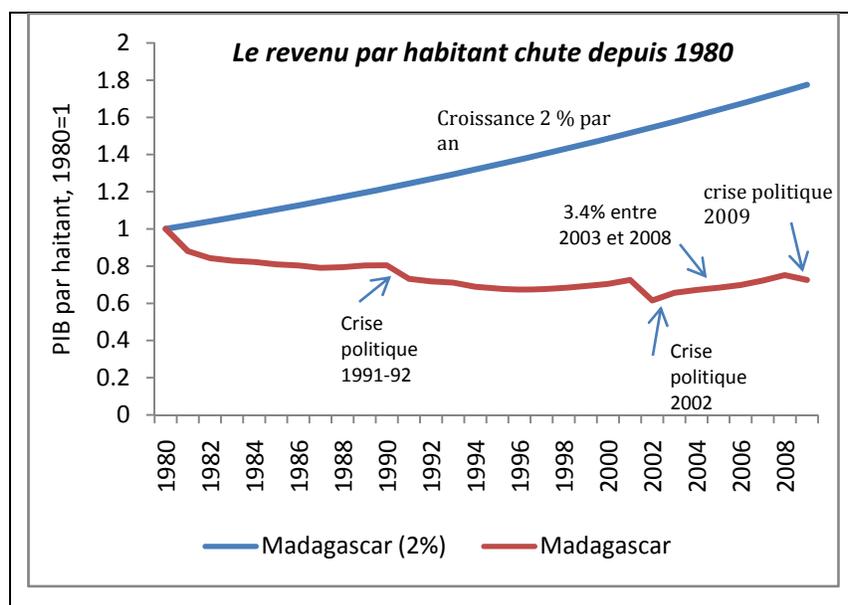
¹ Depuis 1980, Madagascar est le 8ème pays le moins performant en termes de croissance de revenu par habitant parmi les pays en voie de développement, derrière le Libéria, le Congo Démocratique, la Côte d'Ivoire, Haïti, Djibouti, le Niger la République Centre-africaine.

ainsi propulser le pays sur une trajectoire de développement économique accélérée dans la durée.

1. Les signes du déclin économique

Il existe de nombreuses études, y compris le récent Mémorandum économique du pays produit par la Banque mondiale à la fin 2008, qui démontrent à la fois le retard et la fragilité de la performance économique à Madagascar.² Si le taux de croissance par habitant

s'était maintenu à un taux modeste de 2 % par an pendant ces trois dernières décennies, le revenu par habitant à Madagascar aurait été plus du double de celui qui était observé à la fin 2008. Non seulement la croissance économique moyenne est restée extrêmement basse pendant ses dernières décennies, même pas suffisante pour compenser le taux d'accroissement rapide de la population, mais à chaque fois qu'une



accélération commençait à se produire elle a été neutralisée par une crise politique qui conduisait à une chute significative du revenu par habitant. Par exemple, ce dernier est tombé de presque 10 points en 2002, nécessitant pratiquement 6 ans pour que le pays retrouve son niveau antérieur à la crise. Ce rattrapage est à nouveau mis en péril en 2009 avec les retombées négatives de la crise politique sur la pauvreté et la croissance économique.

Un regain économique fragile (2003-08)

La fragilité de la croissance économique à Madagascar peut être illustrée à travers un examen plus approfondi de la période 2003-08. A première vue, le taux de croissance par habitant de 3,4% a été satisfaisant, dépassant la moyenne historique, et se rapprochant de la performance enregistrée par les pays émergents. Or, comme cela vient d'être indiqué, une partie de cette croissance a été le rattrapage des effets négatifs de la crise politique survenue en 2002, avec un rebond quasi-automatique de 6,7% du revenu par habitant en 2003 (la croissance moyenne entre 2004 et 2008 n'a été alors que de 2,8% par an).

² Banque mondiale, Madagascar : *A la recherche du temps perdu, Mémorandum économique du pays*, décembre 2008.

Ensuite, le regain économique a davantage correspondu à une politique budgétaire expansive qu'à un véritable essor du secteur privé. En effet, les dépenses de l'Etat ont augmenté de 1,3 milliards d'Ariary en 2003 à 3 milliards d'Ariary en 2008 avec une explosion du budget d'investissement public qui s'est multiplié par 2,7 ou 11 fois plus vite que la croissance de l'économie. Cette hausse des investissements publics était nécessaire à la vue des déficits en matière d'infrastructures physique et en capital humain dont souffrait et souffre encore Madagascar. C'est pourquoi elle a été en grande partie financée par l'aide extérieure, qui a augmenté de moins de 2% du PIB au début des années 2000 à environ 9 % du PIB en 2007-8, jusqu'à financer près de 2/3 du budget d'investissement ou l'équivalent de 70% des revenus domestiques. Cet apport du financement externe était vu comme nécessaire pour compenser les faibles capacités d'épargne domestique, y compris le taux de pression fiscale qui ne dépassait pas 8 % du PIB en 2003-04.

Le rôle prépondérant joué par la politique budgétaire et l'apport du financement externe n'était pas problématique en soi. Cette approche a été poursuivie avec succès par plusieurs pays qui ont réussi leur transition vers l'émergence économique, notamment par plusieurs pays de l'Asie du Sud-est et, à des degrés divers, par le Chili et le Costa Rica en Amérique Latine. Il s'agit de provoquer une transition vers une croissance accélérée et auto-entretenu par l'expansion du secteur privé (domestique et étranger) qui doit, à terme, devenir le moteur de la croissance économique. A première vue, il pourrait être avancé que Madagascar était entrain de réussir cette transition. Le total de l'investissement privé domestique et étranger avait d'ailleurs augmenté de 14% du PIB en 2003, puis 18% du PIB en 2006 et environ 34% du PIB en 2008.

Ce développement encourageant masquait toutefois que cet essor du secteur privé restait ponctuel et concentré, à la fois sur un nombre réduit de projets/secteurs et de régions, laissant de côté de nombreux ménages et entreprises. Entre 2003 et 2007, cinq secteurs ont compté pour presque 80% de la croissance du PIB malgache avec par ordre décroissant d'importance (i) la construction (BTP); (ii) les autres services; (iii) le transport de marchandises; (iv) le commerce et (v) l'agriculture. La contribution de l'agriculture provenait de son poids dans l'économie malgache car sa croissance était restée inférieure à la moyenne de l'économie. L'apport de la construction était lié à la hausse des investissements publics (et leur effet multiplicateur sur les prestataires et les sous-traitants) ainsi qu'aux activités associées au lancement des deux projets miniers Sheritt et QMM/Rio Tinto. Ces deux projets comptaient pour la moitié de l'investissement privé total et 90% de l'investissement direct étranger en 2008. Le manque d'envergure de la croissance du secteur privé s'illustre encore par la hausse modérée des exportations pendant cette période qui était restée inférieure à celle du PIB, à l'exception de 2006 et 2007, alors que des pays comme la Corée et l'Ouganda ont vu leurs exportations croître deux fois plus vite que leurs économies pendant leur expansion accélérée.

En plus de sa concentration sur un nombre limité de secteurs, la croissance économique malgache s'était appuyée sur quelques projets localisés dans des régions spécifiques plutôt que sur une vague répartie sur l'ensemble du territoire nationale. C'est ainsi que les activités de construction et de commerce se sont concentrées dans l'agglomération d'Antananarivo (de loin la plus fortement peuplée) et dans les régions autour de Tamatave

et de Fort Dauphin où se trouvent les deux projets miniers précités ainsi que le principal port de Madagascar (80% du commerce international transite par le corridor entre Tamatave et Antananarivo/Antsirabe). Cette concentration géographique de la croissance correspondait au choix stratégique de favoriser certains pôles qui doivent servir d'entraînement tant en termes de création d'entreprises que d'emplois en raison de leur forte densité de population génératrice d'économies d'échelle au niveau de la production et de la distribution et de leur accès aux marchés domestiques et internationaux. Pourtant, elle a créé des inégalités régionales en marginalisant des poches importantes de la population malgache, notamment où vivent de nombreux ménages en situation de pauvreté extrême. Ces inégalités se sont trouvées exacerbées par la quasi-absence de politique de péréquation financière de l'Etat et par les difficultés migratoires en raison de l'isolement de certaines régions. Le défi n'était pas de parvenir à la convergence régionale des taux de croissance économique mais plutôt de réussir à maintenir un équilibre au cours du temps qui préserve la cohésion sociale et politique au sein du pays.

Le manque de diversification de la croissance économique à Madagascar au cours de ces dernières années explique la quasi-stagnation de la pauvreté, qui est restée autour 68% entre 2001 et 2005 (dates des deux enquêtes auprès des ménages) même si une baisse marginale est estimée (jusqu'à 65,4% selon le PNUD) entre 2005 et la fin 2008.³ Ce faible lien entre croissance économique et baisse de la pauvreté était dû au manque d'essor du secteur primaire, alors qu'environ 80% de la population continuait à déclarer comme occupation principale une activité dans ce secteur. A l'exception de la construction, les secteurs porteurs de croissance n'ont été que faiblement porteurs d'emplois si bien qu'à la fin 2008 environ 2 travailleurs malgaches sur 3 continuaient de déclarer être sous-employés ou au chômage.⁴

Le maintien d'une partie importante de la population en état de pauvreté ne posait pas uniquement un problème d'équité social mais a aussi contribué à enfermer Madagascar dans un cercle vicieux de sous-développement économique. L'accroissement de la demande globale interne a été limité par la contrainte budgétaire des ménages pauvres, alors que l'offre globale était contrainte par leurs capacités réduites à investir tant en capital humain et physique ce qui a retardé la création et l'extension des activités économiques. Cette superposition de ces deux effets négatifs permet de conclure, à l'image de Jeffrey Sachs pour l'ensemble du continent africain, que Madagascar s'est trouvé prisonnier du piège de la pauvreté.⁵

³ Pour une discussion plus approfondie sur le lien entre croissance, pauvreté et inégalité à Madagascar, cf. N. Amendola et G. Vecchi, *Growth, Inequality and Poverty in Madagascar*, 201-05, World Bank Africa Region Working Paper Series, n. 11, April 2008.

⁴ Le défi de l'emploi est examiné en détail dans la note : PROMOUVOIR L'EMPLOI : AU-DELA DES PROMESSES POUR UNE STRATEGIE ACTIVE ET MAITRISEE. Juin 2009.

⁵ J. Sachs, *Ending the Poverty Trap*, 2004. Pour une discussion approfondie sur Madagascar, cf. Mémoire économique où des estimations sont présentées de manière à illustrer l'impact de la pauvreté sur la croissance économique.

L'impact économique de la crise politique (2009)⁶

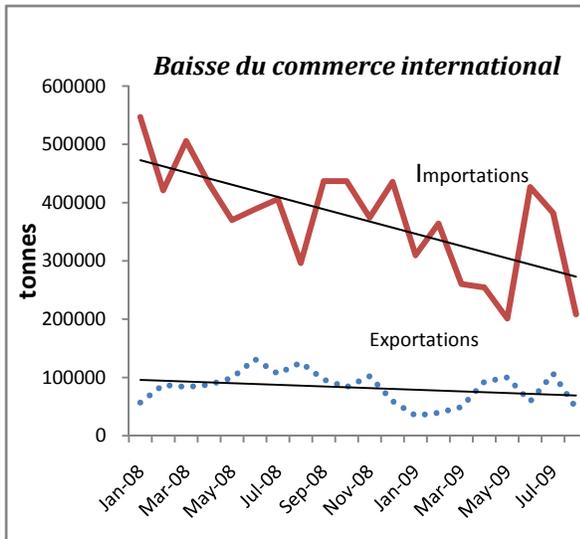
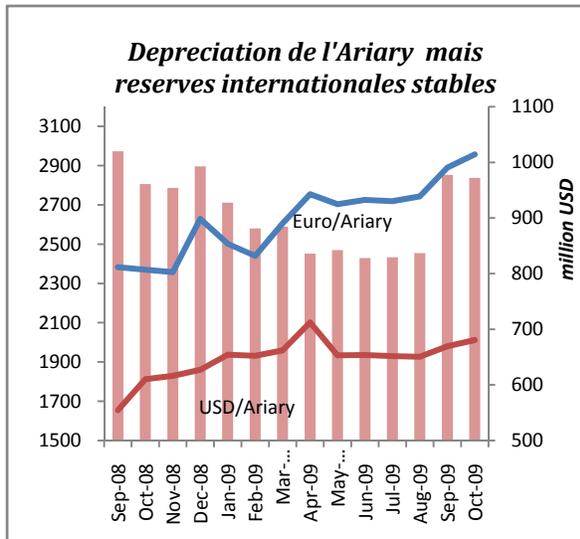
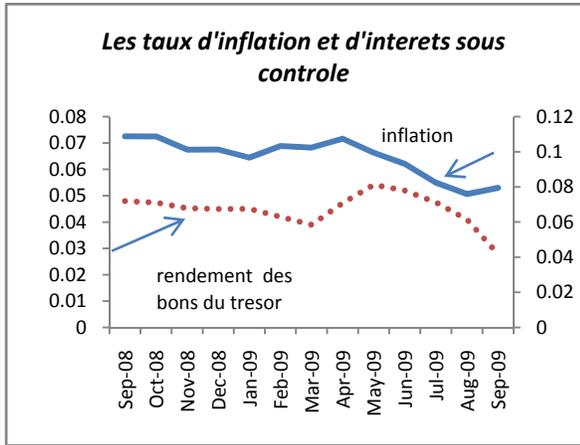
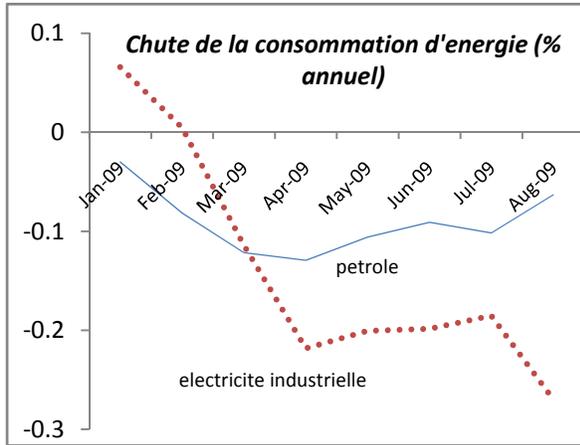
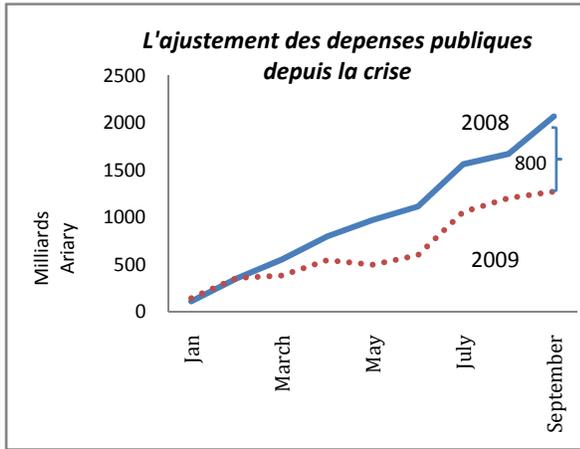
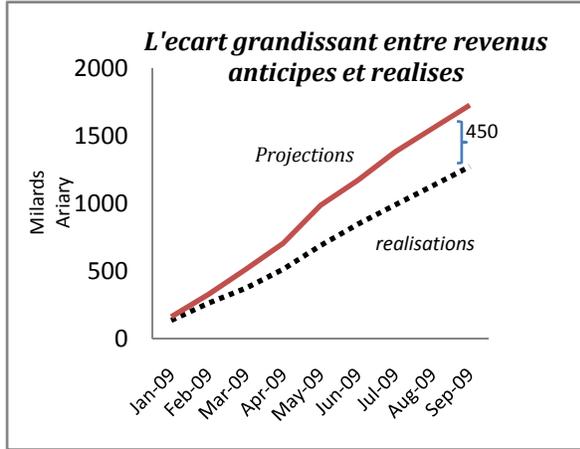
Les faibles gains acquis pendant la période 2003-08 ont été remis en cause par la crise politique qui a éclaté au début 2009. Les estimations préliminaires anticipent une baisse de la croissance économique qui pourrait engendrer une chute de 3-5% du revenu par habitant à Madagascar en 2009. Les effets négatifs de la crise devraient se prolonger en 2010, notamment à travers les impacts prolongés sur le budget de l'Etat et les activités de construction.

L'impact de la crise politique est cependant inégal. D'un côté, certaines activités comme l'agriculture et le secteur minier ont été épargnées, car la crise a surtout été (et reste) urbaine. De l'autre, la majorité des secteurs qui avaient porté la croissance au cours des dernières années se sont trouvés fortement affectés par l'incertitude de l'environnement économique national et la récession mondiale qui a freiné les exportations (tourisme et textile en particulier mais aussi artisanat et pêche). Le secteur public a vécu un ajustement sévère en raison de la baisse des revenus domestiques (1/3 plus bas que ceux anticipés dans la Loi de Finance 2009) et de la quasi-suspension du financement extérieur. Pendant les 9 mois premiers de l'année, les dépenses publiques ont diminué de 400 millions de dollars US par rapport à celles exécutées pendant la même période en 2008. Cette baisse s'est concentrée sur les investissements publics, ce qui a précipité une chute des activités du secteur de la construction, et sur les secteurs sociaux.

L'adoption d'une politique budgétaire prudente et pro-cyclique présente le risque d'accentuer les risques de récession. Toutefois, elle a permis la stabilisation des indicateurs financiers et monétaires. C'est ainsi que les taux d'intérêts et d'inflation se sont stabilisés et ont même diminué pendant les deuxième et troisième trimestres de 2009. Le réajustement de la balance des paiements, avec la baisse des exportations (partiellement compensée par la baisse des importations) et des flux de capitaux étrangers (aide et IDE) a entraîné un ajustement une dépréciation (toutefois contrôlée) de l'Ariary de 20% et 8 % par rapport à l'Euro et au USD depuis le début de l'année. Les réserves en devises de la Banque centrale sont restées relativement stables, équivalentes à environ 2 mois de la valeur des importations en octobre 2009.

⁶ Pour plus de détails sur l'impact économique de la crise, cf. Banque mondiale, *Monthly Economic updates* (avril-octobre 2009).

L'impact de la crise politique de 2009 sur les principales variables macro-économiques



Il est encore prématuré de tirer les conclusions de la crise politique actuelle dont les effets sont encore cours. Il est vraisemblable que ces effets vont se prolonger jusqu'en 2010 selon la vitesse à laquelle va s'opérer le retour vers l'ordre constitutionnel qui est prévu à la suite des élections présidentielles autour de la mi-2010 et suivant le comportement des bailleurs de fonds qui sont les seuls susceptibles à financer une relance de la politique budgétaire dans le court terme. En attendant, il faut retenir que la détérioration économique observée en 2009 n'est pas un phénomène ponctuel à Madagascar et qu'elle n'a fait qu'accentuer et rendre plus visible le déclin économique observé au cours de ces dernières décennies. Les causes du déclin économique malgaches sont donc à rechercher dans des facteurs et comportements structurels et pas seulement conjoncturels.

2. A la recherche des causes du déclin économique

Depuis longtemps la théorie économique postule que la croissance d'un pays est déterminée par la quantité et la qualité de son capital physique et humain ainsi que le degré de son développement technologique.⁷ L'attention s'était d'abord portée sur le rôle du capital physique, notamment en cherchant à déterminer mécaniquement le montant d'investissement nécessaire pour générer un taux de croissance fixé comme objectif. La réflexion s'est ensuite déplacée vers le capital humain –l'éducation— et le progrès technologique notamment à la suite des travaux de Paul Romer.⁸

A l'aide de ce cadre théorique, il est aisé de mettre en évidence que le déclin économique à Madagascar se caractérise tant par la faiblesse de ses stocks de capital humain et physique que par la précarité de son développement technologique. Non seulement Madagascar est éloigné des modestes standards du continent africain mais en plus son écart grandit avec les pays émergents et industrialisés. A titre d'illustration, Madagascar se situe au 145ème rang mondial (sur 185 pays) de l'indice de développement humain proposé par les Nations-Unies, son réseau routier est parmi le moins développé au monde (la densité de ses routes par 100 Km² de terres ne dépasse pas 10 alors qu'elle est de 100 à l'île Maurice) et son taux d'utilisation de l'internet (indicateur de progrès technologique) est inférieur à 6 par 1000 habitants (soit 44 fois moins qu'à l'île Maurice).⁹ Ces signes de détresse sont bien connus mais ne vont pas à la source du déclin économique malgache.

Les questions se posent : est-ce que ces déficits en capital physique et humain ainsi que le retard technologique sont immuables à Madagascar ? Pourquoi les Gouvernements malgaches n'ont pas encore adopté les politiques économiques et sociales nécessaires à la consolidation des ressources humaines et de l'infrastructure dans le pays ainsi qu'à l'augmentation de sa capacité à générer, adapter et adopter le progrès technologique ? Ces questions fondamentales, à savoir la détermination du contexte dans lequel doit s'inscrire

⁷L'article de référence reste Robert Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, Février 1956.

⁸ Paul Romer, *Increasing Returns and Long Run Growth*, Journal of Political Economy, octobre 1986.

⁹ Selon, selon l'indicateur de "knowledge development" du WBI, Madagascar est l'un des pays avec le plus faible niveau de développement des connaissances.

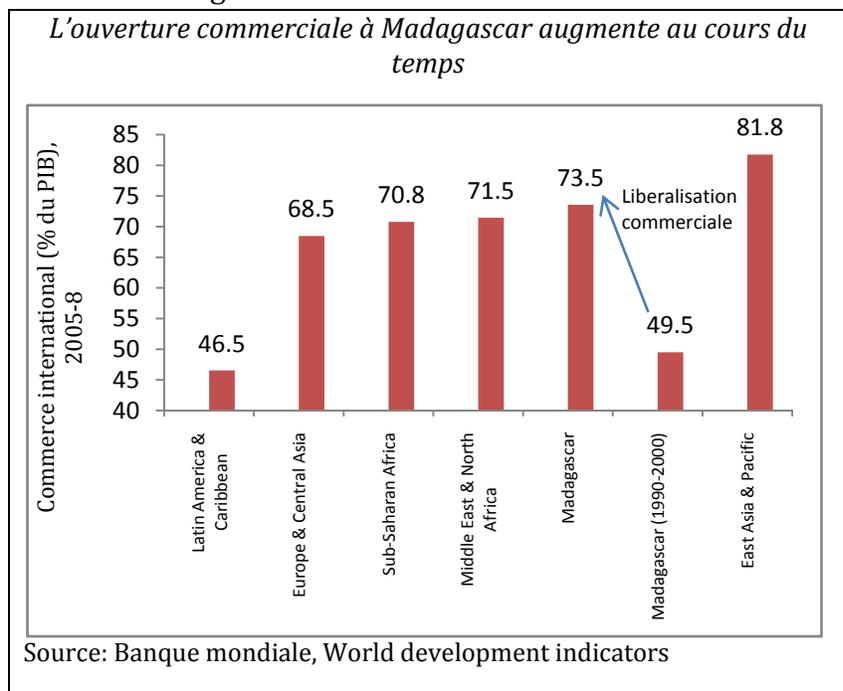
la croissance économique et non pas seulement ses facteurs comptables, a pris un essor considérable en très peu de temps dans la littérature économique.¹⁰ Aujourd'hui, la capacité d'un pays à atteindre une croissance accélérée et soutenue est perçue comme étant déterminée par : (i) son ouverture commerciale et financière de manière à bénéficier des progrès technologiques et ainsi renforcer sa compétitivité ; (ii) ses avantages géographiques tels que sa proximité avec les centres névralgiques du commerce mondial et un climat tempéré qui lui permet d'éviter les épidémies et les chocs climatiques ; (iii) ses investissements dans les ressources humaines qui sont le principal déterminant de sa croissance à long-terme; et (iv) de l'existence d'institutions politiques qui lui assurent une bonne représentativité, le respect des droits de propriété et une utilisation optimale et transparente des ressources dans le pays.

Première contre-vérité : L'économie malgache est moins ouverte que les autres régions.

Pendant longtemps, Madagascar s'est distingué par une politique d'isolement par rapport au reste du monde. Si bien que son retard économique a été expliqué par son manque d'ouverture ce qui lui empêchait de se soumettre à la concurrence internationale, freinant ainsi ses gains de productivité et décourageant les transferts de connaissance et de technologie. Cette explication a toutefois perdu de sa pertinence aujourd'hui.

A partir du milieu des années 90, les autorités malgaches ont poursuivi une politique de libéralisation commerciale en réduisant et en simplifiant leurs tarifs douaniers tout en éliminant la quasi-totalité de leurs barrières non-tarifaires. L'adhésion à plusieurs accords régionaux (COMESA et SADC) et de partenariats avec les Etats-Unis (AGOA) et avec l'Union Européenne

ont aussi contribué à accélérer cette ouverture. Le tarif moyen (pondéré) se situe autour de 10%, ce qui est similaire à celui pratiqué dans des pays comme la Tanzanie, l'Ouganda et le Mozambique et qui se rapproche des meilleures pratiques internationales, comme le Chili et l'île Maurice. Parallèlement, les autorités ont procédé à une ouverture financière par l'élimination de nombreux contrôles sur les opérations de la balance courante et en



¹⁰ D. Rodrik, "Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth, Février 2002.

cherchant à faciliter les investissements directs étrangers grâce à l'adoption d'un cadre législatif et institutionnel incitatif (la nouvelle Loi des investissements a été adoptée en 2006, créant l'Agence de promotion (*Economic Development Board of Madagascar*, EDBM)).

Même si l'ouverture n'est pas encore complète (cf. CEM pour détails), cet effort a néanmoins commencé à porter ses fruits. La part du commerce internationale a atteint $\frac{3}{4}$ de son PIB en moyenne pendant la période 2005 et 2008, ce qui est supérieure aux moyennes observées sur tous les continents, à l'exception notable de l'Asie du Sud-est (cf. graphique). Le taux de pénétration des investissements étrangers est aussi devenu l'un des plus élevés d'Afrique, atteignant près de 9% du PIB en 2007-08. Bien sûr, ce phénomène d'ouverture reste relativement récent et, globalement, Madagascar demeure encore isolé des marchés financiers internationaux avec un accès limité aux crédits bancaires internationaux et aux marchés boursiers. La récente crise financière mondiale n'a d'ailleurs pas eu d'impacts directs sur le marché bancaire et financier à Madagascar.

Il est utile de souligner que la libéralisation commerciale a surtout eu des conséquences sur le montant des importations qui ont explosé de 13 % par an entre 2000 et 2008. Entre contrepartie, la hausse des exportations a été moindre, atteignant en moyenne 7% par pendant cette période (même si une accélération s'était produite en 2006 et 2007). Ce décalage traduit le manque de compétitivité de l'économie malgache mais il trouve son origine dans des causes autres que le manque d'ouverture de l'économie malgache, à commencer par les obstacles dans son climat des affaires (Madagascar se situe au 143ème rang du classement établi par *Doing Business* en 2009) et le manque de productivité de ses entreprises.

Deuxième contre-vérité : Madagascar est désavantagé par son isolement géographique et son climat

Devant l'incapacité à expliquer l'échec économique africain par les explications traditionnelles, un nouveau courant de la littérature économique a mis en avant le rôle de la géographie.¹¹ Le climat difficile, vecteur de maladies qui nuisent au développement du capital humain, est souvent avancé comme facteur explicatif. Il est vrai que les taux de mortalité liés au paludisme et autres maladies tropicales ont un impact négatif sur la productivité du travail en Afrique. Une explication supplémentaire est liée à l'éloignement des marchés internationaux, notamment pour les pays enclavés et les îles, ainsi que leur vulnérabilité aux chocs naturels.

Ces explications, souvent utilisées pour expliquer le retard de Madagascar, ne résistent pas à un examen plus approfondi. D'abord, le climat à Madagascar n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire. Les températures sur les hauts plateaux où la densité de la population est la plus élevée ne correspondent pas à un climat tropical, si bien que l'impact des maladies tels que le paludisme est limité. Par comparaison, il fait plus chaud à Miami (33 degrés en moyenne annuelle) ou à San Diego qu'à Antananarivo ou Antsirabe. Il fait

¹¹ Voir par exemple, John Gallup et Jeffrey Sachs, *Geography and Economic Development*, NBER Working Paper, N. 6849, décembre 1998 ; ou encore Paul Collier, *Africa : Geography and Growth*, Center of studies for African economies, Oxford University, juillet 2006.

moins humide dans ces dernières villes qu'à Bangkok et à Manille qui sont des centres reconnus d'émergence économique. Au bout du compte, il n'y a que la vulnérabilité de certaines parties de la « Grande Ile Rouge » aux catastrophes naturelles, notamment les cyclones, qui est problématique pour la croissance économique. Les régions côtières sont exposées à la survenance de cyclones de manière récurrente qui entraînent des coûts directs et indirects pour le pays, mais ceux-ci, s'ils sont regrettables, ne dépassent guère 0,5 % du PIB même dans une année dévastatrice comme celle de 2007 où les régions du Nord-ouest et ouest avaient été heurtées par six tempêtes tropicales successives. La gestion des risques naturels doit cependant rester une priorité pour Madagascar et ses partenaires.

Ensuite, le positionnement géographique de Madagascar, s'il n'est pas idéal car éloigné de certains centres commerciaux et financiers de la planète comme New York et Rotterdam (leur distance avec Antananarivo dépasse 13900 km et 8900 km respectivement), ne peut pas expliquer à lui-seul son déclin économique. Cette comparaison est tentante mais réductrice car elle omet de rappeler que des villes comme Singapour, Santiago ou Port-Louis sont tout autant éloignées des marchés européens et américains. La différence entre ces pays/villes et Madagascar est qu'ils ont réussi à développer une logistique de transport (aéroportuaire et portuaire) et de communication qui leur a permis de compenser leur éloignement.¹² L'accent a été mis sur les connections internationales, tant maritimes que par avion, mais aussi sur d'autres facteurs. En fait, il peut être montré que la qualité des produits (respectant les normes et les standards hygiéniques internationaux) ainsi que les délais et les coûts entre la sortie de l'usine et l'embarquement sont des facteurs qui pèsent grandement sur la compétitivité d'un pays en matière de commerce international. Dans ces domaines, Madagascar se trouve être considérablement en retard comme l'avait mis en évidence le récent Mémorandum-pays de la Banque mondiale avec la quasi-absence de politiques (coordonnées) d'appui aux exportateurs et des marges excessives de la part des transporteurs domestiques et des transitaires sur le corridor Tamatave-Antananarivo.¹³

En outre, Madagascar n'a pas encore pris avantage des marchés potentiels qui se trouvent à proximité, comme l'Afrique du sud et l'Asie. Son commerce international se concentre pour 2/3 sur les marchés européens et nord-américains. Plusieurs synergies sont à développer, à commencer dans le cadre des accords régionaux COMESA et SADC, ainsi que des partenariats avec des pays comme l'Inde, la Corée, ou la Chine qui sont fortement intéressés par le réservoir de ressources naturelles à Madagascar. Bien entendu, la concurrence régionale sera rude et des pays comme l'Ile Maurice et le Mozambique ont déjà commencé à se positionner comme des « hubs » possibles pour la promotion des échanges entre l'Afrique australe et l'Asie. Toutefois, la marge de progression est grande pour Madagascar car ses échanges avec l'Afrique du sud et l'Inde ne dépassent pas 5,3 % de son commerce international, alors que le Produit Intérieur Brut de ces deux pays est respectivement 50 et 160 plus grand que celui de Madagascar. Autrement dit, si

¹² Les pays asiatiques se démarquent par le bon classement dans l'indice logistique de la Banque mondiale ce qui n'est pas le cas du continent africain, exacerbant ses problèmes de connectivité.

¹³ Les principaux problèmes sont liés au mauvais état de l'infrastructure de transports sur ce corridor et par les problèmes d'engorgement à l'entrée des villes. De plus, ils sont aggravés par l'existence de cartels dans le domaine des transporteurs et des transitaires ainsi que par la lourdeur des procédures douanières.

Madagascar était capable de capter 1% de ces marchés, ses exportations totales pourraient se multiplier par 2 et par 6 respectivement.

Troisième contre-vérité : Madagascar doit dépenser plus pour l'éducation et la santé.

Une des explications avancées pour justifier le sous-développement chronique de Madagascar est son sous-investissement dans ses ressources humaines. Il est vrai que les déficits en capital humain dont souffre le pays lui empêchent d'optimiser les progrès technologiques. Pour des auteurs comme D. Acemoglu, l'absence de complémentarité entre progrès technologique et qualification de la main-d'œuvre est au centre des pertes de productivité des entreprises africaines, y compris malgaches.¹⁴ En outre, il est à présent accepté que la qualité des ressources humaines d'un pays est le principal déterminant de sa croissance économique dans le long-terme.¹⁵

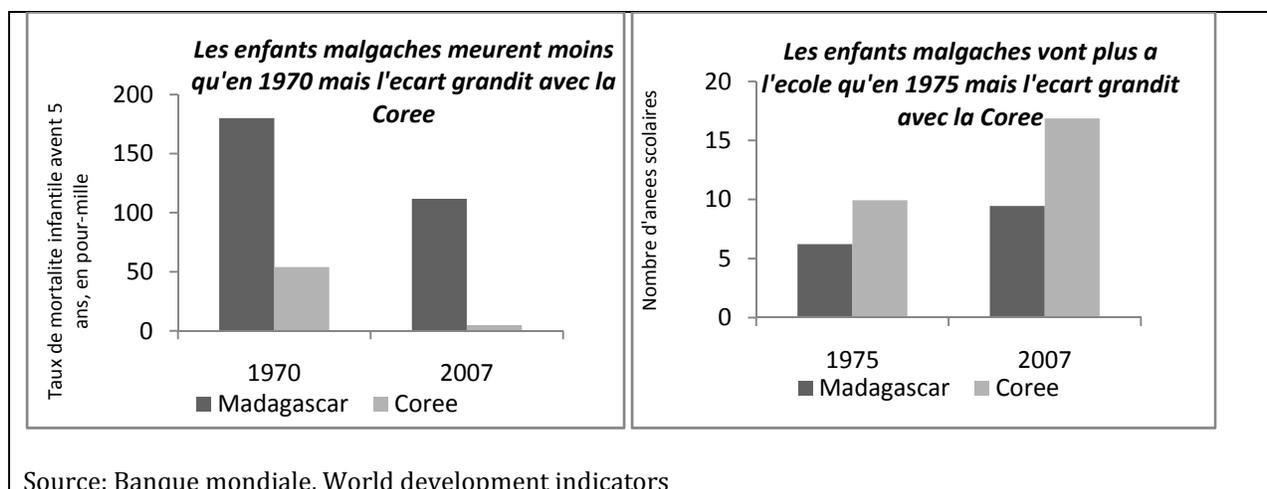
Pour ces raisons, le rôle du capital humain comme facteur explicatif de la croissance économique s'est trouvé au centre de la stratégie de développement économique élaborée par le Gouvernement malgache au cours de ces dernières années. La part du budget de l'Etat allouée aux Ministères de l'Education et de la Santé a ainsi augmenté de 21% en 2002-03 jusqu'à 27% en 2007-2008 ce qui est élevé non seulement historiquement mais aussi par rapport à la moyenne africaine (20%).¹⁶

Cet accroissement des ressources financières vers les secteurs sociaux n'a pourtant pas encore permis de réduire les écarts avec les pays asiatiques qui sont les références dans ces domaines. Au contraire, les enfants malgaches vont aujourd'hui 7,5 années de moins à l'école que les enfants coréens, alors que cet écart n'était que de 3,7 années en 1975. Dans le domaine de la santé, 112 enfants sur 1000 meurent avant l'âge de 5 ans à Madagascar, soit 23 et 10 fois plus qu'en Corée et en Malaisie respectivement. L'écart entre Madagascar et ces deux pays n'était que de 3,3 et 2,6 en 1970. Le triste constat est que si Madagascar a été capable d'améliorer graduellement son stock de capital humain, les progrès ont été si lents que l'écart s'est creusé avec les pays émergents au cours de 25 dernières années.

¹⁴ Daron Acemoglu & Fabrizio Zilibotti, 2001. "Productivity Differences," The Quarterly Journal of Economics, MIT Press, vol. 116(2), pages 563-606, May

¹⁵ L'article pionnier dans ce domaine reste R. Barro, *The Determinants of Economic Growth*, MIT Press, 1998.

¹⁶ Cette comparaison est moins favorable à Madagascar si elle est faite en proportion du PIB plutôt que du budget de l'Etat.



Dans ces conditions, faut-il que Madagascar dépense encore plus vers les secteurs sociaux ? La réponse est nuancée car les écarts mentionnés ci-dessus mettent en évidence le besoin de faire davantage. En effet, les résultats ne sont pas automatiques dans le domaine de l'éducation et de la santé et l'amélioration de plusieurs indicateurs intermédiaires (comme les taux d'inscription au primaire et la couverture des vaccins) suggère que les effets positifs vont prendre place dans la durée, requérant le passage d'une génération à l'autre. Par conséquent, il faut continuer à faire plus aujourd'hui, pour obtenir des résultats demain.

S'il faut faire plus en faveur de l'éducation et de la santé, cela ne signifie pas automatiquement qu'il faille dépenser davantage, en tout cas dans le court terme. L'urgence est surtout de dépenser mieux. La qualité de la dépense est liée à la politique sectorielle mise en place et des priorités accordées par les acteurs. Elle est en plus déterminée par la capacité d'absorption qui semble réduite car les taux d'exécution budgétaire dans ces secteurs sociaux ne dépassent pas 75% (même s'ils sont variables au cours du temps et suivant les sources de financement). Plusieurs études ont en outre souligné que les carences administratives, bureaucratiques et en gestion humaine sont les principaux facteurs expliquant les résultats mitigés dans ces secteurs car les ressources n'atteignent pas leur bénéficiaires désignés, mais sont détournés au profit d'intermédiaires.¹⁷ Pour expliquer la faiblesse de la performance malgache tant dans le domaine de l'éducation que de la santé, l'attention doit alors se porter non seulement sur la quantité mais aussi et surtout sur la qualité des dépenses dans ces services sociaux. L'explication cesse alors d'être financière et devient institutionnelle et administrative ; bref elle appelle à une attention particulière sur la gouvernance

3. Le rôle de la gouvernance et des institutions

Il est difficile d'expliquer le déclin économique de Madagascar par les explications qui mettent en avant son manque d'ouverture commerciale et financière, son isolement

¹⁷ Il est estimé que 15% des bons de carburants sont détournés au sein du Ministère de la santé.

géographique et son climat ainsi que son manque d'effort financier à promouvoir ses ressources humaines. Bien sûr, ces facteurs comptent mais ne peuvent pas à eux-seuls expliquer le retard pris par Madagascar en termes de développement humain, d'infrastructure et de technologie.

Le principal facteur derrière la mauvaise performance économique de Madagascar au cours de ces dernières décennies trouve son fondement dans la qualité moindre de ses institutions et de ses déviations en matière de gouvernance.¹⁸ Ces dernières influent négativement sur deux canaux principaux : (i) l'utilisation du budget de l'Etat, y compris l'aide extérieure, à travers des mécanismes de gestion non-transparents ; (ii) l'allocation des ressources dans le secteur privé à travers un climat des affaires peu propice à la concurrence, à l'innovation et à la minimisation des conflits d'intérêts avec la classe politique.

Au cours de ces dernières années, Madagascar a entrepris un certain nombre d'efforts sur ces deux canaux de la gouvernance. Cependant, nous allons montrer ci-dessous que ces efforts ont été incomplets, menant à une tension de plus en plus grande pour aboutir à la crise politique du début 2009, qui doit être interprétée avant tout comme une crise de gouvernance. En effet, les bailleurs de fonds avaient interrompu leur aide budgétaire en décembre 2008 à la lumière de la mauvaise utilisation des fonds publics et du non-respect des procédures budgétaires pour l'achat de l'avion présidentiel de 60 millions de dollars ainsi que des exonérations fiscales accordées aux entreprises du Président Ravalomanana. En fait, à la fin de l'année 2008, il était reporté que 4 malgaches sur 10 n'étaient pas satisfaits de la manière comment fonctionnait la démocratie dans leur pays.¹⁹

L'attention donnée à la période récente ne doit pas faire oublier que les problèmes de gouvernance à Madagascar sont récurrents. Paul Collier estime d'ailleurs qu'un pays africain a une probabilité sur 8 de vivre une crise politique chaque année.²⁰ Cette fragilité à Madagascar s'est malheureusement trouvée vérifiée en 1991, 2002 et depuis le début de l'année 2009. Elle impose une inversion des priorités car « *institutions do not arise endogenously and effortlessly as a by-product of economic growth but they are essential pre-conditions and determinants of growth* ». ²¹ C'est dans cette perspective que nous concluons en proposant un programme de réformes axé sur trois piliers : (i) la déconcentration du pouvoir politique et financier ; (ii) la minimisation de la tentation des ressources naturelles et de l'aide officielle, et (iii) la mise en place de garde-fous à la corruption.

¹⁸ Le lien étroit entre une gouvernance de qualité et la performance économique est de plus en plus mis en évidence à l'aide de l'expérience détaillée dans des pays choisis (par exemple l'Ile Maurice, et le Botswana sur le continent africain) plutôt que par une analyse économétrique sur un large échantillon. Voir, notamment D. Rodrik, *"Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth"*, février 2002. Pour un autre exemple, cf. Daron Acemoglu & Simon Johnson & James Robinson, 2004. *"Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth"*, NBER Working Papers 10481, National Bureau of Economic Research, Inc.

¹⁹ Source : Enquête *Afrobarometer*, 2009. .

²⁰ Paul Collier [et al.], *Breaking the conflict trap: civil war and development policy*, Washington, D.C.: World Bank; New York: Oxford University Press, 2003.

²¹ D. Rodrik (ed), op. cit, 2002.

Les progrès qui masquent la forêt

Entre 2002 et 2008, Madagascar a entrepris plusieurs initiatives visant à améliorer la gouvernance au sein du pays. Si ces efforts, visibles et soutenus pas les partenaires au développement, ont permis une amélioration sensible des indicateurs internationaux de gouvernance,²² ils ont souffert de plusieurs carences qui, rétrospectivement, ont été mises en évidence à la lumière de la crise politique qui a éclaté au début 2009.

Le Gouvernement a surtout porté son attention sur le canal qui vise à améliorer l'utilisation des ressources publiques. Cet effort s'est articulé autour des initiatives suivantes :

- L'amélioration de la gestion financière à travers l'adoption et la mise en œuvre d'un plan de réformes qui a mis en avant la modernisation du cadre légal et réglementaire tant au niveau de l'élaboration que de l'exécution et le contrôle du budget (comme le nouveau Code de passation de marché) ainsi que la mise en place de systèmes de gestion informatisés autour de la chaîne des dépenses et des recettes.²³ Cet effort incluait la meilleure coordination de l'aide par l'élaboration d'un cadre de partenariat avec les bailleurs délivrant de l'aide budgétaire et la création d'un Secrétariat de Coordination au sein de la Primature.
- La lutte anti-corruption avec la création plusieurs agences, notamment le BIANCO rattachée à la Présidence mais aussi l'Agence de Régulation des marchés publics, le SAMFIN créée pour lutter contre la fraude financière et le blanchiment d'argent ainsi que le Conseil Supérieur pour la Magistrature qui a pour objectif de superviser le fonctionnement de l'appareil judiciaire.
- Le renforcement du rôle de la société civile et des médias a bénéficié d'une attention particulière à travers une série de mécanismes visant à accroître la participation des usagers, en particulier dans la santé ou des *scores cards* ont servi à évaluer directement les services reçus dans les centres de la santé. Des initiatives similaires ont également pris place dans la région de Fort-Dauphin pour à la fois informer et sensibiliser les habitants au projet de développement minier qui prenait place dans la région. L'ouverture des médias s'est traduite à travers la prolifération des journaux et des stations de radios/TV, représentant plusieurs courants politiques.

²² Le score de Madagascar pour *Transparency International* est passé de 1,7 en 2002 à 2,8 en 2005 puis 3,4 en 2008. Une telle progression est aussi reportée par d'autres évaluations comme celles de *Heritage et Ibrahima Foundations*. L'amélioration de la gouvernance à Madagascar a non seulement été spectaculaire mais aussi multidimensionnelle. En 2008, selon l'Institut de la Banque mondiale, Madagascar dépassait la moyenne africaine tant pour l'efficacité de son gouvernement que le respect de la loi et la lutte contre la corruption (l'unique exception demeurait la stabilité politique).

²³ Pour plus de détails, cf. *Banque mondiale : Revue des dépenses publiques Réalisation du Madagascar Action Plan : Analyse pour des résultats*, juin 2007.

Ces efforts ont permis des avancées intéressantes, notamment en matière de transparence budgétaire. Au niveau de la préparation du budget, l'allocation des dépenses s'est davantage alignée sur les priorités de la lutte contre la pauvreté, avec une part croissance dévolue aux secteurs sociaux comme l'éducation et la santé (représentant presque 1/3 du budget). En termes de l'exécution et du suivi du budget, le Gouvernement est devenu capable de publier mensuellement l'exécution du budget, pour les grands postes, avec l'aide du logiciel SIGFIP. Les recettes fiscales ont progressé (+0,6 % du PIB en 2008) grâce à la plus grande transparence de l'assujettissement des contribuables, l'efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et la hausse de l'efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières.

Pourtant, les résultats n'ont pas été autant encourageants dans le rapprochement des comptes, la transparence et le contrôle interne et externe sous toutes ses formes. Par exemple, la Cour des comptes, pourtant opérationnelle depuis 2004, n'a pas encore été en mesure de vérifier les comptes de gestion de l'Administration centrale. Une faiblesse supplémentaire consiste en la gestion des ressources humaines, qui reste opaque et guère efficace (voir encadré).

Combien gagne un fonctionnaire à Madagascar ?

La réponse à cette question n'est pas triviale. En effet, il n'est guère facile de calculer le salaire moyen d'un employé de chaque ministère à la lecture du budget. En divisant la masse salariale de chaque ministère par son effectif, le constat est que le salaire moyen annuel varie de 733 à 60 384 dollars selon le Ministère en 2009, et les variations sont significatives d'une année à l'autre.

Salaire moyen par an, en dollars US^{1/}

	2008	2009
Présidence	2955	3304
Primature	4530	5229
Affaires Etrangères	175625	60384
Défense	3590	2063
Intérieur	2339	2424
Sécurité publique	3367	8491
Justice	753	733
Décentralisation et Aménagement du Territoire	5924	6676
Finances et Budget	7521	4642
Energie et Mines	2404	3304
Transports	2932	2777
Santé	2397	2583
Education	2490	2843
Moyenne	3217	3381

Source : Loi de finances 2008 et 2009.
1/Masse salariale divisé par effectif

Ce résultat reflète des carences notables dans les systèmes de gestion de personnel au sein de la fonction publique malgache. Premièrement, la fiabilité des effectifs est douteuse car les systèmes ne sont pas mis à jour et se superposent comme l'avait mis en évidence un récent audit qui avait pris place au sein du Ministère de l'éducation (qui emploie le plus de fonctionnaires). Deuxièmement, l'ensemble des gains monétaires ne sont pas classés dans la masse salariale du budget mais peuvent apparaître dans le budget de fonctionnement ou d'investissement. Troisièmement, le salaire d'un fonctionnaire ne peut représenter qu'une partie de son revenu qui peut être complété par des apports selon son appartenance, sa classe, etc. Enfin, il existe des gains non-monétaires, comme les voitures, les bons carburants et les appartements de fonctions qui sont difficiles à répertorier dans le budget.

encadré). Ce bilan contrasté sur la gestion financière de l'Etat était mis en évidence par la dernière évaluation du *Public Expenditure and Financial Accountability* (ou Dépenses publiques et responsabilité financière), qui concluait en mai 2008 que « *si d'indéniables*

*progrès ont été obtenus, sur des points parfois essentiels, il faut constater que Madagascar est encore loin d'avoir un système de finances publiques suffisamment fiable ».*²⁴

Les résultats ont été également mitigés en ce qui concerne les autres initiatives. Le BIANCO a mené des campagnes de sensibilisation qui a conduit à une réception massive de plaintes (environ 7000 en 2007) portant surtout sur la police, les douanes, et l'administration foncière et forestière. L'Agence de Régulation des Marchés Publics (ARMP) est en mesure de publier les résultats des principales attributions de marchés sur son site internet et dans les journaux. Certes, cette multiplication de nouvelles agences a accentué la visibilité des efforts produits par le Gouvernement et aider à mobiliser financièrement les partenaires techniques et financiers, mais elle a plus correspondu à une approche basée sur les moyens que sur les résultats. Autrement dit, les personnes ou entreprises sanctionnées pour des motifs de corruption restent peu nombreuses, notamment en raison du manque de liens entre ces agences et le système pénal.²⁵ En outre, ces agences ont surtout porté leurs investigations sur la corruption à petite échelle plutôt que sur les cas qui pourraient impliqués des hautes personnalités politiques. Bref, cet effort n'a pas modifié la culture d'impunité et a certainement contribué à renforcer le sentiment d'inégalité de traitements parmi la population malgache.

L'ouverture des médias a été stoppée en décembre 2008 lorsque la station de TV du maire d'Antananarivo a été fermée sur l'ordre du Président. Cette détérioration s'est poursuivie en 2009, jusqu'à conduire à la chute de 40 places de Madagascar dans le classement des libertés des médias (134ème sur 180 pays). En ce qui concerne la société civile, force est en outre de constater qu'elle reste peu organisée et le plus souvent dépendante des mouvements politiques, nuisant à son indépendance.

Ce rapide tour d'horizon, loin d'être exhaustif a mis l'accent sur le bilan inégal des efforts en matière de gouvernance. Non seulement les acquis ont été mis à mal par les longs mois d'incertitude et d'instabilité politique depuis mars 2009,²⁶ mais ces efforts ne sont parvenus qu'à des résultats mitigés. L'accent a été mis sur les processus, moyens et institutions plutôt que sur les résultats, notamment en matière de lutte contre la corruption. Plus grave encore, ils ont omis des dimensions essentielles de la gouvernance.

Les oublis de la gouvernance

²⁴ Source: Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en République de Madagascar selon la méthodologie PEFA, Mai 2008, p. 5.

²⁵ Les carences du système judiciaires sont bien connues, à commencer par le manque de formation des juges (qui sont également sous-payés), la lenteur et la complexité des procédures, et les interactions avec le pouvoir politique et financier,

²⁶ L'indicateur de Transparency International a diminué de 3,4 à 3,0 entre 2008 et 2009, provoquant une chute de 13 place pour Madagascar.

La crise politique actuelle n'est pas indépendante des nombreux dérapages qui se sont accumulés en matière de gouvernance au cours de ces dernières années à Madagascar. Ces dérapages sont en partie expliqués par le caractère incomplet des initiatives prises par le Gouvernement comme cela a été décrit dans la section précédente. Toutefois, ils proviennent surtout de carences majeures en matière de gouvernance, à savoir : (i) la concentration du pouvoir politique et économique autour du Chef de l'Etat ; (ii) la tentation des ressources naturelles et de l'aide sur le comportement des élites ; et (iii) le manque de responsabilisation de la part des dirigeants politiques, à cause de mécanismes de « *checks and balances* » incomplets. Cette catégorisation, peut être simplificatrice, permettra de faciliter la présentation et de déduire un certain nombre de leçons qui seront exposées dans la prochaine section.

La concentration du pouvoir autour du Chef de l'Etat

Il est globalement établi que le pouvoir politique est traditionnellement deux fois plus concentré autour de l'Exécutif en Afrique que dans le reste du monde.²⁷ Cette prépondérance de l'Exécutif n'est pas un phénomène nouveau à Madagascar, mais il s'est accéléré au cours de ces dernières années à travers une série de mesures dont les plus visibles sont rappelées ci-dessous.

- Le budget de la Présidence s'est multiplié par 10 entre 2003 et 2008, passant de 10 milliards à 133 milliards d'Ariary. Cette hausse illustre non seulement le poids grandissant de la Présidence dans le budget mais aussi dans les prises de décisions économiques. Cet interventionnisme est devenu aussi apparent à travers le nombre de conseillers qui s'est multiplié au sein de la Présidence au détriment des circuits institutionnels de décision.
- Les conflits d'intérêt se sont aggravés au cours du temps, jusqu' à la suspension de l'appui budgétaire en décembre 2008 à cause du manque de transparence quant à l'achat de l'avion présidentiel avec les fonds publics et l'usage abusif d'exonérations fiscales pour les entreprises appartenant au Chef de l'Etat.
- La présence dans le cabinet et à la direction des agences de l'Etat du personnel dirigeant des sociétés privées appartenant au Chef de l'Etat.
- Le contrôle du pouvoir législatif par le parti présidentiel s'est accentué, jusqu'à que ce dernier détienne 82% des sièges de l'Assemblée nationale après les élections législatives de 2007. Cette mainmise faisait suite à la dissolution de l'Assemblée par décret en 2007 et à la modification controversée de la loi électorale qui a réduit l'importance des régions les plus peuplées et traditionnellement favorables à l'opposition dans les listes électorales.
- Le remplacement des provinces par les régions, qui s'inscrivait en principe dans un effort d'accélérer et de rationaliser les processus de décentralisation politique et

²⁷ T. Beck, « *Documentation: New Tools and New Tests in Comparative Political Economy: The Database of Political Institutions* », World Bank Economic Review (2001).

budgétaire, mais qui a mené à une centralisation politique car les chefs de régions ont été directement choisis par le Chef de l'Etat.

La concentration du pouvoir politique et économique autour de la Présidence s'est trouvée exacerbée par le nombre limité de personnes et de familles qui composent l'élite ou l'aristocratie politique dans un pays comme Madagascar. Les réseaux sont existants, façonnant les relations entre les agences gouvernementales, entre le pouvoir exécutif et législatif, et entre le secteur public et privé. A titre d'exemple, il peut être montré qu'une dizaine de familles détiennent traditionnellement les postes les plus importants au sein de la Banque centrale, les banques commerciales et le Ministère des Finances. Une remarque néanmoins s'impose : la concentration du pouvoir autour du Président Ravalomanana s'est en partie faite au détriment de cette élite traditionnelle, politique et financière, qui s'est ainsi trouvée de plus en plus frustrée, provoquant une partie des réactions qui ont mené à la crise politique.

En parallèle à la concentration du pouvoir politique, le pouvoir économique s'est consolidé autour de l'élite financière du pays. Cette interdépendance n'est pas fortuite car l'accès au pouvoir politique permet à l'élite financière de préserver leurs rentes, directement par le contrôle d'entreprises avec participation de l'Etat ou indirectement par des pressions pour obtenir des protections et avantages supplémentaires. A l'inverse, le contrôle du pouvoir financier ou économique permet d'influer sur le pouvoir politique, non seulement au niveau de l'Administration centrale mais aussi dans les régions et les communes.²⁸

Plusieurs monopoles ou cartels se sont consolidés dans des secteurs tels que la production et la distribution alimentaire (produits laitiers, huiles, farines) et de boissons (brasserie et boissons non-alcoolisées). Ces entreprises ont bénéficié de protection tarifaire relativement élevée (en général le maximum de 20%) et abusé de pratiques « coercitives » sur leurs réseaux de fournisseurs et de distributeurs. Les entreprises de l'ex-Président Ravalomanana ont même bénéficié d'une exonération fiscale consolidant encore plus la position dominante sur le marché domestique. Ces pratiques ont contribué à maintenir des prix relativement élevés pour les consommateurs, notamment les plus pauvres, et a découragé le développement technologique car ces entreprises se trouvent isolées de toute forme de concurrence.

Certaines ententes entre le pouvoir politique et économique existent au niveau local, freinant l'expansion du secteur primaire. La concentration des intermédiaires contribue à renchérir le coût des produits le long de la chaîne de commercialisation sans bénéfice pécunier pour les paysans comme l'illustre l'exemple de la production d'oranges dans la vallée de Ranomafana (dans le sud du pays) où le manque de concurrence au niveau des acheteurs permet à ces derniers de retirer une marge égale entre 6 à 10 fois le prix payé aux paysans lors de leurs ventes sur le marché Tanambao à Fort Dauphin.²⁹ Cet exemple

²⁸ Pour une explication et des exemples de cette interdépendance entre pouvoirs politiques et économiques, cf. Daron Acemoglu & James A. Robinson, 2008. "*Persistence of Power, Elites, and Institutions*," *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 98(1), pages 267-93, March.

²⁹ Cette marge prend en compte les coûts de transports. Pour plus de détails, cf. Global Development Solutions, LLC™ *Integrated Value Chain Analysis of Strategic Industries in Madagascar*, préparé pour le projet des Pôles Intégrés de Croissance de la Banque mondiale, mars 2007

peut être généralisé à d'autres produits et d'autres régions, demandant une attention supplémentaire de la part des autorités pour non seulement mieux organiser le marché mais aussi en favorisant les flux d'information.

En outre, la participation de l'Etat dans de nombreuses entreprises non-stratégiques a exacerbé les conflits d'intérêts et les ententes entre le pouvoir politique et économique. En dépit du processus de privatisation qui a pris place à partir dès la fin des années 1990, l'Etat est demeuré actionnaire dans l'exploitation hôtelière (Carlton), la pêche (pêcherie de Nosy Be), le textile (Cotona, FITIM), le bois (FANALAMANGA), la production et la distribution de boissons (Star), la compagnie aérienne (Air Madagascar), la téléphonie (TELMA) et l'exploitation de granit et de marbre (MAGRAMA). La présence de l'Etat dans ces secteurs contribue à expliquer les problèmes de concurrence qu'ils ont soufferts au cours des années.

Enfin, les nombreux obstacles à l'investissement privé (y compris étranger) et à l'établissement de nouvelles entreprises contribuent également à maintenir la concentration du pouvoir économique entre les mains des entreprises existantes. Par exemple, il est révélateur qu'aucun investissement étranger (d'envergure) n'aille encore pris place dans le secteur du tourisme, en dépit de son attrait et des intentions de nombreux opérateurs étrangers qui ont visité le pays. D'une manière générale, le climat des affaires n'est guère propice au dynamisme du secteur privé, comme le rappelle le classement de Madagascar dans *Doing Business*, et les récentes enquêtes du *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS, un service du Groupe de la Banque mondiale). Les délais imposés par les multiples administrations aux investisseurs peuvent atteindre 19 jours pour les formalités générales à l'entrée, 24 jours pour l'obtention d'une licence et 7 jours pour les autorisations d'aménager un terrain.³⁰ Une extrapolation indique que le prix à payer par un investisseur pour court-circuiter ses procédures se situerait autour de 20'000 dollars, ce qui constitue une barrière à l'entrée ou qui contribue à maintenir un bon nombre de petites et moyennes entreprises dans l'informel.³¹

La place ici donnée à la concentration du pouvoir politique et économique cherche à illustrer que la dérive de la gouvernance a pris place au plus niveau de l'appareil de l'Etat, selon principe que l'exemple vient du haut. Il souligne aussi que la crise actuelle de gouvernance est surtout une crise de l'élite malgache. Cependant, il ne faut pas oublier que les carences existent également au niveau de la « corruption décentralisée » par exemple dans les détournements de fonds publics comme cela est établi dans les secteurs de la santé et l'éducation où l'argent, y compris les chèques carburant, n'arrive pas toujours à leurs destinataires.³² L'enquête nationale sur la corruption menée en 2006 avait révélé que 2/3 des fonctionnaires considéraient normal de soutirer une rente.³³ Ce type de corruption

³⁰ Source: FIAS, *Estimates of compliance costs related to business licensing in Madagascar*, 2008

³¹ Pour plus de détails sur la méthodologie, cf. J. Morisset et O. Lumenganeso, *Administrative Costs in Developing Countries*, Transnational Corporations, Aout 2002.

³² Source : Banque mondiale, *Financing the health sector*, version préliminaire, septembre 2009.

³³ Conseil supérieur de la Lutte contre la corruption & Casal & Associate, Inc., en collaboration avec la Vanderbilt University et l'Institut de la Banque Mondiale, *Évaluation de la lutte contre la corruption à Madagascar*, Rapport Final et Résultats d'Analyses, Enquête Nationales sur la Corruption, Juin 2006.

est également présent dans la lourdeur des procédures administratives où les délais imposés sont souvent le fruit de fonctionnaires qui cherchent à exploiter leur position pour arrondir leurs fins de mois.

La tentation des ressources naturelles et de l'aide

Contrairement aux idées reçues, Madagascar n'a pas une économie qui repose sur l'exploitation de ses matières premières. A titre de comparaison, si le secteur minier et pétrolier compte pour presque la moitié du revenu de l'Angola et 1/3 pour le Nigeria, ce secteur n'a traditionnellement compté que pour 0,2 % du revenu national malgache. Comparativement, l'aide officielle pèse pour environ 16 fois plus que le secteur des industries extractives dans le PIB à Madagascar.

Ce diagnostic sur le poids marginal des ressources naturelles mérite cependant d'être nuancé. Le secteur informel (exploitation de pierres précieuses) occupe une partie non-négligeable de la population active, dans le sud du pays.³⁴ Il est estimé que Madagascar compte pour environ 15% et 10% de la production mondiale de saphir et de rubis, ce qui engendre pour les exportateurs malgaches plus de 100 millions de dollars U.S. par an, alors que le montant total de la redevance minière ne dépassait pas 125 000 dollars US en 2007. Le commerce illicite de bois précieux est aussi une source de revenu, qui a généré près de 120 millions de dollars pendant les 9 premiers mois de l'année 2009. D'autres trafic illicites sont connus dans les plantes et la pêche qui cumulés représentent une part non-négligeable du PIB national et des pertes importantes pour le budget de l'Etat.

En plus, la mise en production des deux grands projets miniers (QMM/Rio Tinto en mai 2009 et Sheritt en 2010) a quelque peu modifié ce paysage. Ces projets vont compter pour environ 1/3 des exportations totales à partir de 2011. Si Madagascar ne souffre pas encore de la « malédiction des matières premières », l'exploitation de ces ressources naturelles est une source de tentation et de corruption pour le pouvoir politique, à commencer par les possibilités de détournement des revenus collectés autour des grands projets miniers et des contrats d'exploration, notamment pétrolières.

Le poids de l'aide officielle dans l'économie de Madagascar, en particulier dans le budget de l'Etat malgache mérite une attention particulière. Un rapide tour d'horizon rappelle qu'il n'existe pas d'autres pays, à l'exception peut-être du Burkina Faso, où la part de l'aide dépasse 40% des dépenses ou l'équivalent de 2/3 des recettes de l'Etat. Ces ratios sont 2 fois supérieurs à ceux observés en Tanzanie, Mozambique et Sénégal qui sont des pays recevant traditionnellement beaucoup d'aide.³⁵

³⁴ Thomas R. Yager, W. David Menzie, and Donald W. Olson *Weight of Production of Emeralds, Rubies, Sapphires, and Tanzanite from 1995 Through 2005*, U.S. Department of the Interior, .S. Geological Survey

³⁵ Le poids de l'aide extérieure était de 40% du budget de l'Etat malgache, illustrant sa dépendance. Il est supérieur à celui observé en Tanzanie (la part du budget financée sur ressources extérieures était environ 25% entre 2006 et 2008), Mozambique (21%) ou le Sénégal (19%). Il n'y a d'équivalent qu'au Burkina Faso (40%) et au Mali (38%).

Un courant récent de la littérature économique a mis en avant le rôle pervers que pouvait engendrer « trop » d'aide dans un pays, notamment à travers l'affaiblissement de ses institutions et de sa gouvernance.³⁶ Paul Collier conclut même que “*both theory and evidence suggest that beyond some point, aid becomes subject to diminishing returns*”.³⁷ Il existe au moins deux raisons majeures pour expliquer l'impact négatif associé à l'aide étrangère sur la qualité des structures politiques. La première raison met en avant que la «tentation» de l'aide affaiblit les incitations à recourir aux ressources domestiques, notamment la fiscalité. Tout égal par ailleurs, il est certain que le Gouvernement a moins besoin de revenus fiscaux pour financer un niveau donné de dépenses publiques en présence de flux massif d'aide étrangère. Ce manque d'incitations est encore accentué si les autorités anticipent une hausse de l'aide dans le temps et que leur capacité d'absorption est limitée. Cet argument résonne à Madagascar où le taux de pression fiscale est l'un des moins élevés d'Afrique, autour de 10% du PIB (même si une progression de deux points du PIB avait été observée entre 2006 et 2008).

La deuxième raison est que l'aide étrangère est en partie perçue comme une « manne venue du ciel », à savoir que l'argent ne vient pas directement de la poche des contribuables ce qui affaiblit leur devoir de vigilance.³⁸ Ce comportement est encore plus vrai lorsque l'aide prend la forme de dons. Dans ces conditions, les décideurs politiques ne sont pas seulement faiblement redevables par rapport à leurs constituants mais ils sont encore encouragés à limiter les flux d'information et à affaiblir les organes internes de contrôle.³⁹ A nouveau, la faiblesse des systèmes d'information et de contrôles est manifeste à Madagascar ce qui donne un certain poids à cet argument.

Il peut aussi être argumenté que les bailleurs de fonds ont manqué à leur devoir de vigilance à Madagascar, notamment en matière de leur appui budgétaire. Le principe est que cette aide accompagne le mouvement des réformes et repose sur le bon fonctionnement des mécanismes budgétaires utilisés par le pays, notamment les contrôles internes et externes. Or, l'évaluation du PEFA en mai 2008, avait montré les déficiences des systèmes de contrôles budgétaires à Madagascar sans que cela affecte la volonté de décaissements des principaux bailleurs. Il a fallu attendre les abus visibles au niveau du Chef de l'Etat pour que les bailleurs se décident à intervenir et à suspendre leur appui. Cet exemple rappelle la réticence des bailleurs de fonds à sanctionner un pays pour des raisons souvent politiques et internes aux administrations des pays donateurs ce qui fait dire à Paul Collier que la menace de suspension de l'aide est équivalente à une « menace

³⁶ Par exemple, Stephen Knack, 2001. *Aid Dependence and the Quality of Governance: A cross-country Empirical Analysis*, Southern Journal of Economics; S. Knack et D. Brautigam, *Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa*, Economic Development and Cultural Change, 2004.

³⁷ Paul Collier, *African Growth: Why a 'Big Push'?*, Journal of African Economies, 2006, p.195.

³⁸ La responsabilité des contrôles est ainsi transférée aux bailleurs de fonds qui doivent alors mettre en place des systèmes fiduciaires lourds qui nuisent à la mise en œuvre de leurs projets (par exemple les taux de décaissement sont généralement faibles). Plus grave, ces systèmes sont souvent inefficaces à empêcher les fuites et détournements comme le rappelle un nombre croissant de rapports d'évaluation.

³⁹ Philip Lane et Aaron Tornell, *The Voracity Effect*, American Economic Review 89, 22-4, 1999.

nucléaire» dans le sens qu'elle n'est jamais utilisée (ou alors uniquement dans des situations extrêmes) ce qu'il fait qu'elle perd de sa puissance de persuasion.⁴⁰

Manque de «garde-fous» aux abus de corruption

Un des faits frappants à Madagascar est qu'il n'existe pas vraiment de «garde-fous» à l'ampleur de la corruption. Si un homme politique vole de manière démesurée dans un pays de l'OCDE, il y a de fortes chances qu'il soit rattrapé par le système judiciaire ou dénoncé par les médias ou la société civile, ou même par les audits indépendants des comptes de gestion publics. Cela ne veut pas dire que la corruption n'existe pas ailleurs, loin de là, mais qu'elle est contrôlée. Pour beaucoup de citoyens malgaches, la triste et ultime question est de savoir jusqu'à combien de richesses leurs politiciens peuvent et veulent accumuler, alors qu'ils sont déjà souvent les plus riches du pays.

A terme, ces inégalités économiques, surtout lorsque la concentration du pouvoir s'accroît de plus en plus et les systèmes de recours n'existent pas, conduisent aux ruptures brutales qui caractérisent la vie politique à Madagascar. Ces ruptures se manifestent parfois à travers des coups d'Etat, parfois la résistance civile. Dans tous les cas, elle précipite le pays dans une grave crise économique, avec une hausse de la pauvreté et de la vulnérabilité.

L'absence de garde-fous aux excès de la corruption ou aux déviations de la bonne gouvernance peut être mise en évidence à plusieurs niveaux dans le cas de Madagascar. Premièrement, comme cela avait déjà mis en avant, la société civile et les médias ne sont pas encore en mesure de jouer ce rôle. Potentiellement, elles devraient être capables de collecter, analyser et divulguer l'information sur les pratiques de gouvernance tant dans l'administration publique que dans le secteur privé. Aujourd'hui, leur voix est encore timide. Deuxièmement, les dysfonctionnements au sein de l'appareil judiciaire lui empêchent de juger et sanctionner les cas éventuels d'abus. Troisièmement, les contrôles internes et externes de la gestion des fonds publics souffrent de carences qui contribuent à maintenir la culture de l'impunité au sein de l'administration publique et parmi les décideurs politiques.

Ci-dessous l'attention est volontairement donnée à la troisième carence qui est le manque de contrôle de la gestion du budget de l'Etat et qui reprend en grande partie le diagnostic qui avait été fait au terme du PEFA en mai 2008. Un principe majeur de finances publiques (et privées) est que tout agent, de quelque niveau qu'il soit, doit rendre compte de sa gestion à un supérieur hiérarchique, à un vérificateur, à un contrôleur, à une tutelle et, in fine, aux citoyens. Ce principe de «reportage» - ou de «reporting» - est très insuffisamment appliqué à Madagascar. Il est souvent perdu de vue et même parfois contesté par ceux qui doivent s'y soumettre. La transmission aux autorités de contrôle et de tutelle des informations sur l'emploi des fonds publics par les gestionnaires est très partielle. Il en va de même des informations sur la collecte des ressources, notamment le paiement de la dépense et la collecte des ressources par les comptables publics ne sont pas bien connus

⁴⁰ Paul Collier, *Redesigning conditionality*, WORLD DEVELOPMENT (U.K.); 25:1399-1407, September 1997

des Directions centrales du Ministère des finances et du budget. De même, les collectivités territoriales et les Etablissements publics ne communiquent pas, ou communiquent très insuffisamment, leur compte aux Ministères chargés de les suivre et de les contrôler.

Les gestionnaires et les ordonnateurs qui ne respectent pas les règles des finances publiques étant peu contrôlés ont un sentiment d'impunité pour les erreurs de gestion qu'ils commettent, voire pour les détournements. Les comptables publics eux-mêmes – les contrôleurs de premier niveau du respect par les ordonnateurs des règles de la dépense publique et les seuls agents publics qui sont autorisés à recevoir et dépenser l'argent public – ne sont pas non plus contrôlés par le juge des comptes.

Le favoritisme dans la commande publique n'est pas pourchassé avec assez de constance et de ténacité. Nul ne sait dans quelle mesure le code des marchés publics est appliqué. Le contrôle du respect de ses règles par la Haute autorité qui vient d'être instituée est encore embryonnaire et les entreprises irrégulièrement écartées d'un marché n'ont pas les moyens d'information et de recours nécessaires.

Enfin, au niveau des contrôles externes, la Cour des comptes n'a que marginalement joué son rôle. Si elle a commencé à combler le retard dans l'examen des lois de règlement, elle ne produit pas de rapport annuel sur les comptes de gestion de l'Etat. Le Conseil de discipline budgétaire et financier (CDBF), chargé de sanctionner les fraudes et fautes de gestion des ordonnateurs et des agents de l'Etat, n'est pas encore opérationnel, sans raison apparente. Cela participe à l'impunité des ordonnateurs indéliçables ou négligents. Le Parlement ne prend pas vraiment part à la définition des stratégies politiques et n'exerce pas ses fonctions de contrôle de l'exécution des politiques publiques. Ainsi aucun amendement parlementaire n'est jamais venu modifier le projet élaboré par le gouvernement et soumis à la délibération de l'Assemblée nationale et du Sénat. A l'exception de la loi de règlement, le Parlement n'a connaissance d'aucun rapport de vérification externe, par la force des choses, aucun rapport de ce type n'étant élaboré.

Ces lacunes proviennent du fait que les corps et services d'inspection internes à l'administration (l'Inspection générale d'Etat, l'Inspection générale des finances, la Brigade du Trésor) sont dotés de moyens d'enquête insuffisants. La Cour des comptes possède peu de personnel, magistrats ou assistants, et ses moyens matériels ne lui permettent pas encore d'archiver les pièces comptables justificatives et les états financiers sans lesquels les contrôles ne peuvent être menés. Elles correspondent aussi, et en grande partie, à un manque de volonté politique.

Un début d'agenda de réformes

La transition politique est à la fois un défi et une opportunité en matière de gouvernance. Un défi car nombre de progrès réalisés au cours de ces dernières années se sont évaporés ou tout au moins se trouvent amoindris en raison des pertes de repères au sein de l'administration publique et du dysfonctionnement encore plus prononcé des mécanismes de contrôles. Une opportunité, car la crise est aussi une sanction brutale des dérives de

gouvernance qu'il convient de ne plus recommencer. Comme l'expérience internationale le démontre chaque jour un peu plus, il est vain d'attendre que la bonne gouvernance émerge du développement économique alors que ce sont les institutions et les pratiques qui façonnent la performance économique. Cette vérité s'applique à Madagascar.

C'est dans cette vision que l'agenda de réformes développé ci-dessous vise à mobiliser l'action autour des trois principales carences identifiées auparavant. Si la déconcentration du pouvoir politique économique, le contrôle de la tentation des ressources naturelles et de l'aide, et la mise en place de garde-fous peut paraître réducteur, et n'a d'ailleurs pas l'ambition de s'attaquer à toutes les dimensions de la gouvernance, cet agenda présente l'avantage de chercher à renforcer les initiatives récentes qui ont pris place à Madagascar (pousser ce qui marche) tout en visant à surmonter les carences qui sont devenues de plus en plus visibles jusqu'à provoquer la crise politique qui secoue actuellement le pays.

Une mise en garde est nécessaire : l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique nationale de gouvernance repose sur l'implication, y compris financière, des acteurs nationaux. Une des leçons de l'échec de la politique poursuivie au cours de ces dernières années est qu'elle s'est presque essentiellement reposée sur l'appui financier des bailleurs de fonds dans la mesure où la part du budget sur fonds interne consacrée à la bonne gouvernance est restée marginale. L'engagement en faveur de la gouvernance se mesurera en grande partie par la volonté des autorités (et des autres acteurs) à mettre leur propre argent en appui à leurs discours et actions.

Premier axe de réformes : Réduire la concentration du pouvoir politique et économique

La réduction de la prépondérance du pouvoir exécutif, en particulier autour de la Présidence, requiert une action simultanée sur trois fronts :

- *Le renforcement des institutions* est essentielle de manière à (re) équilibrer les relations entre le Gouvernement et l'Assemblée ainsi que le Sénat. Au-delà d'un appui technique et de formation, ce renforcement suppose que la représentativité des membres de ces institutions soit assurée par la mise en place de systèmes électoraux transparents et clairs. L'indépendance et le renforcement du pouvoir judiciaire est également indispensable. Ces mesures sont prioritaires pour que ces institutions puissent influencer (en amont) sur les décisions du gouvernement mais également s'assurer (en aval) que les décisions prises soient mises en place au cours du temps, notamment en matière budgétaire.
- *L'accélération des processus de décentralisation politique, administrative et, surtout, budgétaire* permettrait automatiquement de déconcentrer les pouvoirs politiques et financiers car elle entraînerait une distribution plus large du budget de l'Etat, qui est aujourd'hui à environ 95 % contrôlé par l'Administration centrale.⁴¹

⁴¹ Banque Mondiale, *Décentralisation à Madagascar : une utopie nécessaire*, novembre 2009.

- *Le contrôle des conflits d'intérêts*, notamment au plus au niveau de l'Etat, impose une politique de transparence au niveau des déclarations de richesse et d'enrichissement des élus et des hauts fonctionnaires ; des limitations sur le cumul des postes (y compris au conseil d'administration des sociétés privées ou semi-privées) ; et une clarté sur les relations familiales qui existent entre les chefs d'agences, les hauts fonctionnaires et les dirigeants du secteur privé. Si plusieurs efforts ont pris place, leur mise en œuvre est restée limitée au cours de ces dernières années.⁴²

A côté de cette action visant à réduire la concentration du pouvoir politique, il est indispensable de mieux gérer la gouvernance du secteur privé et les risques de collusion entre celui-ci et les dirigeants politiques. La première recommandation est de poursuivre la politique de privatisation, notamment pour les entreprises qui ne sont pas stratégiques, comme celles opérant dans l'alimentation, l'hôtellerie, le textile et la pêche. Cette action devrait réduire les interférences entre l'Etat et le secteur privé, et ainsi accroître la libéralisation de ces secteurs. Elle pourrait même contribuer à renflouer les caisses du Trésor grâce aux recettes des ventes des participations de l'Etat.

La deuxième recommandation est de mettre en place une véritable politique de transparence des prix. Les interventions de l'Etat dans la fixation de prix stratégiques, comme l'essence, l'électricité et certaines denrées, devrait être revues pour prendre en compte les conditions du marché et éviter les décisions ad hoc. D'une manière plus générale, il y a un besoin de promouvoir la collecte et le partage de l'information sur les prix pratiqués par les entreprises (et leurs gains) notamment par rapport aux prix internationaux de manière à mieux informer les consommateurs et identifier les éventuels abus. L'expérience récente de l'Observatoire du riz montre le bien-fondé de cette démarche et son rôle dans la mise en place d'une politique de concurrence au niveau national.

La troisième recommandation, liée à la deuxième, est de chercher à mettre en évidence les comportements collusifs entre entreprises et opérateurs privés. Le rôle de l'Etat est d'abord ici d'informer les autres opérateurs et les consommateurs. Ensuite, les autorités peuvent jouer un rôle proactif dans l'organisation du marché, par exemple en regroupant les paysans dans des collectifs pour les aider à mieux négocier leurs ventes aux acheteurs intermédiaires et ainsi réduire leurs coûts de transaction. Il serait également utile d'examiner en profondeur les conflits d'intérêt qui existe entre certaines agences régulatrices et les entreprises publiques, notamment dans le secteur des infrastructures (par exemple les télécommunications où l'entrée de nouveaux opérateurs est limitée ainsi que l'accès à l'infrastructure fixe).

Enfin, la dernière recommandation est d'abaisser les barrières à l'entrée à l'encontre des nouveaux investisseurs. La lourdeur des procédures administratives pénalise les nouveaux venus et les petites entreprises qui n'ont ni les moyens financiers pour embaucher des

⁴² En principe, les élus et leurs familles doivent déclarer leurs richesses régulièrement ainsi que leurs liens éventuels avec le secteur privé. Toutefois, selon BIANCO, le taux de déclaration ne dépassait pas 50% en 2007. Une nouvelle législation veillant à limiter les conflits d'intérêt au sein du secteur public a été préparée ainsi que des projets pilotes dans quatre Ministères, mais les résultats de ces initiatives ne sont pas encore disponibles.

intermédiaires, ni la connaissance du système et des personnes pour s'en accommoder. La rationalisation de ces procédures devient prioritaire, en particulier dans des secteurs potentiels comme le tourisme et les TIC, comme cela a été proposé dans le programme de réforme développé conjointement entre l'EDBM et le FIAS⁴³

Deuxième axe de réformes : Minimiser la tentation des ressources naturelles et de l'aide

La présence de ressources naturelles et les flux massifs d'aide officielle peuvent générer des comportements pervers de la part des politiciens et de l'administration malgache qu'il convient d'identifier et de circonscrire. Le commerce informel et illicite a pris traditionnellement une place prépondérante dans l'économie locale, sans que cela ne rapporte à l'Etat ou plus globalement à l'ensemble des citoyens du pays. L'influence négative de l'aide sur la fiscalité domestique et sur les efforts à renforcer les contrôles budgétaires a été documentée au niveau international et ne peut être ignorée à Madagascar où l'aide compte pour presque la moitié du budget de l'Etat.

Les actions suivantes sont suggérées :

(i) *La formalisation l'informel*, notamment dans la production et le commerce de pierres précieuses et des produits naturels. La politique actuelle des administrations fiscales et minières semble se focaliser sur l'identification et la pénalisation des petits exploitants sur le terrain, ce qui n'est pas forcément la méthode la plus effective (par expérience les petits opérateurs ne font pas de profits démesurés et par conséquent ne présentent pas le potentiel d'accroître significativement les recettes fiscales). La proposition est de se concentrer sur les « grands » propriétaires des exploitations (dont la plupart sont connus car ils sont enregistrés au registre minier ou au domaine foncier) et les marchands internationaux car les voies de sorties sont limitées (il existe notamment un nombre limité de vols commerciaux quittant Madagascar par jour). Le renforcement des moyens de l'administration fiscale minière est souhaitable car elle ne compte que sur une cinquantaine d'agents ainsi que la mise en place d'un véritable système de sanctions pour lutter contre l'évasion.

(ii) *La réglementation des trafics illicites*. Par définition, ces trafics sont difficiles à répertorier mais sont devenus plus visibles pendant cette période de crise à cause de l'allégement des contrôles et de l'appât des gains (par exemple les exportations de bois précieux). D'une manière générale, ce commerce concerne des plantes ou animaux protégés internationalement, qui sont alors des biens qu'on peut qualifier de « global goods ». La lutte à l'encontre de ces commerces devient alors une affaire de tous, en particulier des ONG internationales et des bailleurs de fonds à travers une politique de sensibilisation des opinions nationales et internationales et en procurant simultanément un système de compensation et de sanctions pour les exploitants et communautés locales.

⁴³ Pour des recommandations spécifiques allant dans ce sens, cf. Mémoire économique du pays, op. cit, pp 137 et suivantes.

(iii) *La gestion transparente et efficace* des revenus en provenance des grands projets miniers. L'adhésion de Madagascar à l'initiative ETI++ est et devra rester une priorité car elle présente l'avantage d'offrir un cadre d'analyse global, impliquant l'ensemble des acteurs étatiques et privés, et de bénéficier du soutien de la communauté internationale

L'optimisation de l'apport de l'aide au développement économique est au centre d'un débat international. Plusieurs initiatives ont été lancées à Madagascar visant à promouvoir l'esprit de l'agenda de la Déclaration de Paris qui met l'accent sur le besoin d'encourager les partenariats entre le pays receveur et les bailleurs de fonds ainsi que la coordination entre ces derniers. La première recommandation est de poursuivre ces initiatives, qui sont demeurées incomplètes, notamment en identifiant systématiquement les liens entre les décaissements des bailleurs de fonds et le programme d'investissement public car cela permettrait un meilleur alignement avec les priorités de la stratégie de réduction de la pauvreté et faciliterait le suivi et l'évaluation des résultats. Le cadre institutionnel autour de l'aide devrait être rationalisé de manière à réduire la multiplication des services concernés (il existait au moins trois unités en charge de la coordination de l'aide au niveau de la Présidence, de la Primature et du Ministère des Finances à la fin 2008) et à faciliter les échanges entre les bailleurs de fonds et l'Administration publique.

En parallèle, les partenaires au développement devraient porter une attention particulière aux possibles effets négatifs que leurs apports financiers génèrent sur le comportement des gestionnaires de fonds publics à Madagascar. Les bailleurs de fonds pourraient chercher à moduler leur apport financier en tenant compte des capacités d'absorption du secteur destinataire. Si le taux d'exécution budgétaire est faible (par exemple il ne dépassait pas 40% dans le Ministère de l'Environnement et 60% dans le Ministère des Mines et de l'Energie en 2008), il est probable que l'utilité marginale associée à chaque dollar reçu par l'Administration publique devienne faible voire négative, si cet argent est mal dépensé au détriment d'autres secteurs ou activités. Dans ces conditions, il ne faut pas forcément offrir plus de ressources financières mais résoudre les problèmes administratifs et de gestion financière ainsi que de ressources humaines qui sont à l'origine des goulots d'étranglement ou développer des canaux alternatifs, comme l'approche communautaire ou l'utilisation des agences non-gouvernementales, pour assurer que cet argent soit dépensé et bien dépensé.

Afin de maximiser l'impact de leur assistance financière, les bailleurs de fonds devraient être attentifs aux efforts menés par les autorités pour améliorer la performance de leurs organes de contrôles et de leur fiscalité intérieure ; qui sont susceptibles d'être amoindris comme le suggère un courant récent de pensée de la littérature économique. Dans la mesure où l'aide ne vient pas directement de la poche des citoyens malgaches et qu'elle soulage la contrainte budgétaire de l'Etat, il est indispensable de veiller à ce que le devoir de vigilance de l'Etat et des contribuables malgaches ne soit pas diminué ; pour cela les bailleurs doivent (i) renseigner la société civile (dans son sens le plus large) sur les montants mis à disposition de l'Etat (et des résultats obtenus) et (ii) appuyer le renforcement des services fiscaux (y compris miniers) et des organes de contrôles qui sont proposés dans la section suivante.

Enfin, l'apport de l'aide ne doit pas être uniquement financier ; car ultimement la présence des partenaires techniques et financiers se justifie si elle facilite le transfert de compétences, notamment dans la préparation et la mise en œuvre de projets.

Troisième axe de réformes : Renforcer les garde-fous

Il s'agit de responsabiliser des décideurs politiques en renforçant les mécanismes de contrôles et de sanctions. Or, il n'existe pas de baguette magique car la mise en place de garde-fous prend du temps et requiert des avancées simultanées au niveau politique et des valeurs démocratiques ainsi que culturelles.⁴⁴ L'approche doit impliquer la responsabilisation des décideurs politiques par une action simultanée à plusieurs niveaux: (i) les électeurs, la société civile et les médias (*electoral accountability* and *societal accountability*) ; (ii) les institutions et agences de l'Etat, y compris du pouvoir législatif et judiciaire (*horizontal accountability*) et (iii) les acteurs externes comme les bailleurs de fonds et les organisations non-gouvernementales (*external accountability*). Ces actions doivent inclure une combinaison d'incitations et de sanctions.

Responsabilisation de la société et électorale. La première action doit appuyer le rôle de la société civile et des médias par un renforcement de leurs capacités financières et humaines. Plusieurs initiatives sont actuellement en cours, financées par les bailleurs de fonds, mais celles-ci doivent devenir une priorité du programme de bonne gouvernance dans le pays et doivent être en partie financées par des fonds internes pour accroître la responsabilisation des acteurs nationaux. L'accent doit être mis sur les utilisateurs et bénéficiaires des services de l'Etat ou des projets, notamment au niveau des collectivités locales, car leur appropriation repose sur une bonne information partagée et l'usage d'instruments tels que *Public Expenditure Tracking Survey* (PETS) et *Quantitative Service Delivery Survey* (QSDS). La deuxième action est de renforcer les processus électoraux car la véritable sanction pour les décideurs politiques doit venir des urnes. Le court-circuitage électoraux sont au cœur de la mauvaise gouvernance et doivent retenir l'attention. Au bout du compte, la société civile et les médias doivent devenir cette caisse de résonance à travers de laquelle sont évaluées les actions des politiciens et des décideurs économiques.

Responsabilisation horizontale. L'amélioration du fonctionnement des systèmes de contrôle et de sanction du budget de l'Etat est prioritaire à la vue des déficiences actuelles. Au-delà de renforcer la capacité des institutions existantes, il est nécessaire de leur communiquer un devoir de résultats. Cette exigence de résultats passe par une refonte des mécanismes de contrôles internes, y compris la gestion des ressources humaines où un système avec des incitations et des sanctions doit être mis en place pour que les gestionnaires des fonds publics soient véritablement responsables de leurs actions. Cette responsabilisation doit être accompagnée par la poursuite des réformes visant à leur donner plus de moyens, comme la finalisation de l'informatisation de la chaîne de la dépense (le système SIGFIP ne couvre la chaîne que jusqu' aux ordonnancements, n'inclut pas toutes les catégories de dépenses et n'est pas opérationnel sur l'ensemble du territoire). Cet effort sur les systèmes

⁴⁴ L'enquête sur la corruption conduit en 2006 rappelle que l'impunité des dirigeants politiques est encore relativement bien acceptée par la population malgache car pour 40% des répondants il est « normal » que les membres de l'Assemblée profitent de leur position pour en tirer un avantage financier.

doit s'accompagner par une gestion plus rationnelle et transparente des ressources humaines. Un audit de la solde s'impose de toute urgence, comme cela a été fait dans le Ministère de l'Education en 2007 au terme duquel était ressorti de nombreuses anomalies. Une rationalisation des salaires ainsi que des autres bénéfices monétaires et non-monétaires permettrait d'améliorer la gestion du système et, à terme, de mettre en place une politique salariale transparente et incitative dans la fonction publique à Madagascar.

Le renforcement des contrôles externes de la part des pouvoirs judiciaires et législatifs doit devenir une des clefs de voute du système de garde fous concernant l'utilisation des fonds publics. Si ces contrôles ne peuvent être que complémentaires aux contrôles internes, notamment en raison de leur lourdeur et décalage dans le temps, ils sont indispensables car ils permettent en principe une évaluation indépendante mais qui reste nationale. Dans ce contexte, la Cour des comptes doit procéder à l'examen des comptes de gestion de l'ensemble du secteur public, à commencer par ceux de l'Administration centrale mais aussi de ceux des communes et des agences ainsi que des entreprises publiques. Le renforcement de la capacité de l'Assemblée est également essentiel pour juger de la performance de du pouvoir de l'Exécutif, tant en amont dans l'adoption des Lois que du contrôle de leur mise en vigueur.

Responsabilisation externe. Les bailleurs de fonds, les partenaires techniques et financiers ainsi que les organisations non-gouvernementales doivent jouer un double rôle dans la responsabilisation des dirigeants politiques et économiques. D'une part, ils doivent accompagner les efforts en cours en renseignant les organes de contrôles en place dans le pays sur leurs interventions et financement. Si cette exigence semble triviale de prime abord, il n'est guère facile d'identifier les flux d'assistance étrangère (leur allocation et rythme de décaissements) à un moment donné, surtout que le lien entre ces flux et le budget est loin d'être automatique. Cet effort d'accompagnement doit aussi inclure le renforcement de des organes de contrôles internes qui n'ont souvent guère de moyens financiers et techniques ou d'expérience pour mener à bien leur mission.

En parallèle à ce rôle d'accompagnement, les acteurs externes doivent assurer leur rôle de surveillance ; non pas en se substituant aux organes internes mais en complétant leurs efforts. Cette synergie est essentielle ; sinon il y a un risque que les acteurs extérieurs soient uniquement perçus comme des policiers plutôt que des partenaires, diminuant ainsi le devoir de responsabilisation des dirigeants locaux. Les résultats des audits conduits par les acteurs externes, y compris les ONGs (comme cela est le cas dans le secteur de l'environnement), doivent être partagés avec les autorités de manière à identifier des solutions conjointes. En ce qui concerne l'appui budgétaire, qui repose sur la fiabilité des mécanismes de contrôles en place dans le pays, les partenaires devraient prendre acte des déficiences (ou du manque de progrès) et le cas échéant réduire les montants mis à disposition du Gouvernement.

IV. Conclusion

Le déclin économique à Madagascar s'inscrit dans la durée. Depuis 1980, il n'y a que 7 pays en développement qui ont reporté une croissance de leur revenu par habitant moindre que Madagascar, et encore tous ces pays ont souffert de guerres (civiles et régionales) de longue durée. Les crises politiques malgaches (1991, 2002 et 2009) ne servent qu'à rendre plus visibles les dysfonctionnements de son économie et à précipiter sa chute.

Le manque de croissance du revenu par habitant traduit des insuffisantes criantes en matière de développement humain et en capital physique ainsi qu'en développement technologique, qui sont les moteurs de la croissance. Ces signes, bien connus, sont visibles à travers la détérioration des routes, le nombre d'enfants dans les rues et de jeunes à la recherche d'un emploi décent et par l'état des machines ou matériel, à commencer par les voitures (le seul pays au monde où les 2CV constituent la majorité de la flotte automobile). Pourtant, ils sont les conséquences et pas les causes de l'échec économique à Madagascar.

Les causes avancées sont souvent le manque d'ouverture financière et commerciale de Madagascar qui est le canal privilégié pour la transmission de technologie et de compétences, les obstacles naturels que constituent son isolement géographique et sa vulnérabilité aux chocs climatiques, et ses efforts inconsistants pour rattraper son retard en matière d'éducation et santé. Bien sûr, Madagascar n'est pas le pays le plus intégré dans les circuits commerciaux et financiers de la planète, il est localisé à plus de 10 000 km de New York, il souffre de cyclones dévastateurs presque chaque année, et ses enfants vont moins à l'école et meurent plus que presque partout ailleurs. Ces explications ne sont pas suffisantes car des progrès conséquents (mais incomplets) ont été réalisés pour les atténuer au cours de ces dernières années et, au bout du compte, des pays comme l'île Maurice, la Malaisie ou le Costa-Rica, souffrant initialement des mêmes obstacles, ont réussi leur transition vers l'émergence économique.

L'incapacité de Madagascar a surmonté son retard économique par l'adoption de politiques économiques adéquates trouve son fondement dans le dysfonctionnement de ses institutions et ses déviations en termes de gouvernance. Les efforts fournis pour lutter contre la corruption au cours de ces dernières années ont porté sur les moyens, les processus et les systèmes plutôt que sur les résultats. Ils ont également omis de s'attaquer à des carences fondamentales et persistantes en matière de gouvernance, qui se trouvent au centre non seulement de la mauvaise gestion des fonds publics mais encore de l'allocation sous-optimale des ressources au sein du secteur privé qui se caractérise par la multiplicité des activités informelles, notamment minières, et la préservation de rentes qui freine l'émergence d'un processus d'innovation destructive qui devrait devenir la base de la croissance technologique du pays.

Dans cette vision, un programme d'actions prioritaires a été articulé qui vise à :

- Réduire la concentration tant politique qu'économique car elle favorise la préservation de rentes et les ententes entre les décideurs politiques et l'élite financière, au détriment de la majorité de la population.

- Lutter contre la tentation des ressources naturelles et de l'aide qui, si elles offrent des opportunités, peuvent également créer des effets pervers sur la qualité des institutions et augmenter les incitations aux détournements.
- Renforcer les garde-fous par la mise de mécanismes participatifs et de contrôles sur plusieurs niveaux ; à la fois au sein des institutions de l'Etat, de la société civile et des médias ; et des partenaires au développement (bailleurs et ONG).

Afin de convaincre ce programme est resté volontairement simplificateur mais son ambition est d'aller à l'essentiel, à savoir créer les institutions et les mécanismes nécessaires à la responsabilisation des décideurs politiques malgaches par rapport aux besoins de l'ensemble de la population. En réduisant les risques de collusion entre les élites politiques et financières, tant par une concurrence saine que par une décentralisation des mécanismes de décisions politiques et économiques, une dynamique positive ainsi qu'une cohérence sociale pourrait s'installer à Madagascar. L'instabilité politique récurrente et endogène pourrait alors être diminuée et ainsi placer le pays sur une trajectoire de croissance accélérée et équilibrée dans la durée. L'urgence est à la hauteur de l'enjeu car ce n'est uniquement dans ces conditions que le pays quittera le peloton des économies non seulement les plus pauvres mais encore les moins performantes de la planète que sont celles des pays en proie à des guerres civiles ou des coups d'Etat.