

DRAFT

Tome 1

Madagascar

***CADRE INTÉGRÉ
ÉTUDE DIAGNOSTIQUE SUR
L'INTÉGRATION DU COMMERCE***

19 Juin 2003

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	7
CHAPITRE 1 TOILE DE FOND ÉCONOMIQUE	27
1.1 PERFORMANCE ECONOMIQUE RÉCENTE	27
1.1.1 <i>Situation pre-crise</i>	27
1.1.2 <i>La crise de 2002</i>	30
1.1.3 <i>La relance</i>	36
1.1.4 <i>Commerce extérieur</i>	39
1.2 TAUX DE CHANGE ET COMPÉTITIVITÉ	43
1.3 LA PAUVRETÉ À MADAGASCAR	49
1.3.1 <i>La pauvreté après la crise</i>	52
1.3.2 <i>Education</i>	52
1.3.3 <i>Santé</i>	53
1.3.4 <i>Bien-être</i>	54
CHAPITRE 2 POLITIQUE COMMERCIALE ET ACCÈS AUX MARCHÉS	54
2.1 INTRODUCTION	54
2.2 LES MESURES D'INCITATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE MALGACHE	56
2.2.1 <i>La structure de taxation des importations</i>	56
2.2.2 <i>La taxation des importations comme source de recette</i>	59
2.2.3 <i>Evaluation en douane</i>	60
2.2.4 <i>Exonérations tarifaires</i>	61
2.2.5 <i>Droits antidumping, droits de compensation, et mesures de sauvegarde.</i>	64
2.2.6 <i>Autres barrières non tarifaires potentielles</i>	64
2.3 L'ACCÈS AUX MARCHÉS DU GROUPE QUAD	65
2.3.1 <i>Les relations commerciales avec le Canada.</i>	65
2.3.2 <i>Les initiatives américaines en matière de dispositions commerciales préférentielles.</i>	66
2.3.3 <i>Les échanges commerciaux avec le Japon</i>	69
2.3.4 <i>Les relations avec l'Union Européenne (UE)</i>	69
2.3.5 <i>Les Barrières Non Tarifaires (BNTs) dans les marchés du groupe QUAD</i>	73
2.4 LES ACCORDS COMMERCIAUX REGIONAUX	74
2.4.1 <i>Le Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)</i>	74
2.4.2 <i>La Commission de l'Océan Indien (COI)</i>	78
2.4.3 <i>Le Southern Africa Development Community (SADC)</i>	79
2.5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	81
CHAPITRE 3 DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS DU SECTEUR PRIMAIRE.	84
3.1 INTRODUCTION	84
3.2 GÉOGRAPHIE ET REPARTITION DE LA PAUVRETE RURALE	86
3.3 DÉCLIN À LONG TERME DE LA PERFORMANCE AGRICOLE	90
3.4 RÔLE DES INCITATIONS SUR LES PRIX ET CONTRAINTES HORS PRIX DANS LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE	93
3.5 ETUDES DE CAS	99
3.5.1 <i>Une culture traditionnelle d'exportation: la vanille</i>	99
3.5.2 <i>Des cultures industrielles: le coton et le sucre</i>	101

3.5.3	<i>Une Culture Vivrière: le Riz</i>	106
3.5.4	<i>Une Filière d'Exportation Non Traditionnelle: la Crevette</i>	110
3.5.5	<i>L'Exploitation des Ressources Minières</i>	113
3.6	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	115
	CHAPITRE 4 MESURES D'INCITATION ET CONTRAINTS INFLUANT SUR LE COMMERCE: LEÇONS TIRÉES D'ÉTUDES DE CAS DANS L'INDUSTRIE MANUFACTURIER	121
4.1	INTRODUCTION	121
4.2	CROISSANCE ET STRUCTURE DU SECTEUR INDUSTRIEL	122
4.2.1	<i>Entreprises établies sous le régime de droit commun</i>	122
4.2.2	<i>L'Investissement en Zone Franche Industrielle</i>	127
4.3	PROBLÈMES TRANSVERSAUX	128
4.3.1	<i>Les Infrastructures</i>	129
4.3.2	<i>Le Système Financier et Bancaire</i>	130
4.3.3	<i>Formation et éducation</i>	134
4.3.4	<i>L'Environnement des Affaires</i>	136
4.3.5	<i>Conclusions</i>	139
4.4	RECOMMANDATIONS	140
	CHAPITRE 5 PLAN DE DÉVELOPPEMENT DU TOURISME	141
5.1	INTRODUCTION	141
5.2	FORCES ET FAIBLESSES DU SECTEUR TOURISTIQUE	142
5.2.1	<i>Avantages comparatifs</i>	142
5.2.2	<i>Système d'information et base de données</i>	143
5.3	CONTRAINTES SUR LA CROISSANCE DU SECTEUR TOURISTIQUE	145
5.3.1	<i>Infrastructures</i>	145
5.3.2	<i>Politique gouvernementale et promotion des investissements</i>	146
5.3.3	<i>Le Cadre Institutionnel</i>	147
5.3.4	<i>Promotion de la Destination</i>	148
5.3.5	<i>Santé, sécurité et climat</i>	149
5.4	SIGNES POSITIFS	149
5.4.1	<i>Une volonté politique</i>	149
5.4.2	<i>Croissance future</i>	151
5.5	TOURISME ET PAUVRETE	151
5.6	STRATÉGIE PROPOSÉE POUR LE TOURISME	154
	CHAPITRE 6 LES SERVICES ET INFRASTRUCTURES D'APPUI AU COMMERCE	158
6.1	INTRODUCTION	158
6.2	LES DOUANES	159
6.2.1	<i>Les objectifs doubles de l'administration des douanes</i>	159
6.2.2	<i>Des développements positifs</i>	160
6.2.3	<i>Les principales contraintes</i>	162
6.2.4	<i>L'AGOA et les douanes</i>	163
6.3	PERFORMANCE DES INFRASTRUCTURES MALGACHES	165
6.3.1	<i>Le réseau routier</i>	171

6.3.2 <i>Les ports</i>	173
6.3.3 <i>Aéroports</i>	174
6.3.4 <i>Infrastructures des Technologies de l'information et de la Communication (TIC)</i>	176
6.4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	178
CHAPITRE 7 VERS UNE STRATÉGIE DE COMMERCE EN FAVEUR DES PAUVRES	181
7.1 OUVERTURE, CROISSANCE ET PAUVRETÉ	181
7.2 EVALUATION DES EFFETS DE LA CROISSANCE ET DU COMMERCE SUR LA PAUVRETÉ	184
7.2.1 <i>Effets de la croissance</i>	185
7.2.2 <i>Hypothèses de croissance</i>	186
7.2.3 <i>Evaluation de l'impact de la croissance sur la pauvreté</i>	188
7.3 CONCLUSION : L'IMPORTANCE DES POLITIQUES COMMERCIALES ET DE LA CROISSANCE	190

FIGURES

Figure 1.1 Exportations de Madagascar (1985-99)	39
Figure 1.2 Importations de Madagascar (1985-99)	40
Figure 1.3 Commerce et solde du compte courant : 1996-2000	42
Figure 1.4 Indexe des taux de change effectifs, 1980-2001	45
Figure 2.1 Accélération du tarif selon les deux premiers chiffres du code SIC, 2000	59
Figure 2.2 Coûts budgétaires des exonérations aux droits de douane et taxes d'importation	63
Figure 2.3 Coûts budgétaires des exonérations à la tva perçue aux frontières	63
Figure 3.1 Prix au Producteur des Principales Cultures d'Exportation Traditionnelle 1985-99 (prix constants 1989)	94
Figure 3.2 Riz : Prix au Producteur et Cours Internationaux (prix constants 1989)	95
Figure 3.3 Production de Riz (Milliers de TM)	107
Figure 3.4 Indice du Prix du Riz au Producteur Et à la Consommation	108
Figure 4.1 : Croissance du marché national, 1997-1999	125
Figure 4.2 prêts douteux dans le portefeuille des banques malgaches	131
Figure 6.1 Base de comparaison de Toamasina avec les autres ports de l'océan indien	174
Figure 7.1: croissance des revenus des ménages et croissance (20 % des ménages les plus pauvres)	182
Figure 7.2 Croissance de la pauvreté dans les pays sélectionnés (données sur les ménages)	183

TABLEAUX

Matrice d'assistance technique : Actions prioritaires	22
Matrice d'assistance technique : Actions complémentaires	25
Tableau 1.1 Principaux indicateurs d'activité économique 1997-2001	27
Tableau 1.2 Taux de croissance sectoriel du PIB de Madagascar, 1985-2000	28
Tableau 1.3 Quelques indicateurs économiques pour 2001, 2002	30
Tableau 1.4 Impacts de la crise de 2002 sur la situation de l'ensemble des entreprises	31
Tableau 1.5 Impacts de la crise au niveau de chaque province	32
Tableau 1.6 Proportion des pertes et surcoûts par province, 1er semestre 2002 (pourcentages)	32
Tableau 1.7 Comment éviter le retour d'une telle crise majeure?	38
Tableau 1.8 Evolution récente des taux de change effectifs nominaux et réels	47
Tableau 1.9 Tendances de la pauvreté : 1962-1999	49
Tableau 1.10 Pourcentage des pauvres/non-pauvres et qualifiés/non-qualifiés selon le secteur d'activité économique du chef de ménage (1999)	51
Tableau 2.1 Structure des Droits de Douane et des Taxes d'Importation, 2000	57
Tableau 2.2 Structure des recettes fiscales à Madagascar, 1995-2001	60
Tableau 3.1 Pauvreté en zones Rurales selon le degré d'enclavement, 1999	86
Tableau 3.2 - Revenu Agricole par Quintile de Dépenses	88
Tableau 3.3: Synthèse de la répartition de la production agricole par culture et par région, 2001	89
Tableau 3.4 Taux de Croissance Annuelle Moyenne de la Production Alimentaire et Non Alimentaire	90
Tableau 3.5 Taux de Croissance Annuelle Moyenne des Rendements des Principales Cultures	90
Tableau 3.6: Principales Exportations agricoles et de Produits de Pêche Malgaches (1000 US \$), 1980-99	92
Tableau 3.7 Coûts et Prélèvements sur le Sucre selon l'Origine (1999-2000)	105
Tableau 3.8 impact des taxes à l'importation du riz sur les prix de détail et à la production	109
Tableau 4.1 : Croissance du PIB Industriel en Fmg constants (en pourcentage)	122
Tableau 4.2 Ratios de pénétration des importations (en pourcentage)	124
Tableau 6.1 Coûts comparatifs de certains produits (vêtements/nourriture) expédiés par fret aérien	167
Tableau 6.2 Coûts comparatifs pour certains produits (vêtements/nourriture) expédiés par bateau	169
Tableau 7.1: Description des simulations et leurs impacts sur la pauvreté	189

LISTE DES ABRÉVIATIONS

BTA	Bon du trésor par adjudication
BTP	Bâtiment et travaux publics
DSRP	Document cadre de stratégie de lutte contre la pauvreté
EU	États Unis
FMI	Fonds monétaire international
MID	Marché interbancaire de devises
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et des communications
PIB	Produit intérieur brut
PSUE	Programme de sauvetage d'urgence des entreprises
ZFI	Zone franche industrielle

Résumé Exécutif

L'évolution économique de Madagascar depuis la fin des années 90 a été marquée par le développement de secteurs d'activité comme la pêche, les entreprises franches et le tourisme, susceptibles d'entraîner dans leur sillage la concrétisation d'autres potentialités existantes, malgré le coup d'arrêt de la crise de 2002. L'île se caractérise cependant par une fragmentation des activités à cause notamment de sa taille, de la richesse et la diversité de ses ressources naturelles, et d'une dispersion des capacités tant au niveau public que privé. Un développement intégré et harmonieux exige de fait des différents acteurs, publics comme privés, une gestion optimale des flux de marchandises, des services de base, des personnes, de l'information pour aboutir à un désenclavement réel des régions, à un marché intérieur fluide et élargi, à une meilleure compétitivité et à une plus grande intégration dans la globalisation, dans un objectif de croissance orientée vers une réduction effective de la pauvreté.

Si les tendances de ces dernières années se confirment, la période actuelle de reprise ouvre de réelles perspectives pour une concentration des ressources (i) sur le renforcement des capacités des acteurs publics (notamment les départements chargés d'encadrer le commerce intérieur et extérieur, l'administration des douanes et les organes de régulation des secteurs) et privés dans le cadre d'une libéralisation effective des échanges (ii) sur les infrastructures intérieures (routes, technologies de l'information et de la communication, distribution d'eau et d'électricité) et celles qui importent pour le commerce extérieur (ports et aéroports internationaux, points d'entrée des réseaux internationaux de communication) et, (iii) sur l'amélioration de l'environnement des affaires et des mesures d'incitation pour sécuriser les investissements existants et accroître les Investissements Directs Etrangers (IDE), essentiels pour un développement durable.

Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'intégration est un processus à long terme qui requiert un suivi permanent à différents niveaux, de la part des institutions nationales et des partenaires du développement.

Les récentes tendances économiques

Madagascar a entamé le 21^{ème} siècle dans une position favorable: l'économie malgache s'est relancée après des années de croissance négative du PIB. Ce dernier s'est accru en moyenne de 4,6% entre 1997 et 2001. La croissance des activités économiques, mesurée par les investissements privés, s'est également intensifiée: le taux d'investissement a évolué de 6% à 11% pour la même période.

L'accélération de la croissance est essentiellement due au secteur non-agricole, notamment celui des services dont la croissance a dépassé 5% à partir de 1996. Le secteur manufacturier a connu une accélération identique au cours de la même période. Par contre, le secteur agricole continue de stagner déjà avant et après 1996. La pêche est le seul sous-secteur de l'agriculture ayant enregistré une croissance conséquente.

Parmi les réussites, figure la mise en place des dispositions relatives au régime de ZFI (Zone Franche Industrielle) malgré une contribution au PIB total encore faible (de l'ordre de 2%); elle se traduit par une augmentation moyenne des activités de 20,2% entre 1996 et 2001, une augmentation rapide des exportations de produits textiles (progression de 40% pour la production en ZFI en 2001 grâce à l'accès préférentiel des articles d'habillement au marché américain au titre de l'AGOA), des créations d'emplois et des pouvoirs d'achat. La croissance du secteur crevettier est également un point positif et démontre la capacité de Madagascar de se conformer à des normes de production et d'exportation complexes, et de satisfaire les critères sanitaires internationaux les plus exigeants. Quant aux entreprises de technologie de l'information, leur véritable épanouissement n'attend que la baisse des coûts de connexion internationale.

Si on exclut les ZFI, la croissance de Madagascar provient essentiellement de secteurs producteurs de biens ou services non commercialisables. Cette orientation des ressources de production peut s'expliquer par la disparition progressive des barrières commerciales dans les secteurs concernés par les biens commercialisables. Les entreprises malgaches, habituées à des niveaux de protection élevés, n'ont pu se restructurer ou suffisamment investir pour faire face à une concurrence accrue des produits d'importation. D'importantes barrières à l'entrée perdurent sans que le processus de restructuration ne progresse suffisamment rapidement.

Les bonnes et constantes réalisations en matière d'exportation depuis 1996 démontrent un maintien de compétitivité malgré un fléchissement en 2001. Les exportations malgaches de biens et de services non-facteurs ont continué d'augmenter de façon constante passant de 20 % du PIB en 1996 à 30 % en 2001 (et à 16% en 2002). En 2001, les recettes d'exportation pour les biens et services ont augmenté de 13% (46% en 2000 et -47% en 2002), tandis les volumes d'exportations se sont accrus de 0,6% (38 % en 2000 et -56% en 2002).

La bonne performance de l'économie des dernières années a été malmenée par la crise post-électorale de 2002. La croissance économique a chuté à -12,7%. La crise a eu pour conséquence un ralentissement des activités globales entraînant une baisse de la production, le licenciement ou la mise au chômage technique des

travailleurs, par conséquent une réduction du taux d'activité. Les impacts ont été les mêmes pour toutes les entreprises, de droit commun ou ZFI.

La réputation de Madagascar en tant que destination pour des IDE constitue un autre indicateur d'une compétitivité internationale car elle reflète une perception globale du climat des affaires. Elle était relativement bonne au cours des dernières années jusqu'à la crise de 2002. Les estimations de balance de paiement montrent que les flux de capitaux privés (y compris les recettes de la privatisation) sont passés de 4 millions de DTS¹ en 1994 à 73 millions de DTS en 2001. Ceci représente un décuplement passant de 0,2 % à 2,1 % du PIB sur cette période, dont une grande partie s'est orientée vers les ZFI. En 2002, cette contribution est repassée à 0,15% du PIB. Il est primordial aujourd'hui pour Madagascar de restaurer sa bonne réputation et sa compétitivité en tant que destination de l'investissement direct étranger.

Renforcer les acquis des ZFI et étendre les effets positifs aux autres secteurs

Les premières statistiques de la période d'après-crise (deuxième semestre 2002 et premier trimestre 2003) indiquent la reprise d'une croissance tirée par les exportations. Même si les tendances observées avant 2002 se confirment au cours des prochains mois, plusieurs points requièrent une attention particulière dans la recherche d'une croissance durable.

Le premier point, déjà mentionné ci-dessus, consiste à retrouver la confiance des investisseurs, nationaux et étrangers, qu'ils soient déjà sur place ou à venir. Cela implique l'amélioration du climat d'investissement dans le but de drainer des IDEs suffisants pour asseoir une base solide pour la croissance, dans une économie où le taux d'épargne national est très bas et où les facteurs de compétitivité n'étaient déjà pas toujours favorables avant la crise. L'enjeu consiste à assurer une continuité avec la période d'avant-crise tout en innovant dans l'effectivité et l'efficacité de l'application des mesures d'incitation à l'investissement et des différentes dispositions susceptibles de bénéficier aux investisseurs, y compris l'accès préférentiel aux marchés régionaux et ceux des pays de l'OCDE..

Le deuxième point est relatif à la segmentation de la croissance de l'économie malgache: le dynamisme des ZFI contraste avec une certaine inertie du secteur industriel soumis au droit commun. Le régime de ZFI permet aux réformes de progresser rapidement dans un cadre restreint, sans rencontrer la résistance associée aux efforts de réforme de l'économie globale. L'émergence d'une

¹ DTS: Droits de Tirage Spéciaux

économie à deux vitesses du fait de l'existence de deux régimes différents n'est donc pas surprenant. Cependant, il est important d'empêcher que cette situation ne devienne le prétexte pour ne pas entreprendre des actions touchant l'ensemble des secteurs.

La troisième point a trait à la volatilité des investissements en ZFI, particulièrement vulnérables aux changements de l'environnement des affaires comme la crise de 2002 l'a montré. La fin de la règle spéciale sur les produits textiles de l'AGOA en 2004 coïncidant presque avec la fin en 2005 de l'Accord Multi-Fibre (AMF) va certainement éroder les bénéfices réels garantis par les accords de traitement préférentiel des Pays les Moins Avancés (PMA) dont fait partie Madagascar, dans le secteur textile international. Il est donc crucial de sécuriser ces investissements rapidement en leur offrant un environnement national favorable en termes d'infrastructure, de chaîne d'approvisionnement, de fiscalité, et de cadre légal et réglementaire. Si les efforts de construction d'un tel environnement réussissent, la ZFI aura alors le potentiel de devenir le modèle et le catalyseur pour la modernisation de l'ensemble de l'économie malgache.

Le quatrième point consiste en la capacité des ZFI à créer des externalités positives sur les autres secteurs de l'économie et plus généralement les entreprises du droit commun. Comme dans d'autres pays, des mesures ont été prises à Madagascar pour que les producteurs nationaux puissent approvisionner les ZFI en ayant accès aux intrants en franchise de droits. A Madagascar également, les transferts de technologie devraient être facilités par diverses mesures d'incitation encourageant le partenariat entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales, suscitant ainsi la croissance d'une industrie locale de sous-traitance. Les textes régissant les ZFI doivent être révisés dans ce sens pour saisir de toutes les opportunités, permettre un véritable partage de la croissance, base d'un développement durable et renforcer les activités en ZFI d'autres secteurs compétitifs comme l'industrie agro-alimentaire et les activités informatiques à haute valeur ajoutée.

L'objectif pour Madagascar, dans le contexte particulier d'après crise, est de retrouver rapidement et de consolider les acquis d'avant la crise, notamment en ce qui concerne les ZFI, malgré tous les changements à venir sur les marchés internationaux du fait de diverses échéances relatives aux accords commerciaux. Le modèle des ZFI peut inspirer des secteurs porteurs tournés vers l'exportation comme l'industrie agro-alimentaire, le secteur minier ou le tourisme qui ont l'avantage de créer des externalités certaines sur des secteurs dont l'activité est essentiellement localisée dans les zones rurales, contribuant ainsi à un désenclavement des populations concernées et de fait, à la réduction de la pauvreté.

Une double intégration pour faire face à un double enclavement

L'intégration aux marchés mondiaux et l'intégration des marchés intérieurs, aujourd'hui fragmentés, sont des vecteurs particulièrement efficaces de croissance et de réduction de la pauvreté. En tant qu'île longtemps fermée sur elle-même et éloignée des marchés d'exportation et de certaines sources d'approvisionnement, Madagascar doit faire plus d'efforts que d'autres pays pour s'ouvrir pleinement aux échanges internationaux et être compétitive. La faiblesse des infrastructures de communication fait des différentes régions de Madagascar, des îles virtuelles réduisant la taille du marché intérieur et l'efficacité des industries locales.

Les statistiques de croissance des pays des économies émergentes montrent que leur intégration aux marchés mondiaux a eu pour résultat un apport supplémentaire de croissance annuelle, allant de 2,5% (au cours des années 1980) à 3,5% (au cours des années 90). Pour ce faire, Madagascar doit assurer la stabilité de ses politiques macro-économiques (fiscales et monétaires) et maintenir un taux de change stable et compétitif. L'Etat doit également renforcer le régime d'incitation en le rendant simple et transparent. Le fait que le pays soit membre de l'OMC et la réduction de la dispersion des tarifs actuels contribueront à pérenniser ces efforts. Tout en bénéficiant des nouvelles opportunités qu'offre l'intégration, Madagascar devra aussi prendre des mesures pour en réduire les coûts potentiels. Les investissements en éducation et en formation, une attention soutenue à la rapidité d'exécution des réformes et à leur calendrier, ainsi que la mise en place de filets de sécurité sociaux, efficaces et ciblés, seront dans ce contexte des mesures importantes.

Une plus large ouverture sur les marchés extérieurs. Bien que cela ne soit pas évident de prime abord, l'existence de multiples monopoles, institutionnalisés ou de fait, constitue une des barrières les plus puissantes à la croissance de l'économie malgache. Le manque de concurrence interne et externe sur le marché local réduit considérablement les capacités des entreprises hors ZFI à attaquer les marchés régionaux. Pourtant, une diversification de la « corbeille » des exportations malgaches vers les marchés régionaux et internationaux est une condition essentielle pour que Madagascar puisse profiter pleinement des accords d'intégration régionale tels le COMESA ou la COI; elle implique de fait l'amélioration des capacités d'exportation des secteurs hors ZFI. Toutefois, les entreprises malgaches ne peuvent espérer conquérir des marchés régionaux ou internationaux qu'après avoir acquis l'expérience d'une concurrence sur le marché intérieur. Il est particulièrement important que Madagascar puisse créer les conditions nécessaires pour tirer le meilleur parti des accords commerciaux, qui pourrait occasionner par ailleurs des coûts (par exemple, perte de recettes

d'importation et détournement d'échange au profit de pays partenaires dont les produits ne sont pas compétitifs sur le marché mondial). Pour ce faire, outre un environnement des affaires favorable, le gouvernement se doit de mettre en place un cadre institutionnel permanent accompagnant le développement des activités d'exportation, doté des moyens nécessaires pour accroître la connaissance des procédures d'exportation et des marchés potentiels, et relayé par les organisations privées.

Un environnement des affaires favorable à l'émergence de nouvelles pratiques et de nouveaux acteurs. L'ouverture de l'économie a réduit les revenus réalisés par les situations de monopole ou de rente sur le marché intérieur. Leurs marges bénéficiaires ont chuté, et elles ont procédé à des investissements et à la modernisation de leurs méthodes de gestion, nécessaires à leur survie dans ce nouveau contexte. Néanmoins, la restructuration du secteur industriel va requérir de nouveaux acteurs et l'apport de nouveaux capitaux, ce qui à son tour va nécessiter l'appui d'un secteur bancaire concurrentiel et en bonne santé. A l'heure actuelle, ce n'est pas vraiment le cas. Des facteurs structurels comme la faiblesse de l'épargne intérieure et des dépôts à long terme limitent la capacité des banques à prêter à long terme sans violer les règles prudentielles. Un nombre de facteurs institutionnels comme la difficulté de trouver de garanties suffisantes, et la possibilité pour les banques d'obtenir un profit suffisant par le biais d'activités à faible risque (comme les opérations de changes et les prêts au secteur public) explique la faiblesse des niveaux de prêts aux petites et moyennes entreprises (PME). Il n'est donc pas surprenant que persiste à Madagascar la perception d'un secteur bancaire malgache excessivement conservateur lorsqu'il s'agit de consentir des prêts aux PME.

Un facteur de compétitivité primordial pour Madagascar: la gestion des délais. Les coûts et la productivité de sa main d'œuvre donnent à Madagascar un avantage comparatif dans certaines industries à haute intensité de main d'œuvre. S'il est nécessaire, cet avantage n'est cependant pas suffisant pour attirer les investissements privés. La compétitivité, en particulier dans les industries textiles et de l'habillement, a pris aujourd'hui des formes nouvelles qui atténuent quelque peu l'importance de cet avantage. En effet, pour des produits dont les créneaux de commercialisation se mesurent en semaines, le facteur indispensable à leur compétitivité est moins l'attrait des coûts de main d'œuvre que la fiabilité de la logistique dans la chaîne d'approvisionnement et la capacité de se conformer à des délais de livraison extrêmement courts. Ce même type de considération s'applique au secteur agro-alimentaire où les facteurs critiques sont la fiabilité de la chaîne de froid et la rapidité de la logistique et du contrôle de qualité. Les industries de ce type requièrent une infrastructure de haute qualité, une bonne compréhension des besoins et une collaboration efficace de la part des autorités administratives de tutelle.

A ce titre, les Technologies de l'Information (TI) ont deux effets inverses sur la capacité d'un pays comme Madagascar à s'intégrer dans le commerce mondial. D'un côté, elles abaissent les coûts de transport et contribuent à « désinsulariser » le pays sur le plan géographique. Elles ouvrent ainsi la voie à des projets de services d'appui au commerce (création et gestion de base de données, mise en place de systèmes d'information, diffusion de l'information, traitement en ligne, etc.), pour lesquels Madagascar dispose d'un avantage comparatif dans le monde francophone. D'un autre côté, elles exigent également une administration plus efficace et une infrastructure de qualité. L'intégration de ce secteur est donc à la fois une opportunité et un défi.

L'importance des infrastructures. Les investissements en infrastructure augmentent la production économique et par conséquent, constituent une priorité pour toute stratégie de réduction de la pauvreté. Le Gouvernement actuel a décidé de faire des infrastructures sa priorité et un effort important devra être entrepris pour amener les infrastructures au niveau requis par le secteur privé malgache. Il est donc nécessaire de considérer différentes formes contractuelles de coopération publique - privée pour la construction, l'exploitation et finalement le transfert des infrastructures lourdes (ports, aéroports, chemins de fer et routes à péage). Les dimensions du projet de réhabilitation et de construction des infrastructures nécessitent un plan directeur à l'élaboration duquel l'Etat, le secteur privé et les partenaires du développement devront concourir pour établir les priorités, le calendrier et les moyens après une évaluation systématique des besoins économiques, commerciaux et sociaux, et pour assurer qu'il aura la clarté et la stabilité requises pour motiver les investisseurs. La construction et l'exploitation des infrastructures vont lier les investisseurs pour une longue période à des financements qui peuvent être aisément mobilisés, mais qui vont soulever des questions délicates de rentabilité et de tarification, en cas de système de péage. Par conséquent, l'instauration d'un climat de confiance est essentielle.

L'incontournable développement rural, intégré aux autres secteurs économiques. Le développement de l'agriculture est primordial pour la réduction de la pauvreté, car 85% des populations pauvres sont également rurales, à travers une diversification des cultures et la fin d'une agriculture de subsistance. Quoi qu'il en soit, l'agriculture a connu un déclin continu au cours des quatre dernières décennies et, dans leur ensemble, la situation des exportations agricoles n'est pas particulièrement satisfaisante. Ce déclin a pour origine de multiples facteurs dont plusieurs sortent du domaine du commerce et des régimes d'incitation. Ce sont, par exemple, la faiblesse des infrastructures de transport, la dégradation des ressources naturelles, les risques élevés auxquels est soumise la production agricole, le manque d'intrants, l'accès limité aux crédits

et les droits fonciers mal définis. La mainmise du gouvernement sur les industries subventionnées du sucre et du coton constitue un des facteurs affectant directement l'efficacité du secteur agro-alimentaire. Le riz, l'un des principaux produits de consommation des pauvres, a souffert de changements fréquents dans les politiques d'importation et du manque de clarté de la vision et de la stratégie à long terme. Vu son importance pour les pauvres (qui tendent à être des producteurs net), il serait très utile de revoir en détail les politiques rizicoles.

L'industrie du coton est un élément essentiel de l'avenir du secteur textile, particulièrement dans le cadre de l'AGOA, qui en 2004, exigera l'utilisation d'intrants locaux dans les produits textiles finis pour continuer de bénéficier de l'accès préférentiel aux marchés des USA. Non seulement il sera nécessaire de privatiser la HASYMA, mais aussi de lever son monopole d'achat du coton fibre auprès des producteurs et de mettre fin aux subventions à l'industrie de la filature. A présent, l'industrie cotonnière est forcée de fournir une fraction de sa production aux filatures nationales à des prix inférieurs à ceux du marché mondial, ce qui abaisse sa rentabilité. La crevette et la vanille sont des domaines où Madagascar est concurrentiel sur le plan international et où les politiques d'encadrement sont, de façon générale, satisfaisantes. En ce qui concerne la vanille, l'accès aux crédits sera particulièrement important pour veiller à ce que les exportateurs à petite et moyenne échelle puissent continuer à participer à l'effort de commerce.

Le tourisme comme moteur du développement. Le tourisme peut contribuer à ouvrir des zones enclavées. Avec un littoral particulièrement adéquat pour les activités balnéaires, une faune et une flore uniques, Madagascar possède des atouts considérables au développement du tourisme. Ce secteur a la possibilité de générer des activités dans des régions qui restent inaccessibles au développement industriel, et pourrait avoir des retombées positives sur les segments les plus défavorisés de la population en créant des liens dynamiques avec d'autres secteurs, comme l'artisanat et l'agriculture. Cependant, le tourisme actuel ne correspond pas aux attentes liées à son potentiel. Paradoxalement, le tourisme malgache, est le moins développé des îles de l'Océan indien (par rapport à Maurice et aux Seychelles) et se heurte à des handicaps sérieux. La diversification des marchés est faible (60% des touristes sont français), les coûts des transports aériens, internationaux et domestiques, restent très élevés, les structures d'hébergement actuelles ne permettent pas le développement d'une véritable industrie. D'autres facteurs génériques contribuent aussi à décourager les investisseurs dans ce secteur, comme l'absence d'une politique d'aménagement des sites permettant une facilitation des procédures foncières et de la viabilisation des sites, une fiscalité lourde (le secteur n'est pas considéré comme une activité d'exportation). Finalement l'absence d'une infrastructure

publique adéquate (santé et transport) est un autre obstacle qui désavantage Madagascar par rapport à d'autres destinations.

La réforme du secteur minier. Comme le tourisme, le secteur minier a été identifié dans le projet de Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) comme un des secteurs porteurs pour la réduction de la pauvreté: le cadre institutionnel administrant le secteur a été conçu pour s'adapter aux petits exploitants artisanaux à travers une simplification des procédures d'octroi des titres miniers et des mécanismes de commercialisation afin qu'ils puissent s'intégrer dans des activités formelles tout au long de la chaîne d'approvisionnement du secteur. Le but est de valoriser les richesses minières en mettant fin aux exportations frauduleuses et en incitant à la création de valeur ajoutée dans le pays par le développement d'activités de transformation des pierres (coupe, taille et montage). Il est essentiel dans le cadre de la réforme du secteur minier de réguler et structurer le marché intérieur et à l'exportation des pierres fines par la mise en place d'un cadre institutionnel adéquat et d'une politique visant à valoriser les produits. A terme, Madagascar a la potentialité de réaliser une intégration verticale du secteur, de l'exploitation regroupant les grosses et petites structures, à une industrie de transformation des minéraux susceptible de créer plus d'emplois que l'exploitation. Les ZFI peuvent servir de cadre à cette industrie de transformation avec un système d'approvisionnement spécifique où les transactions s'effectueraient sur la base des cours internationaux sur un marché boursier local, pour sécuriser les revenus en devises et les recettes fiscales.

Intégration et réduction de la pauvreté. A Madagascar, comme dans la majorité des PMA, la pauvreté affecte particulièrement les milieux ruraux. 77% des ménages en milieu rural vivent en dessous du seuil de pauvreté (revenus de moins de un dollar par jour) alors que ce taux est de 52% dans les zones urbaines. Cette incidence de la pauvreté reflète l'inadéquation des politiques agricoles malgaches ainsi que les limites des canaux actuels de commercialisation et le délabrement des réseaux de communications et de transport. L'enclavement qui en résulte a pour effet de limiter le champ des activités économiques des ménages ruraux, et de les contraindre à une vie de subsistance. Si la croissance est bien une composante importante de la réduction de la pauvreté, elle n'est pas suffisante: elle doit s'accompagner d'un accroissement de la productivité des travailleurs urbains et agricoles avec pour résultat d'augmenter leurs salaires, et d'une mobilité accrue des travailleurs potentiels entre les différentes zones de production. Cela implique des actions concrètes au niveau de l'éducation de base, de la formation professionnelle au niveau de chaque secteur et la facilitation de la circulation et de l'accueil des personnes.

La nécessité d'un cadre réglementaire incitatif, transparent et stable

La redéfinition du rôle de l'Etat. L'économie malgache souffre d'une intervention à la fois abusive et inadéquate de l'Etat. Dans des pans entiers de l'économie, comme le coton, le sucre, les télécommunications et le transport aérien, l'Etat intervient en force. Pour d'autres, comme l'éducation, la santé et la fourniture de services de base (dont les routes), son intervention est inadéquate et/ou insuffisante. L'Etat malgache doit redéfinir son rôle: cela passe en partie par la privatisation, avec pour objectif de profiter des économies budgétaires ainsi réalisées pour rehausser l'efficacité des actions publiques. Une autre partie de cette redéfinition, comme indiqué précédemment, a pour objectif de créer l'environnement favorable dont le marché a besoin pour son développement, en posant des règles du jeu qui soient claires, stables et équitables, et de les faire respecter. Par exemple dans les secteurs du transport aérien et des télécommunications, la privatisation ne doit pas être considérée comme un simple transfert d'activités entre les secteurs publics et privés avec pour principal objectif de maximiser la rentabilité financière. Son véritable objectif est de renforcer l'efficacité de l'économie, ce qui implique une stratégie comprenant dans certains cas, un appui à des investisseurs stratégiques, mais également à des politiques moins susceptibles de remplacer dans des secteurs clés un monopole public par un monopole privé.

Une bonne gouvernance. Les progrès technologiques récents particulièrement dans les domaines de télécommunications et de l'énergie sont susceptibles d'abaisser les coûts d'infrastructure et en même temps d'ouvrir à la concurrence des secteurs qui jusqu'ici étaient considérés comme étant des monopoles naturels. Dans ce contexte, le rôle de l'Etat est essentiellement de veiller à la bonne application des réglementations. Ce nouveau rôle va demander une crédibilité et une intégrité des organes régulateurs, ainsi que la possibilité d'un recours effectif en cas de litige, en d'autres mots, l'existence d'un régime réglementaire et légal assaini et l'établissement de l'Etat de droit. Ce désir profond d'Etat de droit et de bonne gouvernance se manifeste dans l'ensemble des secteurs : tourisme, industries soumis au droit commun, ZFI, secteur bancaire, etc. Même s'il est impossible d'avoir aujourd'hui un cadre institutionnel non discrétionnaire, celui-ci doit être l'objectif ultime pour toute réforme des procédures réglementaires et publiques et pour toutes discussions touchant à la redéfinition des fonctions du secteur public.

La réduction des coûts de transaction. Les coûts de transaction élevés au sein du secteur privé ou entre le secteur privé et le secteur public affectent l'ensemble des secteurs de l'économie malgache. Les opportunités de transaction au sein du secteur privé sont limitées par la présence de risques sur lesquels le système légal a peu de contrôle. Le risque encouru en octroyant du crédit restreint la capacité des banques à financer la croissance de l'économie. Il n'y a pas de crédit à long

terme disponible pour financer l'investissement, ce qui limite les opportunités d'investissement à ceux qui sont capables de s'autofinancer et également l'entrée de nouveaux acteurs essentiels pour l'évolution et l'innovation dans les secteurs. Ces mêmes contraintes empêchent l'octroi de crédit à court terme et reflètent également la faible capacité du système légal à garantir les contrats et à imposer des sanctions effectives en cas de contentieux.

La réforme des services de douanes. Les coûts de transaction entre le secteur privé et le secteur public sont également élevés. Les services de douanes représentent une des interfaces essentielles entre les secteurs public et privé dans toute l'économie adossée au commerce mondial. En dépit d'améliorations récentes comme la nomination d'une société internationale de services chargée de mettre en place un système de gestion des risques et l'élaboration d'un programme de réforme des douanes, le service se heurte à des problèmes sérieux. Malgré la mise en place du programme SYDONIA 2.7 (et bientôt SYDONIA ++), les agents n'utilisent que très peu les technologies de l'information pour des raisons diverses, dont le manque de formation et/ou de matériel, et procèdent encore à une vérification intégrale des déclarations. Les délais occasionnés sont particulièrement préjudiciables pour des secteurs, comme le textile, qui doivent se contraindre à des calendriers de livraison extrêmement serrés. Par ailleurs, les accords commerciaux préférentiels imposent un fardeau supplémentaire aux services des douanes, qui utilisent plus de 25% de leurs ressources à vérifier la conformité des transactions avec les règles de ces accords.

Une réforme crédible des douanes ne peut pas être mise en place sans un cadre de coopération entre le gouvernement, la société de services nommée pour accompagner la réforme, le secteur privé et les partenaires financiers du développement, et doit inclure un calendrier agréé, ainsi que des indicateurs de la performance et des procédures de suivi. Si ce plan est mis en œuvre avec succès, ses bénéfices s'étendront au-delà de la ZFI, avec pour résultat des gains immédiats. En effet, une réforme réussie de la douane pourrait être utilisée comme modèle de réforme pour d'autres services publics (par exemple les services judiciaires) qui font face à de problèmes de fonctionnement similaires.

Transparence et effectivité. De nombreux entretiens avec des opérateurs économiques et des fonctionnaires ont mis en évidence un usage abusif de mesures discrétionnaires, avec pour résultat un manque d'uniformité dans l'application des mesures, un manque de prévisibilité, voire une instabilité des réglementations, et une législation quelquefois redondante et contradictoire. A titre d'exemple, les délais d'octroi de l'agrément au régime ZFI restent à ce jour bien au-delà du délai officiel théorique de 20 jours. Cet environnement réglementaire discrétionnaire est source d'incertitude dans le monde des affaires,

et constitue un obstacle au commerce et à l'investissement à Madagascar. De plus, l'exercice du pouvoir discrétionnaire a pour corollaire d'augmenter encore plus les coûts de transaction des entreprises. Ces coûts sont plus élevés pour les petites entreprises qui sont les moins susceptibles de les absorber.

Réviser les mesures fiscales d'incitation. Il serait souhaitable de simplifier davantage la structure de la taxation et, comme nous venons de le souligner, de réduire le pouvoir discrétionnaire de l'administration fiscale. L'expérience d'autres pays dans le domaine fiscal démontre qu'une administration plus transparente est mieux à même d'améliorer son taux de perception et ses relations avec le secteur privé. Le système fiscal malgache reste très complexe à « naviguer », particulièrement pour les entreprises situées en dehors de la ZFI. La faiblesse des taux de perceptions réduit l'assiette fiscale effective et a pour résultat des taux plus élevés pour les contribuables enregistrés c'est-à-dire principalement le secteur formel en dehors de la ZFI.

Un cadre institutionnel adapté pour une meilleure coordination des actions.

Comme le montre l'expérience des pays d'Europe de l'Est, les réformes structurelles peuvent se renforcer mutuellement. Ainsi, dans le contexte malgache, la réforme des douanes pourrait renforcer la crédibilité des ZFI, et l'amélioration des communications pourrait contribuer à l'efficacité des réformes dans le secteur de l'agriculture. La libéralisation du commerce, en exerçant des pressions sur l'industrie nationale, l'encouragera à demander des réformes fiscales. Finalement la libéralisation du transport aérien est un préalable pour obtenir les bénéfices attendus d'une politique sectorielle du tourisme. Les exemples abondent. Par conséquent, de façon à obtenir une image plus claire des coûts et avantages par rapport à une situation de statu quo, il est important de considérer ces réformes dans leur ensemble plutôt que de façon séparée.

Le Cadre Intégré (CI) est une opportunité pour appréhender l'évolution des secteurs d'activité (et des réformes correspondantes) dans une double perspective de promotion des échanges commerciaux et de réduction de la pauvreté, au niveau de tous les acteurs, publics et privés.

Le cadre institutionnel actuel est très récent et comporte plusieurs niveaux: en premier lieu, les ministères techniques (industrialisation, commerce et développement du secteur privé, et affaires étrangères) disposent d'une expérience certaine mais de capacités très limitées pour faire le suivi des différents accords commerciaux régionaux et internationaux, y compris tous les travaux que cela implique: étude d'impacts, élaboration de stratégie de négociation, suivi des réalisations, discussions avec les autres départements ministériels, études des marchés à accès préférentiel, etc. La création d'un comité

de pilotage du Cadre Intégré au niveau du ministère en charge du commerce vise à mettre en place et superviser le programme d'actions résultant du CI. Par ailleurs, une "task-force" interministérielle sous la tutelle de la Vice Primature chargée des Affaires Economiques a été mis en place avec pour objectif de superviser les questions relatives à l'intégration commerciale régionale, sans pour autant résoudre la question inhérente aux capacités d'effectuer les travaux d'analyse et de suivi pour permettre une orientation des politiques commerciales et la définition de la position malgache sur les différentes problématiques de commerce régional et international. La "task-force" prévoit toutefois la participation d'acteurs autres comme la communauté des affaires, les centres de recherche et les Organisations Non Gouvernementales.

Pour éviter la redondance des structures et des rôles, il importe de valider un cadre institutionnel correspondant aux objectifs et aux priorités du gouvernement, prenant en compte les échéances imminentes des calendriers régionaux et internationaux (Union Douanière de la COMESA, les Accords de Partenariat Economique avec l'UE, la fin de la règle spéciale sur les vêtements de l'AGOA, la fin de l'AMF, etc.) répartissant les rôles et les ressources entre les différentes entités concernées, prévoyant des mécanismes de concertation avec les acteurs non publics pour une meilleure coordination et efficacité des actions. Ce cadre institutionnel se doit d'aboutir à la définition d'une stratégie et d'une politique commerciale de Madagascar sur un long, moyen et court terme. Pour le moment, la place du commerce dans le projet de DSRP ne préfigure pas l'importance de l'intégration et de la régulation des marchés (intérieurs et internationaux) sur la croissance, des problématiques liées aux mesures actuelles d'incitation et au niveau de protection, de la chaîne d'approvisionnement, notamment dans la programmation des projets d'infrastructures, etc.

Par ailleurs, le plan d'actions retenu devra inclure un mode systématique de collecte et de traitement des données sur les échanges commerciaux en tenant des programmes et des structures existantes, comme par exemple, le programme de renforcement des capacités de l'administration douanière conjointement mis en œuvre par une société de service et l'administration des douanes, et l'Institut National des Statistiques (INSTAT) qui centralise une grande partie des données commerciales.

Les actions prioritaires

Toute réforme a des coûts, administratifs, politiques ou budgétaires, et il est difficile de les entreprendre toutes simultanément. L'établissement d'une hiérarchie des réformes est donc une priorité, d'autant plus que l'expérience des programmes de réformes structurelles dans le passé a montré à quel point un calendrier judicieux de réforme renforce leur crédibilité. C'est le cas de la réforme

actuellement de l'administration des Douanes dont l'effectivité et le respect dudit calendrier demande un suivi attentif de tous les acteurs présents dans le comité de suivi.

Dans le cas de Madagascar, la priorité immédiate est imposée par les changements prévus dans le contexte du commerce international. Le Gouvernement a pris l'initiative de créer une "task-force" interministérielle pour coordonner les discussions sur les accords régionaux et internationaux.

A court terme, Madagascar se doit d'accroître et de renforcer ses capacités de négociation en matière de commerce international et régional, notamment dans le but de préparer les Accords de Partenariat Economique avec l'Union Européenne et de prendre position quant à la mise en place d'une Union douanière dans la COMESA. Ces actions devraient requérir la participation d'experts internationaux en commerce international pour mener à bien un programme continu de séminaires sur les différentes problématiques des échanges commerciaux. Pour les APE, Madagascar devrait se focaliser sur des priorités comme l'appui pour la mise en conformité des exportations aux normes sanitaires et phytosanitaires européennes, le prolongement du Protocole Sucre et une modification des règles d'origine, et se rapprocher des PMA partageant les mêmes priorités.

Sur un moyen terme, Madagascar peut tirer un profit important des opportunités actuelles d'accès préférentiel aux marchés régionaux ou à ceux du groupe QUAD.

Parmi les priorités du gouvernement figurent également le renforcement du climat d'investissement et la stabilité des investissements dans la ZFI, notamment ceux qui créent des externalités positives sous forme de formation et de liens avec le reste de l'économie. Il faut également accélérer la restructuration en cours des dépenses publiques vers des dépenses en faveur des pauvres (éducation, formation, santé et infrastructures). Cette restructuration va permettre de doter Madagascar d'une infrastructure qui le rendra plus attractif pour les investisseurs, désenclavera les zones rurales où la pauvreté est la plus élevée et augmentera la productivité des pauvres. Troisièmement, il faut simplifier le cadre légal et réglementaire pour l'ensemble des entreprises.

La plupart des investissements dans la ZFI sont restreints et peuvent aisément se déplacer ailleurs. Il est donc impératif de les ancrer ou de les sécuriser, vu leur importance pour l'emploi et la croissance. Ceci exige un train de mesures spécifiques. La première est une réforme de la douane. Ceci présuppose un plan d'ensemble qui permette une évaluation (en accord avec le secteur privé) des moyens susceptibles d'améliorer simultanément la vitesse et la cohérence des

opérations de contrôle, et les taux de perception des recettes. Toute réforme doit être compatible avec les contraintes budgétaires existantes pour qu'elle soit faisable. Cependant, une réforme des services de douane qui se limiterait au seul changement des procédures aura peu de chances d'être efficace : il faut également améliorer les conditions de travail et la rémunération des agents des douanes, de façon à atténuer les tentations de corruption.

Dans l'ensemble, quelle que soit l'activité (technologie, commerce mondial ou développement de l'économie nationale) tous les signaux convergent vers une même direction : un changement dans la philosophie d'intervention du gouvernement dans l'économie, l'Etat se transformant d'un acteur omniprésent en un arbitre. En résumé:

- La responsabilité du gouvernement est d'indiquer la direction à l'ensemble de la société et de faire les premiers pas dans cette direction.
- La responsabilité du secteur privé est de choisir des représentants respectés et de se doter d'institutions solides au niveau professionnel, sectoriel et interprofessionnel, y compris dans les zones rurales, de façon à se doter d'interlocuteurs crédibles pour la mise en œuvre des nouvelles politiques.
- Les partenaires au développement et les bailleurs de fonds peuvent contribuer en intensifiant leur soutien aux réformes, en particulier en termes d'assistance technique et dans la mise en place efficace des accords multilatéraux et bilatéraux essentiels pour l'ouverture de leurs marchés

MATRICE D'ASSISTANCE TECHNIQUE : ACTIONS PRIORITAIRES

Objectifs	Actions prioritaires	Agences responsables / Appui extérieur existant	Calendrier
Promouvoir et sécuriser les investissements	Appui pour l'élaboration d'une stratégie de promotion des investissements, notamment les IDE, comprenant : (i) opérationnalisation d'une agence de promotion des investissements ; (ii) élaboration d'une Charte de l'Investissement claire et simplifiée ; (iii) extension du Guichet Unique des Investissements ; (iv) allègement des formalités administratives de tout ordre avec mise en place d'antennes dans les régions (foyers d'activités exportatrices) ; (v) amélioration de mesures fiscales incitatives; (vi) mise en place d'un système de sécurisation des investissements en conformité avec les accords internationaux. Mise en place ou renforcement des organismes d'accompagnement aux entreprises fournissant : (i) appui technique en conseil, formation, information ; (ii) encadrement : du montage et de la gestion de projets, et recherche de partenaires.	BM, FMI BM, APDF, USAID, UE	2003-2005
	Appui à l'assainissement du système judiciaire entaché par la corruption pour rétablir la confiance des investisseurs , des banques et du secteur privé en général : formation des magistrats, du personnel judiciaire dans son ensemble (depuis la Police Nationale), appui pour une lutte contre la corruption	BM, USAID, FFE	2003-2004
Renforcer les acquis des ZFI	Poursuite de l'étude sur la refonte des textes régissant les ZFI	BM, USAID, PNUD, UE	2003-2004
Faciliter le financement des entreprises notamment des PME	Appui au développement du système de financement (crédit bancaire) répondant au mieux les besoins des PME par: (i) la création d'un fonds de garantie adapté ; (ii) Promouvoir la concurrence dans le secteur bancaire notamment en renforçant le système financier et en encourageant l'entrée de nouveaux intervenants; (iii) un cadre légal adapté; (iv) une modernisation des services à intensifier et des paiements internes (dématérialisation); (v) institution financière pour la promotion de l'entrepreneuriat féminin ; (vi) établissement de crédits de proximité	BM, SFI, UE, AFD, BEL, APDE	2004-2005
Adopter une politique de taxation transparente et simplifiée	Evaluation de la situation globale de l'administration fiscale et douanière Evaluation de la totalité des taxes et de leur pertinence Mise en place un système fiscal incitatif Large diffusion des textes mis à jour	FMI, BM	immédiat
Améliorer la performance de l'Administration des douanes, notamment en matière de recettes et facilitation des échanges	Appui à la poursuite des travaux d'une équipe de représentants du gouvernement et de la communauté d'affaires (organisme paritaire) avec les bailleurs de fonds pour établir les priorités dans la réforme douanière et leur mise en œuvre	FMI, OMC	2003-2005
	Appui au programme de réforme en intégrant les travaux des douanes et de la société d'inspection (SGS) impliquant un système de gestion des risques. Renforcement des capacités des services de douanes (formation, système d'information intégré à celui de la SGS et du ministère du commerce). Diffusion publique régulière de l'évolution des réalisations douanières (recettes, délais de traitement)	FMI, USAID, UE	2003-2007
	Evaluation en Douanes (ED) : (i) appui à réforme de l'administration douanière pour se conformer à la pratique de l' ED ; (ii) appui à l'élaboration d'un Guide sur l' ED pour les usagers avec notes interprétatives pour assurer une plus grande transparence ; (iii) Formation des opérateurs économiques	USAID, SGS	2003-2007

Assainir le marché intérieur et renforcer la compétitivité des produits locaux	Assainissement et rationalisation du commerce intérieur Renforcement des associations de consommateurs Appui à la mise en place d'un environnement industriel, assainir les manœuvres frauduleuses des importations et des mauvaises pratiques commerciales Appui aux programmes sectoriels de mise en conformité des produits aux normes internationales et avec les exigences en matière de règles sanitaires et phytosanitaires (information, appui à l'investissement, formation) Renforcement du cadre réglementaire en matière de concurrence et de protection des consommateurs	BM, CCI, UE	2004-2005
Accroître l'ouverture sur les marchés extérieurs dont les marchés et ensembles régionaux	Renforcement des capacités du Groupe de travail interministériel et du secteur privé chargés de la coordination sur les questions de politique commerciale et instauration d'un organisme de coordination et de concertation des acteurs du Public - Privé - Société civile - Parlementaires	USAID	
	Renforcer les capacités de négociations à travers la sensibilisation et la formation du secteur privé aux différents aspects et implications des accords régionaux et multilatéraux auxquels Madagascar a souscrit	USAID, UE, FFE, OMC	2003-2005
	Analyse des coûts-bénéfices (y compris pertes de recettes douanières, risques de diversion de commerce, flux d'échange potentiels par type de produits, règles d'origine, frais d'approche) sur les projets concernés : Union Douanière, APE, SADC, OMC	BM, UE, COMESA, COI	2003-2005
	AGOA : Appui à l'élaboration d'une stratégie pour : Identifier les opportunités d'exportation vers les USA ; analyser les frais d'approche et règles y afférents ; analyser la nature et les coûts logistiques et organisationnels (stockage, chaîne froid, etc.) ; identifier les réseaux-clé de commercialisation ; identifier les possibles sources de financement ainsi que les possibles appuis des PME exportatrices locales	USAID	2003-2005
	Accès aux marchés autres que AGOA : Analyse des barrières tarifaires et non tarifaires ; appui à la mise en conformité aux normes et autres exigences des entreprises et organisations de façon à mieux pénétrer ces marchés ; appui à la mise en œuvre d'une politique nationale qualité.	UE, USAID, PNUD, CCI	2003-2005
	Renforcement des capacités des Universités et des centres de recherche pour les travaux relatifs à la politique commerciale, à la compatibilité des différents accords et au concept de compétitivité	OMC, CCI	2004
Promouvoir le secteur du tourisme	Poursuite de l'élaboration du Plan Marketing du Tourisme définissant le positionnement marketing de Madagascar (y compris analyse de la demande, type de tourisme, produits à promouvoir, stratégie marketing, rôle des acteurs, priorité et séquences des investissements, nature des financements requis, etc.) Appui à l'élaboration, en coopération avec les groupements du tourisme, du Schéma Directeur (<i>Tourism Master Plan</i>) comprenant un plan d'aménagement des sites, avec zonage, viabilisation, et plan environnemental global	BM, UE, PNUD	2003-2008
	Renforcement des capacités institutionnelles au sein du ministère du tourisme		2003-2008
	Application de la politique du ciel ouvert ; privatisation de Airmad pour faciliter un meilleur partenariat avec d'autres compagnies aériennes ; et faciliter l'accès des opérateurs aux financements spécifiques		2003-2008
	Renforcement des capacités existantes et appui à la construction d'un système d'information pour améliorer la base d'informations statistiques (avec création d'un compte satellite du tourisme)	OMT	2003-2008

Diversifier la production agricole, notamment dans l'offre de produits exportables	Appui à l'intégration de l'économie rurale à l'économie industrielle par l'identification de (i) produits porteurs, (ii) de pôles de développement agro-industriels à vocation exportatrice. Etude sur la recherche et développement de mécanisation, zéro labour et les nouvelles techniques culturales et la recherche variétale.	BM, UE	2003-2008
	Appui au développement et la promotion de labels pour les produits d'exportation tels que comme les Huiles Essentielles, produits non ligneux ou produits agricoles biologiques	USAID, BM	2003-2005
	Etude des possibilités de reconversion vers des cultures autres que les produits qui subissent des baisses de prix sur les marchés internationaux (promotion de la recherche à la FOFIFA)	BM (PSDR)	2003-2005
	Appui à la professionnalisation des acteurs économiques agricoles (restructuration du système agricole, mise au norme locale et internationale, capacité de négociation des producteurs, formation)	PNUD, USAID, FFE, Suisse, UE, AFD, SCAC	
	Renforcement et dynamisation des plate-formes de concertation par filière à différents niveaux géographiques	PNUD, BM	2003-2005
	Appui au développement de la micro-finance en milieu rural, facilitation d'accès au financement et ajustement des taux en fonction des risques liés aux différentes activités agricoles	BM, UE	2003-2005
Intégrer davantage la filière du coton	Privatisation de la société cotonnière (HASYMA)	BM	2003-
	Conseil pour la stratégie de production nationale de coton Etude sur l'intégration de la filière coton	USAID, BM	2003-2004
	Analyse de la chaîne d'approvisionnement (nature des intrants, délai de transformation, prix, chaîne de valeur) pour satisfaire les besoins incluant la logistique à fiabiliser pour se conformer aux délais de livraison	USAID, BM	2003-2004
	Identification de mesures anticipant la fin des préférences octroyées dans le cadre de l'AGOA (notamment identification de sources optimales d'approvisionnement en tissus et fils, conformément aux conditions régissant l'industrie textile)	USAID, BM	2003-2004
Promouvoir la visibilité du secteur de la pêche et du secteur élevage	Appui à l'élaboration d'une politique de la pêche (objectifs globaux cadre d'exploitation pour l'ensemble du secteur, etc.)	UE, AFD	2004
	Mise en conformité aux normes des autorités de contrôle ainsi que des entreprises privées (notamment en matière de structure de gestion, indépendance des services officiels, ressources, personnel, recrutement et formation, pouvoirs juridiques et coercitifs, documents de contrôle, services de laboratoires, contrôles à l'importation, contrôles zoo-sanitaires, contrôle de sécurité alimentaire Financement des équipements requis par des lignes de crédit spécifiques	UE, AFD	2003-2005
	Appui financier aux PME, notamment exportatrices, pour la remise aux normes Aide aux pêcheurs pour l'acquisition d'engins motorisés Appui au renforcement des capacités des groupements de PME pour une meilleure gestion des ressources. Appui technique pour l'évaluation des stocks.		

**MATRICE D'ASSISTANCE TECHNIQUE : ACTIONS ESSENTIELLES VENANT EN SOUTIEN
OU EN COMPLEMENTARITE AVEC LES ACTIONS PRECEDENTES**

Objectifs	Actions essentielles venant en soutien ou en complémentarité avec les actions précédentes	Agences responsables / Appui extérieur existant	Calendrier
Redéfinir le rôle de l'Etat	Etude de l'impact de la privatisation des entreprises publiques dans les secteurs du sucre, du coton, du transport aérien, des télécommunications, de la production d'énergie, dans la distribution d'eau, dans la gestion des infrastructures (y compris portuaires)	BM	2004 - 2005
Améliorer l'environnement des affaires et du cadre institutionnel	Poursuite de la mise en cohérence et vulgarisation des dispositions légales et réglementaires sur le droit des affaires (en matière de fiscalité, immigration, exportation, domaine foncier) avec prise en compte des spécificités de chaque secteur	USAID	2003-2005
Promouvoir l'artisanat	Simplification des procédures de création d'entreprises artisanales Amélioration de la coordination entre les différents départements ministériels et le secteur privé. Appui aux chambres de métier.		
Renforcer le système d'information du commerce extérieur	Formation des Agents de l'Etat, de l'INSTAT, des Douanes, du Ministère du Commerce, des Collectivités décentralisées, des Groupements du secteur privé exportateur en collecte de données, études et analyses de marché Mise en place d'un réseau concernant la liste de produits, les prix sur les marchés et d'un annuaire des opérateurs exportateurs et importateurs.	CCI, CNUCED	2004-2005
Elaborer et mettre en œuvre une stratégie de développement des exportations	Appui à la création d'un Centre de Promotion des Exportations (étude de faisabilité, analyse de sa pérennisation financière et mise en place)	CCI, CNUCED	2004-2005
	Appui à la mise en place des vitrines permanentes d'exposition des produits exportables au sein des Maisons de Madagascar et des Chambres de Commerce ; promotion des produits Malgaches à travers Internet ; appuis à l'organisation et à la participation à des manifestations économiques internationales ; dynamisation et formation des attachés et conseillers malgaches à l'étranger	CCI, CNUCED, USAID	2004-2005
Sécuriser le système foncier de manière claire et transparente	Appui à la modernisation de la conservation foncière par la formation de l'Administration foncière (à informatiser) et la mise en œuvre du cadre rénové	<i>Appel à manifestation d'intérêts en cours au Ministère de l'Agriculture</i>	
Développer et densifier les infrastructures physiques	Réalisation d'études d'impacts économiques des projets d'infrastructure - y compris pour le transport multi-modal en intégrant les besoins du secteur privé et les groupes d'utilisateurs	A identifier	
	Appui à la réhabilitation de l'ensemble des infrastructures ferroviaires Pérennisation du FCE avant mise en concession des chemins de fer	BAD, UE, IPPTE, USAID	2003-2008
	Réhabilitation de 16.000 kms de routes nationales et secondaires ainsi que des routes rurales dans les six provinces de Madagascar	BM	2003-2005
	Renforcement de la capacité de gestion et de la bonne gouvernance des programmes et projets d'infrastructures par l'administration (y compris le FER)	A identifier	
Développer le secteur privé au niveau des régions	Appui à la professionnalisation sectorielle (élevages, artisanat, pêche artisanale, exportations agricoles, facilitation de l'accès aux agriculteurs aux semences et plants de qualité) Densification des services d'appui directs de proximité pour améliorer l'accès de l'information Promotion des TIC (télé centres) à un prix accessible	BM, UE, USAID, PNUD	2004-2005
Renforcer les mécanismes de concertation entre	Renforcement des organismes de concertation, y compris le Comité d'Appui au Pilotage de l'Entreprise (CAPE) Amélioration de l'environnement des affaires comprenant la	BM, USAID, PNUD (Programmes)	2003-2005

L'Administration et le Secteur Privé	simplification des démarches administratives	Gouvernance)	
Promouvoir les technologies de l'information et de la communication (TIC)	Appui à l'élaboration d'une stratégie dans le domaine des TIC (y compris la définition d'un cadre juridique et fiscal adapté, formation de ressources humaines, prise en compte d'une connectivité régionale et internationale à un coût faible)	PNUD	
	Détaxation du matériel et des logiciels pour la vulgarisation des TICs.		
	Constitution des instituts de formation pour développer les compétences requises (comme l'Ecole Nationale d'Informatique)	UE	
Renforcer la transparence et la gouvernance dans la gestion des ressources minérales	Amélioration de la réglementation concernant la commercialisation, des produits miniers Simplification des procédures d'exportation des pierres en instaurant un comptoir de pierres et un guichet unique Renforcement de la coordination avec d'autres Ministères (notamment ceux de l'environnement, la protection sociale, et de la décentralisation) Suppression des droits d'accises (ministère concerné)	BM, USAID, SCAC, Afrique du Sud	Court Terme
	Accélération de la mise en vigueur des programmes de gouvernance du secteur minier (PGRM) Gestion de proximité des ressources minérales et promotion des investissements miniers privés Renforcement de l'infrastructure géologique et mise à jour de l'information géoscientifique	BM, USAID, SCAC, Afrique du Sud	Moyen Terme Long Terme
Promouvoir les huiles essentielles	Faciliter l'accès au crédit de campagne revolving (bailleurs de fonds - État)		
	Révision des textes et réglementations relatifs à l'exploitation des produits des filières émergentes Suppression de toutes les redevances et les ristournes sur les produits des huiles essentielles destinés à l'export (collectivités décentralisées, ministères concernés) Appui technique et financier pour la prospection des marchés et la finalisation des contrats. Promotion des cultures semi intensives des plantes ; appui aux voyages d'études ; amélioration de la définition des filières des huiles essentielles dans la comptabilité nationale ; mise en place d'une base de données du secteur avec mise à jour pour une veille économique et commerciale		

Chapitre 1

Toile de fond économique

1.1 PERFORMANCE ECONOMIQUE RÉCENTE

1.1.1 Situation pré-crise

Madagascar a connu ces toutes dernières années une amélioration régulière de sa situation économique, jusqu'à la crise politique et sociale post-électorale de 2002. Actuellement le pays est en phase de relance de son économie.

Depuis le milieu des années 1980, le gouvernement malgache a poursuivi des politiques consacrées aux réformes fiscales et administratives, ainsi qu'à la libéralisation sur le plan économique et financier. Les résultats économiques de la fin des années 90 ont confirmé une reprise soutenue de l'économie malgache. En effet, une moyenne de 4,6% de taux de croissance du PIB a marqué l'économie de 1997 à 2001. Le début du troisième millénaire a vu une stabilité de l'équilibre macroéconomique et une croissance positive en termes réels, bien que le partage des fruits de cette croissance n'ait profité à l'ensemble de la population. Le taux d'investissements a évolué de 6% à 11%. Les contributions des divers secteurs au PIB pendant cette période sont, en moyenne, de 28% pour le primaire, 13% pour le secondaire et 59% pour le tertiaire. Ainsi, c'est le secteur tertiaire qui contribue le plus à la croissance économique de Madagascar avec une part de presque trois cinquièmes (Tableau 1.1).

TABLEAU 1.1 PRINCIPAUX INDICATEURS D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE 1997-2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Croissance du PIB (%)	3,7	3,9	4,7	4,7	6,0
Décomposition du PIB (%)					
Secteur primaire	31,2	30,2	29,6	30,0	19,4
Secteur secondaire	13,3	13,5	13,6	14,8	10,2
Secteur tertiaire	55,5	56,3	56,8	55,2	70,4
Investissements privés (% du PIB)	6,3	6,9	8,0	9,1	11,7

Source: Direction Générale de l'Economie, Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget

Si l'on mesure la performance du pays par la croissance du PIB, les résultats ont été très décevants, particulièrement entre 1990 et 1996, période où le taux de croissance moyen a chuté à 0,6%. Depuis lors, la croissance du PIB en termes constants s'est accélérée pour dépasser 4% (Tableau 1.2). Cette accélération de la croissance est due essentiellement au secteur non-agricole, comme celui des services dont la croissance qui stagnait à 0,6% entre 1990 et 1996 s'est accélérée depuis 1996 pour dépasser 5%. Le secteur manufacturier a connu une accélération identique au cours de la même période. Par contre, le secteur agricole continue de stagner avant et après 1996, et la croissance y est très instable. Si l'on prend une définition du secteur agricole dans un sens plus large, les cultures y représentent environ 55% de la valeur ajoutée, l'élevage et les pêches 28%, et la foresterie environ 18%. La pêche est le seul sous-secteur de l'agriculture qui ait enregistré une croissance.

TABLEAU 1.2 TAUX DE CROISSANCE SECTORIEL DU PIB DE MADAGASCAR, 1985-2000

	1985-1989	1990-1996	1997	1998	1999	2000
PIB (prix du marché)	2.4	0.6	3.7	3.9	4.7	4.8
Agriculture	2.9	1.6	1.9	0.2	1.4	0.8
Mines	11.0	1.0	8.5	9.0	4.7	4.8
Industries de transformation	2.2	0.2	2.4	4.8	4.2	5.5
Services	2.0	0.6	4.7	5.3	4.3	11.1

Source: Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

L'industrie malgache dont la contribution au PIB est légèrement supérieure à 12%, a également vu sa croissance s'accélérer au cours de la seconde moitié des années 1990. Cependant, cette croissance repose sur une assiette étroite, et sa contribution après une longue période de stagnation est encore très modeste. Elle est alimentée par deux groupes d'activités. Le premier, où la croissance a été la plus rapide, est constitué des secteurs alimentations et boissons, lesquels contribuent environ 6% de la valeur ajoutée totale et représentent environ la moitié de la production du secteur secondaire. Si les secteurs de la zone franche, qui ont connu une croissance de 19% par ans entre 1995 et 1999, sont exclus du calcul, la performance est encore plus faible.

Bien que la ZFI contribue de façon importante aux exportations et soit une source substantielle d'emplois dans le secteur manufacturier, elle ne représente qu'une faible partie de la valeur ajoutée. Cependant, de par son dynamisme, sa taille et

son importance dans l'économie malgache ont pris rapidement de l'ampleur, depuis l'instauration de ce régime incitatif en 1991, et cette branche demeure la plus performante du secteur secondaire.

Néanmoins, la rigidité des textes législatifs malgaches sur les zones franches, n'a pas suscité la réalisation de sous-traitance avec les entreprises locales, contrairement à ce qui s'est passé, par exemple, en Corée du Sud, à Maurice ou à Sainte Lucie. Ces trois pays ont su mettre en œuvre des politiques appropriées qui ont facilité les liens entre leurs industries d'exportation et le reste de l'économie nationale. Ainsi, dans chacun des cas, les autorités douanières ont encouragé les producteurs nationaux à fournir les ZFI en leur donnant accès aux intrants en franchise de droits. Dans ces pays, les transferts de technologie ont été facilités par diverses incitations de la part des autorités afin d'encourager le partenariat entre les entreprises étrangères et les entreprises nationales, suscitant ainsi la croissance d'une industrie locale de sous-traitance. A Madagascar, il faudra réformer les textes pour saisir de telles opportunités et permettre un véritable partage de la croissance, base d'un développement durable. Par ailleurs des activités à forte valeur ajoutée devraient pouvoir être incluses dans ces textes (exemple le développement de logiciels dans les NTIC).

Le secteur tertiaire, principalement les transports et les services, a constitué la source la plus élevée de la croissance. Si on y ajoute le commerce de détail et de gros, ces secteurs représentent les contributeurs les plus importants à la valeur ajoutée au cours des années récentes. Bien que le secteur du tourisme continue de croître, il faut noter que le rôle du gouvernement dans le tourisme et dans d'autres activités du secteur privé a considérablement diminué (pour refléter l'engagement du gouvernement à la libéralisation). Selon le FMI, une augmentation des revenus et l'expansion des capacités dans l'industrie touristique ont aussi contribué à des taux de croissance annuelle de plus de 10% enregistrés dans l'industrie de la construction à la fin des années 1990.

Si l'on exclut les industries situées dans la zone franche, la croissance de Madagascar provient essentiellement de secteurs consacrés à des biens non-exportables. La réorientation des ressources productives vers les biens non-exportables peut être influencée par la disparition progressive des barrières au commerce dans les autres secteurs d'exportation. Les entreprises malgaches, habituées à des niveaux de protection élevée, pourraient ne pas être restructurées ou avoir investi suffisamment pour pouvoir faire face à une compétition accrue des importations. En conséquence, il est possible que les ressources délaissent les industries de substitution des importations traditionnelles pour se réorienter vers celles produisant des biens non-exportables qui n'ont pas à subir la concurrence des importations. Cependant, des barrières importantes à l'entrée continuent

d'exister et le processus de restructuration n'avance pas suffisamment rapidement.

1.1.2 La crise de 2002

Les constats ci-dessous proviennent des diverses enquêtes et analyses qui ont été effectués sur les impacts de la crise. Nous citons notamment l'étude PSUE (Programme de Sauvetage d'Urgence des Entreprises) qui a été commanditée par divers groupements du secteur privé (GEM-SIM-FIVMPAMA-CONECs). Cette étude est basée sur une enquête effectuée sur un échantillon représentatif de 300 entreprises dans tout Madagascar.

Les impacts macroéconomiques

La bonne performance de l'économie ces dernières années a été quelque peu malmenée par la crise post-électorale de 2002. Le taux de croissance économique a chuté à -12,7%.

TABLEAU 1.3 QUELQUES INDICATEURS ÉCONOMIQUES POUR 2001, 2002

	2001	2002
<i>(Variation annuelle en pourcentage)</i>		
PIB aux prix constants	6,0	-12,7
Déflateur du PIB	9,0	13,5
Indice moyen des prix à la consommation	6,9	15,8
Exportations, f.o.b.	20,6	-50,5
Importations, c.a.f.	5,5	-37,6
<i>(en pourcentage du PIB)</i>		
Balance commerciale	-3,2	-6,6
Importations nettes de biens et services	-31,8	-22,6
Exportations de biens et services non facteurs	28,6	16,0
Investissement intérieur brut	19,0	10,0
Secteur public	7,2	4,8
Secteur privé	11,8	5,2
Recettes totales de l'Etat	10,1	15,0
<i>Dont: recettes fiscales</i>	9,7	10,3
PIB nominal (en milliards de FMG)	30 334	30 058
PIB par habitant (en US\$)	302	281

Source : Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget

Par rapport à l'année 2001 qui a été une année de référence pour l'économie, tous les agrégats économiques ont chuté. L'inflation qui tournait autour de 6% l'année 2001 est montée à 15% en 2002. Les exportations ont chuté de moitié. Les investissements prévus n'ont pas pu être réalisés.

**TABLEAU 1.4 IMPACTS DE LA CRISE DE 2002
SUR LA SITUATION DE L'ENSEMBLE DES ENTREPRISES**

	Effectifs	Chiffre d'affaires	Ventes locales	Exportations	Taux d'activité	Stocks
Taux de variation entre 2001 et 2002 (%)	-27	-65	-69	-47	-65	-37

Source : PSUE

La crise a eu comme principaux impacts : un ralentissement des activités en général entraînant une baisse de la production, le licenciement / le chômage technique du personnel donc une réduction du taux d'activité. Les impacts ont été les mêmes pour toutes entreprises qu'elles soient entreprises de droit commun ou en zone franche. Les entreprises locales qui ont commencé à orienter leurs productions vers le marché extérieur ont dû arrêter ces activités.

Impacts de la crise au niveau de chaque province

Une analyse au niveau de chaque province montre que les entreprises de Toamasina ont été les plus touchées par la crise. Même si l'emploi y est resté quasiment stable, le chiffre d'affaires a diminué de 100% : les ventes à destination d'Antananarivo ont été bloquées à cause des barrages (notons que le principal débouché des entreprises de Toamasina se trouve à Antananarivo), les ventes sur Toamasina ont baissé dû à l'effritement du pouvoir d'achat des résidents suite à une inflation galopante dans la ville.

Les entreprises de la ville de Mahajanga sont celles qui étaient les moins vulnérables : maintien de la croissance du chiffre d'affaires malgré une baisse de la capacité de production, les barrages y étaient moins rigides, les produits ont pu passer moyennant des « péages » négociables (Tableau 1.5).

Les entreprises de Toamasina ont subi les plus grosses pertes (proportionnellement aux ventes effectuées), par contre les surcoûts y ont été les plus bas: les coûts de facteurs (carburants,...) n'ont pas augmenté mais les ventes ont baissé, faute de pouvoir écouler les produits du fait des différents barrages.

Par contre, les entreprises d'Antananarivo et de Toliary ont du supporter des surcoûts de fonctionnement très élevés (par rapport aux ventes effectuées) mais en même temps ont subi une proportion élevée de pertes (Tableau 1.6).

TABLEAU 1.5 IMPACTS DE LA CRISE AU NIVEAU DE CHAQUE PROVINCE
(évolution en pourcentage des principaux indicateurs entre 2001 et le 1^{er} semestre 2002)

<i>Province</i>	Emploi	Chiffre d'affaires	Taux d'activité
Antananarivo	-30	-68	2
Toamasina	-4	-100	-45
Antsiranana	-9	-18	-19
Toliary	-50	-31	-50
Fianarantsoa	-33	-72	-75
Mahajanga	-13	55	-55

Source : PSUE

TABLEAU 1.6 PROPORTION DES PERTES ET SURCÔÛTS PAR PROVINCE,
1^{ER} SEMESTRE 2002 (POURCENTAGES)

<i>Province</i>	Proportion des pertes	Proportion des surcoûts
Antananarivo	17	53
Antsiranana	4	2
Fianarantsoa	22	2
Mahajanga	6	5
Toamasina	38	0
Toliary	37	86

Source: PSUE

Les impacts sectoriels

Agriculture

La production agricole a été relativement bonne en 2002, profitant d'une bonne condition climatique en général, en dépit de la tombée des grêles en avril 2002. Le calendrier cultural n'a pas été affecté car antérieur à la crise. A l'exception de certaines activités telles celles relatives à la production cotonnière qui n'a pas été directement touchée jusqu'en juillet 2002, dans l'ensemble l'agriculture n'a pas été très affectée par la crise du fait essentiellement que cette dernière est intervenue après la saison culturale.

Cependant, une baisse significative du revenu agricole et de l'élevage, respectivement de 37,6% et 31,2% par rapport à l'année 2001, a été observée, conséquemment à la baisse du taux d'activités et à la diminution des quantités commercialisées. Le monde rural devait en effet renflouer son stock de produits destinés à sa consommation en prévision des aléas au moins dans le futur immédiat.

La rareté des collecteurs, faute de crédit et de moyens de communication, s'est conjuguée à ce phénomène à travers une influence négative sur les prix (baisse substantielle d'environ 62,5% pour l'agriculture et 43,2% dans l'élevage).

Le problème des transports a par ailleurs entraîné une mobilité moindre de la main d'œuvre agricole dont l'utilisation a diminué de 23,2%, en perturbant la migration saisonnière. Ceci a incité les ruraux à faire appel plutôt à la main d'œuvre familiale, leur laissant ainsi un peu de latitude pour minimiser leurs dépenses monétaires.

L'impact potentiel se reflèterait à travers les anticipations fournies par les opérateurs agricoles notamment sur la production future et donc sur le revenu du secteur. D'après eux la baisse des rendements agricoles est à craindre si les problèmes d'approvisionnement en intrants agricoles (insecticide, engrais...), de suspension des projets d'aménagement, de la tendance à la hausse des produits vétérinaires et la crainte d'une pénurie de médicaments qui entraîneraient une augmentation de l'incidence des maladies phytosanitaires et des cas d'épizootie ne sont pas résolus à temps.

C'est plutôt au niveau de la commercialisation que la crise s'est surtout manifestée. Durant les premières campagnes agricoles, les collecteurs ont eu du mal à venir auprès des producteurs par manque de financement (bancaire ou sur fonds propres) des campagnes, et à cause des barrages économiques et de la pénurie de carburant, lesquels ont fait accroître de manière exorbitante les coûts de transport. Les coûts de collecte ont augmenté et les prix aux producteurs étaient globalement en baisse. Face à ces situations, beaucoup de produits ont péri (fruits, légumes...) et les producteurs ont été obligés de constituer des stocks forcés ou de vendre à des prix très bas, voire à perte.

Les prochaines campagnes sont fortement hypothéquées par la crise. Les productions futures (dont celles de la contre saison) seraient en baisse car affectées par le manque d'intrants agricoles (notamment des engrais).

Le revenu des paysans se dégrade, leur pauvreté s'aggrave. En effet, parallèlement à la baisse des prix à la production, les prix à la consommation des

produits de première nécessité (huile alimentaire, savon, sucre, sel, pétrole lampant...) ont tendance à augmenter. Par ailleurs les aléas climatiques de l'année 2003 risquent de perturber les récoltes.

La production agricole vivrière n'a pas été significativement affectée. En dépit de l'absence de grands cyclones, les grêles ont dévasté une partie des régions potentiellement productrices, juste au moment du début de la récolte (Avril 2002). La période de collecte et de commercialisation des produits vivriers s'étend de mars/ avril à août/ septembre.

La production de coton et de canne à sucre a été relativement bonne. Celle de tabac a sensiblement baissé.

Secteur secondaire

Le secteur secondaire a été le plus touché par la crise. Le manque de matières premières locales et importées, les problèmes d'écoulement des produits sur le marché intérieur, l'impossibilité d'exporter, la réduction de la demande intérieure ont conduit à la baisse, voire à l'arrêt de la production de plusieurs entreprises, notamment des entreprises franches. Cela a conduit à une perte significative d'emplois. Pour l'ensemble des industries manufacturières locales, environ 50.000 emplois ont été supprimés. Sur les 156 entreprises franches, 50 ont été en chômage technique, et plus de 35.000 emplois (sur plus de 100.000) ont été temporairement supprimés

Le manque de matières premières locales et importées, les problèmes d'écoulement des produits sur le marché intérieur, l'impossibilité d'exporter, la réduction de la demande intérieure ont conduit à la baisse voire à l'arrêt de la production de plusieurs entreprises. Ces phénomènes ont entraîné :

- une baisse du taux d'activités allant de 55% dans la chimie à 78% dans l'extractive par rapport à 2001;
- une diminution des chiffres d'affaires de 51% dans l'alimentaire à 89% dans le textile et cuir;
- une baisse de l'effectif qui a atteint un pic de 48% dans l'alimentaire, durant la même période.
- une baisse d'activités, un chômage technique et des fermetures d'entreprises.

(Source : OPSUE)

Les entreprises franches ont été fortement touchées par la crise. Déjà vers le milieu du mois de mars 2002, plus d'un tiers des entreprises ont été dans l'impossibilité de poursuivre leurs activités.

La crise est survenue à un mauvais moment car c'est au cours du premier trimestre que se déroulent les livraisons de la saison de production et que se négocient les commandes de la prochaine année.

Les clients ont retardé puis annulé un grand nombre de leurs livraisons prévues mais aussi leurs réservations de capacité et leurs commandes pour la prochaine saison. Les usines se sont trouvées sans commande. Certains opérateurs ont ainsi pris la décision de quitter Madagascar du fait de l'accumulation de difficultés irrésolues depuis la crise. Les fermetures des entreprises ont entraîné une perte d'emplois et une diminution considérable de la participation des ZFI à la formation du PIB. D'où un taux de croissance inéluctablement négatif pour l'année 2002 dans le secteur secondaire.

Actuellement le gouvernement se trouve dans une phase de remise en confiance et de relance vis à vis des investisseurs étrangers pour qu'ils (re)viennent investir à Madagascar. Dans cet esprit, plusieurs missions à l'étranger ont été effectuées (participation à des foires, road shows, etc.).

Secteur tertiaire

Le secteur tertiaire a lui aussi été fortement touché par la crise. Le transport terrestre a souffert énormément du manque de carburant et des barrages. Le transport aérien a baissé son activité par l'annulation de vols intérieurs et internationaux. Un ralentissement sensible du commerce intérieur a été enregistré, une grande partie du commerce extérieur a été bloqué, et la pénurie a sévi sur les marchés. Les banques ont vu leurs portefeuilles se détériorer. La situation du secteur tourisme a été catastrophique.

L'étude PSUE citée plus haut fournit des indicateurs d'impacts sur le secteur tertiaire durant la même période :

- une baisse généralisée du taux d'activités variant de 40% dans les banques à 75% dans les BTP et les télécommunications;
- une diminution des chiffres d'affaires atteignant 82% dans le tourisme et les télécommunications,
- une réduction subséquente des effectifs allant de 3% dans les banques à 36% dans le commerce, due aux rotations ou chômage techniques.

Pour le secteur bancaire, la situation déjà florissante des activités au cours des dernières années s'est trouvée compromise. En effet, les entreprises, qui ont subi d'énormes difficultés financières durant la crise, ont été dans l'impossibilité d'honorer leurs échéances bancaires. A cela s'est ajouté le ralentissement des

activités d'exportation de l'ensemble du secteur (-63%) en raison notamment de la fermeture du MID et du gel des avoirs extérieurs.

C'est surtout le secteur transport qui a été le plus sévèrement affecté par les impacts de la crise. Le prix du carburant a été multiplié par sept dans certaines régions. Le trafic routier n'a fonctionné qu'à 10% de sa capacité à la suite de la destruction de ponts soit par dynamitage soit comme dégâts laissés par le cyclone Kesiny à Toamasina (23 ponts détruits au total) et de la dégradation des réseaux routiers. Pour le trafic aérien, presque toutes les lignes intérieures et extérieures ont été suspendues. Cette situation a entraîné une baisse de 60% du nombre de touristes enregistrés jusqu'au mois de juillet 2002 par rapport à la même période de l'année précédente. Par ailleurs, la situation financière déjà critique de la compagnie Air Madagascar s'est aggravée.

1.1.3 La relance

Le tissu économique de Madagascar a été affecté de manière significative par la crise politique du premier semestre 2002.

L'enquête PSUE réalisée auprès des entreprises et des groupements a permis de mesurer l'ampleur des dégâts. Beaucoup d'entreprises ont fermé leurs portes. D'autres ne pourront atteindre leur vitesse de croisière qu'avec la mise en place d'un plan de relance dont le dispositif essentiel est le financement.

Pour résorber les effets de la crise, permettre à l'économie de retrouver le chemin de la croissance et jeter les bases d'une société prospère et plus équitable, nous reprenons, ci-dessous, les mesures préconisées par l'étude PSUE, et qui nous semblent pertinentes pour une relance véritable :

au niveau des entreprises :

- Les besoins des entreprises en matière de trésorerie et d'investissement doivent trouver une réponse, y compris en dehors du secteur bancaire car cela conditionne la relance des activités et de l'investissement. Les entreprises ne pourront envisager des investissements de capacité tant que les activités n'ont pas repris et retrouvé le niveau de 2001. Cela nécessite cependant un certain temps car les secteurs les plus dynamiques en matière d'exportation qui sont également de grands pourvoyeurs d'emplois (tourisme, textile) ne peuvent espérer retrouver le niveau de 2001 avant fin 2003 ou même en 2004. De ce fait, le chômage urbain va persister encore plusieurs mois, affectant la reprise des entreprises travaillant pour le marché local qui sont fortement tributaires de l'évolution du pouvoir d'achat.

- la politique de relance doit intégrer les besoins du secteur informel, non seulement pour des raisons économiques (création d'un environnement moins inflationniste) mais aussi pour des raisons sociales. S'il est admis que la relance de l'agriculture qui constitue la grande masse du secteur informel doit être prise en charge par des organismes spécialisés, on recense une multitude d'entreprises formelles ou en marge de l'informel qui ne peuvent bénéficier des crédits bancaires et qui forment le tissu économique local.
- la résolution des problèmes issus de la crise nécessite un effort d'innovation pour prendre en compte la multitude et la diversité des besoins.

au niveau de l'Etat :

- l'Etat doit s'engager résolument dans l'accompagnement des entreprises dans cette période d'après crise et jouer un rôle de facilitateur pour la mise en place des instruments nécessaires à la relance.
- La mise en œuvre d'une politique de grands travaux est indispensable à court terme, pour suppléer la faiblesse de l'investissement privé, afin de relancer la croissance et distribuer des revenus aux dizaines de milliers de chômeurs qui se trouvent sur le marché du travail.
- La crise fournit l'opportunité de réfléchir de manière plus approfondie sur le modèle de croissance que Madagascar veut mettre en œuvre. La prise en compte du secteur rural informel (qui représente 80% de la population) est inévitable dans cette réflexion, sinon un risque d'explosion sociale pèserait sur le pays.

Le rétablissement rapide d'une stabilité économique et sociale est primordial pour le retour de la confiance des investisseurs tant locaux qu'étrangers.

La relance économique et la pérennité de la croissance nécessitent l'établissement d'un cadre incitatif incluant les mesures suivantes:

- Le règlement des dettes de l'Etat au secteur privé afin de soulager la trésorerie des entreprises (Fait).
- La clarification de la politique salariale du secteur public afin de dissiper la crainte du secteur privé quant à un dérapage incontrôlé des salaires qui annihilerait la rentabilité des investissements en cours et futurs.
- Une politique de taux de change conforme aux réalités macro-économiques (différentiel d'inflation).
- Le renforcement des infrastructures, surtout en terme de voies de communication qui sont un vecteur fondamental de la circulation des biens et des richesses sur le marché intérieur et à l'exportation (En cours).

- La sécurité des investissements (sécurisation foncière, formation des magistrats au droit commercial...)
- L'établissement d'un cadre juridique, foncier, douanier et fiscal moderne et incitatif
- Le renforcement des tribunaux de commerce, garants de la confiance des investisseurs
- La poursuite de la réforme de l'Administration fiscale et douanière (plus transparente et efficace)
- La maîtrise et le contrôle du fonctionnement des administrations dans l'application de ce cadre moderne

Toutes ces mesures seront basées sur une bonne gouvernance et une répartition équitable des effets de la croissance ainsi qu'une lutte constante à mener contre la corruption. Ces derniers fondements constituent les conditions *sine qua non* d'une stabilité sociale et d'une croissance durable. Les différents acteurs tant du secteur public, que du secteur privé et de la société civile doivent tous en être conscients et agir en conséquence (Tableau 1.7).

TABLEAU 1.7 COMMENT ÉVITER LE RETOUR D'UNE TELLE CRISE MAJEURE?

		Proportion des répondants (chefs d'entreprises) (*)
1	Avoir une bonne gouvernance	51%
2	Avoir une politique axée vers les plus démunis	44%
3	Réduire la corruption	31%
4	Réformer l'administration publique et la gestion des finances publiques	19%
5	Renforcer le processus démocratique	18%
6	Les dirigeants doivent se rapprocher du peuple pour comprendre leurs vrais problèmes	17%

(Source : PSUE)

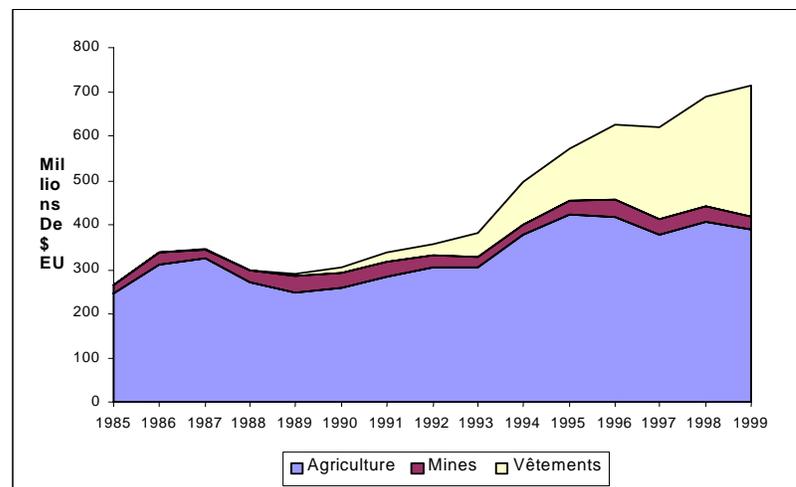
(*) Le pourcentage indique le nombre de fois où cet item a été classé en première priorité par les chefs d'entreprises questionnés. Exemple : avoir une bonne gouvernance a été la première priorité pour 51% des enquêtés, 44% ont cité la nécessité d'avoir une politique axée vers les plus démunis, la réduction de la corruption a été citée par 31% des enquêtés...

La confection du Document Cadre de Stratégie de Lutte contre la Pauvreté (DSRP) est axée sur la relance et prend en compte en grande partie ces priorités.

1.1.4 Commerce extérieur

Si Madagascar veut véritablement s'intégrer dans le commerce international et sortir de la pauvreté, elle doit créer les conditions permettant aux investisseurs de réorienter les ressources vers les secteurs où ils peuvent rentrer en concurrence au niveau des importations ou des exportations. Cette nouvelle orientation est indiquée par le succès rencontré par les firmes de la zone franche dans l'industrie de transformation légère, l'agroalimentaire, l'informatique et autres industries à haute intensité de main-d'œuvre ou de ressource naturelle.

FIGURE 1.1 EXPORTATIONS DE MADAGASCAR (1985-99)



Source: Basé sur les données de partenaires commerciaux des statistiques de l'UN COMTRADE

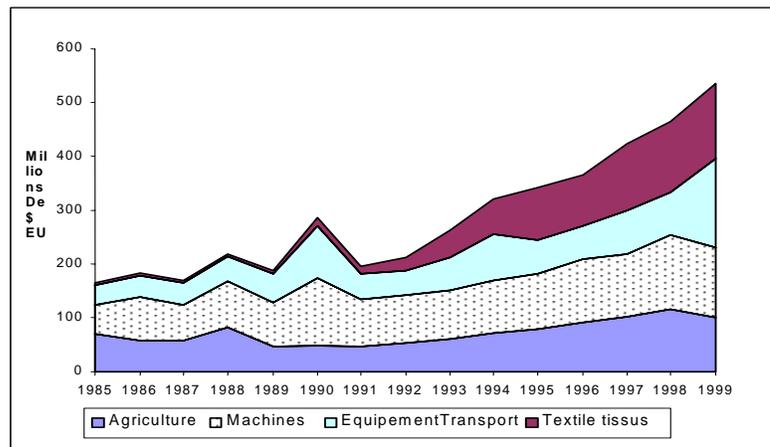
D'après les statistiques COMTRADE, en 2001 les exportations de Madagascar ont été dominées par le textile et la confection (39%), suivis des produits agricoles et agroalimentaires (29%), puis des produits halieutiques (17%) et du tourisme (17%). Les exportations des produits alimentaires et de produits agricoles à l'état brut représentaient environ 75% des exportations en 1990. Cette inversion dans les produits s'explique en grande partie par un accroissement des exportations provenant de la zone franche. La proportion du textile et vêtement dans les exportations était passé de 4,5% (1990) à 39% (2001).

Dans la présente phase de relance de l'économie, le commerce extérieur joue un rôle non négligeable, et la politique actuelle du gouvernement malgache basée sur la réhabilitation des infrastructures facilitera d'autant ce secteur. Sur ce plan des exportations, Madagascar a de réels atouts à offrir. Plusieurs secteurs d'activité, porteurs à l'exportation, font l'objet d'exploitation et d'exportation vers les marchés extérieurs. Outre les produits déjà cités, Madagascar développe

également des exportations dans d'autres domaines tels les huiles essentielles, l'artisanat, les NTIC et les produits miniers.

Ce changement dans la composition des exportations s'est accompagné par un changement dans leur destination. En 1999, les exportations vers le Japon et les Etats-Unis ont chuté de 1,4% et de 5,4% des exportations totales, du niveau de 6,9% et 17,8% qu'elles avaient en 1990. Le processus de réorientation des ressources vers une production plus efficace est certes enclenché mais toujours très lent. Jusqu'ici, la plupart des investissements dans la zone franche proviennent de l'extérieur. Mais les enquêtes entreprises en terme de cette étude ont permis de révéler l'existence de nombreux investisseurs malgaches qui, conscients de la concurrence accrue sur le marché intérieur et de l'amélioration du climat général des affaires, sont entrain de transférer leurs investissements vers des secteurs d'exportations tels que les légumes frais, les textiles, les services et l'artisanat.

FIGURE 1.2 IMPORTATIONS DE MADAGASCAR (1985-99)



Source: Basé sur les données de partenaires commerciaux des statistiques de l' UN COMTRADE

Si l'on exclut le vêtement, d'importantes augmentations des exportations dans d'autres catégories depuis le grand changement de direction en 1996 paraissent improbables. A la suite d'une croissance importante après 1993, les exportations agricoles sont revenues à la stagnation. La seule composante des exportations agricoles où l'expansion ait continué sont les produits de la mer.

Par contraste, les importations ont connu une croissance vigoureuse. Leur volume s'est accru de 15,7% par an entre 1995 et 1999, et ce taux de croissance s'est maintenu entre 1999 et 2000. La croissance la plus importante des

importations provient des tissus importés qui forment une des matières premières de base d'un secteur du vêtement en rapide expansion (voir figure 1.2), correspondant à une croissance tout aussi rapide des exportations dans le même secteur. Les produits agricoles et les biens d'équipement sont également en augmentation constante. En agriculture, les importations de nourriture ont progressé de façon constante au cours de la dernière décennie.

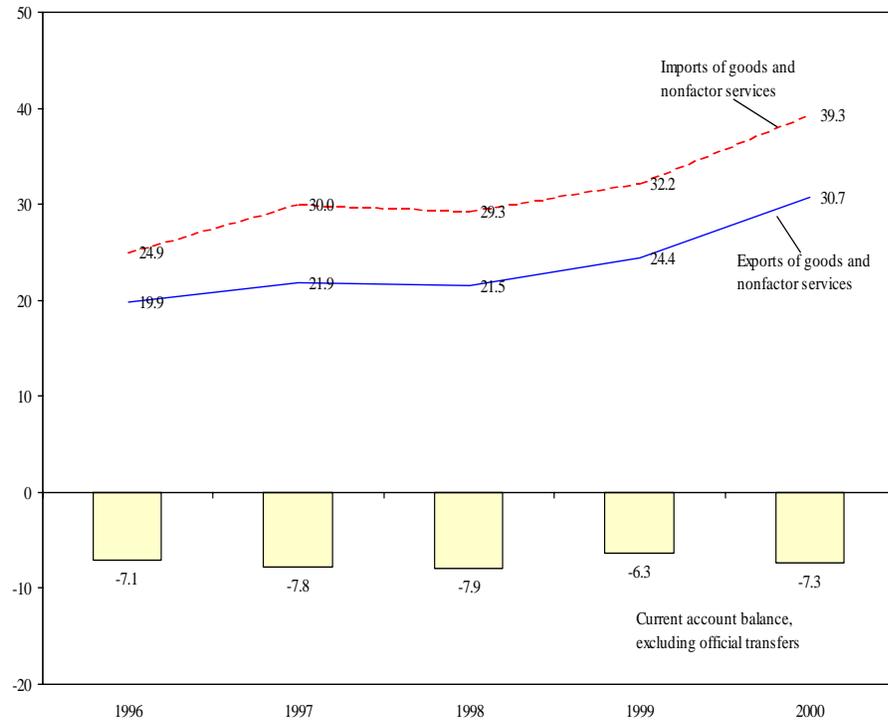
Les importations de machines et d'équipement de transport ont contribué de façon notable à la croissance des importations. Cette croissance traduit l'impact positif d'un environnement macroéconomique stable, le renforcement des stimulants à l'intention des entreprises de la zone franche, et l'expansion du secteur des transports. L'augmentation des importations de machines indique également que cette croissance plus rapide pourrait se maintenir à l'avenir.

La solide performance des exportations en 2001, démontre un maintien de la compétitivité des exportations jusqu'à la crise de 2002. Les exportations malgaches de biens et de services non-facteurs ont continué d'augmenter de façon constante depuis 1996, passant de 20% du PIB en 1996 à 29% en 2001. Ce montant est passé à 16% en 2002 (voir figure 1.3). En 2001, les recettes d'exportation pour les biens et services avaient augmenté de 13% (en DTS) pour diminuer de 47% en 2002, tandis les volumes d'exportations augmentaient de 0,6% en 2001 pour baisser de 52% en 2002. Bien que les importations de biens et de services non-factoriels aient évoluées (25% du PIB en 1996, 39,3% en 2000, puis 22% en 2002), le solde du compte courant reste globalement déficitaire, si l'on exclut les transferts officiels, et a chuté de 8% du PIB en 1997-98 à environ 6% en 2002. En plus des flux de capitaux favorables en 2001, les réserves internationales ont considérablement augmenté (120,7%). Ceci s'est considérablement infléchi en 2002, car les réserves ont diminué de 31,4%.

L'attraction du pays en tant que destination pour des investissements directs étrangers constitue une autre indication de la compétitivité internationale car elle reflète une perception globale du climat des affaires. La réputation de Madagascar était relativement bonne dans ce domaine au cours des dernières années, jusqu'à la crise de 2002. Les estimations de balance de paiement montrent que les flux de capitaux privés (y compris les recettes de la privatisation) sont passés de 4 millions de DTS à 73 millions de DTS en 2001. Ceci représente un décuplement de 0,2% du PIB en 1994 à 2,1% du PIB en 2001, dont une grande partie s'est orientée vers les ZFI. En 2002, ce montant est passé à 0,15% du PIB. Après la crise, il est important pour Madagascar de retrouver sa bonne réputation antérieure et sa compétitivité en tant que destination de l'investissement direct étranger. Cette remise en confiance est l'un des défis majeurs que doit gagner rapidement Madagascar.

Cependant, l'assiette étroite sur laquelle repose l'expansion, la croissance plus lente des industries alimentant le marché intérieur et le manque d'accès aux facteurs dans les industries d'exportation sont autant de freins à une croissance de l'ensemble de l'économie et réduisent l'impact que des développements positifs pourraient avoir sur la réduction de la pauvreté.

FIGURE 1.3 COMMERCE ET SOLDE DU COMPTE COURANT : 1996-2000
(en pourcentage du PIB)²



Source: Malagasy authorities, Balance of payments

Il y a plusieurs raisons qui expliquent la faiblesse des facteurs alimentant l'industrie malgache. La première est le problème d'accès au capital. Les difficultés d'accès au financement gèlent les divers investissements primordiaux tels le renouvellement. Les gestionnaires dans l'industrie de transformation des aliments font état de la détérioration de la qualité des produits agricoles, due au manque de renouveau des plantations. Des décennies de sous-investissement en agriculture ont érodé sa capacité de produire des fruits et légumes de qualité,

² Traduction des légendes de la figure 1.3: Importations des biens et services non-facteurs, exportations des biens et services non-facteurs. Portion inférieure du graphique: Solde du compte courant, hors transferts officiels. Source: Autorités malgaches - Balance des paiements.

particulièrement si on les compare à ceux produits par les concurrents régionaux de Madagascar, comme l'Afrique du Sud. Le manque de stimulants à l'investissement agricole au cours des deux dernières décennies, lié à la faiblesse des prix au producteur (voir Chapitre 3), a dans certains cas été exacerbé par le contrôle exercé par le gouvernement sur les activités de transformation. Finalement, la plupart des compagnies constatent que le coût des importations locales est alourdi par des coûts de transport intérieur très élevés, dû au mauvais état de l'infrastructure. Par ailleurs, une grande quantité des produits à faible valeur ajoutée est écoulee sur le marché international. Les transformations indispensables pour obtenir des produits à haute valeur ajoutée ne sont pas réalisées faute de financement, d'équipements, de technicité ou de certification. Le manque de maîtrise ou la méconnaissance des normes internationales rendent difficile l'accès à certains marchés.

Il y a aussi une insuffisance de promotion des produits malgaches sur le plan international.

Par ailleurs il faudrait maîtriser les opportunités offertes par les différents accords multilatéraux, régionaux ou bilatéraux. Il faudrait une politique commerciale cohérente et efficace pour faciliter l'accès aux marchés.

1.2 TAUX DE CHANGE ET COMPÉTITIVITÉ

L'amélioration de la situation macroéconomique avant la crise de 2002 se reflétait dans l'augmentation du taux de croissance, la réduction de l'inflation, et l'accroissement du taux de l'épargne nationale. Sur le plan extérieur, comme on l'a indiqué dans les sections précédentes, la croissance des exportations a été particulièrement forte en 2001. On notera que les prévisions macroéconomiques sont optimistes pour 2003 par rapport à 2002, sans pour autant atteindre le niveau de 2001.

Du point de vue macroéconomique, une fois maîtrisés les grands agrégats fiscaux et monétaires, la réussite de l'intégration dans l'économie mondiale repose sur la compétitivité extérieure. C'est le défi qui se pose actuellement à Madagascar, tant sur le plan interne qu'externe. Son développement exige :

- Un taux de change réel, concurrentiel et stable.
- Un coût financier qui représente le coût d'opportunité du capital.

Bien qu'un système bancaire fonctionnant correctement soit nécessaire pour obtenir des financements à des taux d'intérêts qui reflètent le coût de l'emprunt (ajusté au risque), nous traiterons de cet aspect des stimulants brièvement au chapitre 4.

Dans le passé, le taux de change réel de Madagascar a subi de fortes fluctuations (voir Figure 1.4). Depuis la libéralisation du taux de change et du commerce au début des années 1994 et jusqu'à la mi-2000, le taux de change nominal effectif a fait preuve de plus de stabilité, mais s'est déprécié de façon constante, reflétant ainsi des différentiels d'inflation avec les pays partenaires, de telle façon à ce que le taux de change effectif réel soit de façon générale stable³. Cette stabilité relative du taux de change du franc malgache et une dépréciation relativement lisse du taux de change nominal a permis de réduire de façon substantielle un élément d'incertitude dans le processus de décision des agents économiques, dès lors, favorisant l'apparition de conditions favorables aux activités d'exportation et de substitution d'importation.

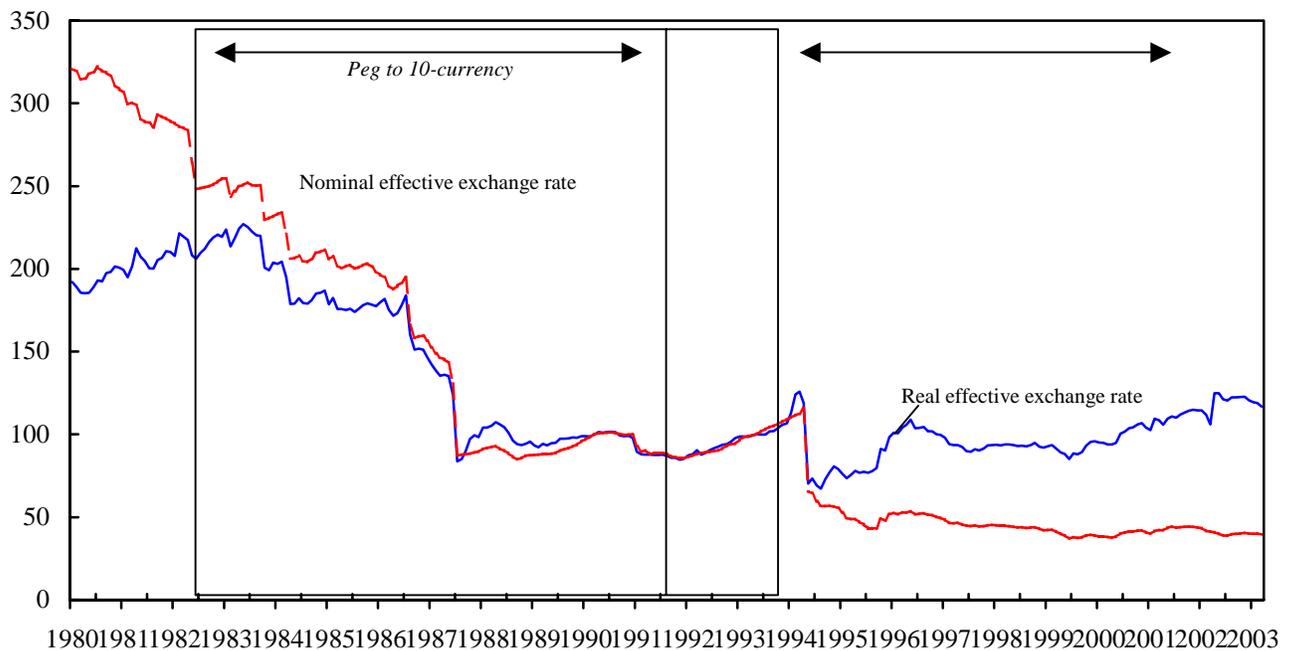
Depuis la libéralisation du système de taux de change et des réformes qui l'ont accompagné, les recettes d'exportation de Madagascar se sont accrues, en particulier grâce à une diversification de ses exportations, et un accroissement des flux de capitaux, particulièrement grâce aux investissements directs étrangers. En résultat, comme le montre la Figure 1.3, l'économie s'est ouverte de façon considérable, la part des exportations de biens et de services dans le PIB se haussant d'un tiers depuis 1996. Ce développement contraste de façon très vive avec la détérioration de la compétitivité qu'on observe de façon générale dans l'économie au cours de la période 1982-94.

Au début de mai 1994, les autorités malgaches ont adopté une réforme en profondeur du système de taux de change et de commerce. Ils ont introduit un marché des devises inter-banques et un taux de change flottant, éliminant ainsi la plupart des obstacles à l'importation, libéralisant les transactions courantes sur le marché des devises et permettant tant aux résidents qu'au non-résidents d'ouvrir en toute liberté des comptes bancaires en devises. La quasi-taxe sur les exportations, sous la forme d'une obligation de cession de 40% à la banque centrale à un taux de change surévalué, a également été éliminée. Au début des années 1994, juste avant la libéralisation, les primes entre le marché parallèle et le taux de change officiel variaient entre 40 et 50%. Immédiatement après la libéralisation, le taux de change officiel a chuté de 40% par rapport au dollar EU. Cette chute était de 43% en termes effectifs nominaux et de 41% en termes effectifs réels.

³ Voir A. Zanello et D. Desruelle, «A Primer on the IMF's Information Notice System» (Une introduction au système des avis d'information du FMI), IMF Working Paper WP/97//71-EA, 1er mai 1997, Washington, DC. Ce document donne les détails de la méthodologie de calcul des taux effectifs réels et nominaux utilisés ici, calcul qui fait intervenir les indices des prix à la consommation. Ce document est accessible au public sur le site web du FMI (www.imf.org).

Cette dépréciation initiale du taux de change effectif réel en mai 1994 a probablement été quelque peu excessive. De novembre 1994 à août 1996, la dépréciation du taux de change effectif nominal est d'environ 7%, tandis que le taux réel s'appréciait de quelques 30%. Par après, d'août 1996 à avril 2000, les taux effectifs nominaux et réels se sont dépréciés de 28 et 10% respectivement. Depuis mai 2000, les deux taux ont commencé à augmenter pour des raisons que nous expliquerons ci-après.

FIGURE 1.4 INDEXE DES TAUX DE CHANGE EFFECTIFS, 1980-2003⁴



Source: International Monetary Fund, Information Notice System.

Le Marché interbancaire de devises (MID) est un marché aux enchères permettant d'échanger des francs malgaches contre des francs français (jusqu'à la fin de 1998) et contre des Euros depuis l'introduction de cette devise en 1999. Les participants à ce marché (banques commerciales et banque centrale) se retrouvent physiquement sur une base journalière de 10 heures à midi. Le

⁴ Traduction des légendes de la figure 1.4: Haut du graphique, de gauche à droite: lié au franc français, lié à la monnaie des 10, période restrictive, flottant. Graphiques: Taux de change effectif nominal, taux de change effectif réel. Source: Fonds monétaire international, Système des avis d'information.

volume journalier atteignait en moyenne environ 4 millions de dollars EU en 2001. Ce système n'est pas sans inconvénients : le faible nombre de participants et le volume traité limitent la concurrence et les opportunités d'arbitrage. La durée limitée de la session journalière conduit à une fixation des taux pour le restant de la journée.

Les autorités monétaires ont l'intention d'introduire un « marché continu » pour la fin de 2003, avec l'assistance technique du FMI, avec pour objectif de résoudre certains des problèmes mentionnés ci-dessus. Le système prévu permettra l'échange de dollars EU et des yens japonais, en plus des Euros et des francs malgaches. La concurrence et l'arbitrage seraient amplifiés en permettant à des banques étrangères de participer, tandis que le système lui-même fonctionnerait par téléphone et par ordinateur (Reuters Dealing), ce qui permettrait une opération continue. L'établissement d'un marché en continu faciliterait l'émergence d'un marché à terme efficace, et par conséquent de remplacer les mécanismes actuels au titre desquels l'importateur peut obtenir des devises auprès de certaines banques avec un différé de paiement, et l'exportateur peut obtenir un préfinancement en devises.

Au cours de la seconde moitié de 2000, le taux de change effectif nominal s'est légèrement relevé tandis que les taux de change effectifs réels ont augmenté de façon plus importante. L'appréciation réelle de la monnaie à partir de la seconde moitié de 2000 résulte d'une appréciation nominale, tandis que l'inflation intérieure, malgré son déclin, est toujours plus élevée que dans les pays partenaires. L'appréciation nominale a reflété les flux de capitaux associés aux investissements directs étrangers dans les ZFI, et les différentiels de taux d'intérêt en faveur de Madagascar⁵. En 2001, les taux de change effectifs tant nominaux que réels se sont relevés de 14%. Comme nous l'avons noté précédemment, l'expansion continue des exportations au cours de l'année 2001 indique un maintien de la compétitivité, à cette époque. En 2002, les exportations ont considérablement baissé, de même que les taux de change effectifs nominal et réel.

Il est également possible que le profil jusqu'en 2001 des taux de change effectifs réel et nominaux découle d'une politique monétaire qui soit probablement trop

⁵ L'appréciation en 2001 en termes réels pourrait résulter d'une meilleure productivité induite par les investissements dans la ZFI. Les augmentations de salaires qui l'accompagnent auraient alors pour résultat d'augmenter les prix des produits malgaches relativement à ses partenaires commerciaux. Ceci conduirait à son tour à une appréciation du taux de change effectif réel. Malheureusement les données détaillées sous forme de séries chronologiques sur la productivité et les salaires qui permettraient de vérifier cette hypothèse ne sont pas aisément disponibles. Cependant, les interviews détaillées menées auprès des entreprises tendent à montrer que cela n'a probablement pas été le cas.

rigide. Si tel était le cas, cette rigidité monétaire aurait contribué aux taux d'intérêt réels élevés (en même temps qu'aux inefficacités du système bancaire), un facteur susceptible de mener à une appréciation des taux de changes nominaux et réels. En 2000, au vu d'un environnement sectoriel extérieur ayant pour caractéristique une relativement bonne performance du compte courant, des flux de capitaux, et une augmentation des prix mondiaux du pétrole, les autorités monétaires auraient pu choisir de maîtriser l'appréciation du franc malgache en achetant plus de devises sur le marché interbancaire. Ceci aurait pu conduire à une situation intérieure plus liquide conduisant à un abaissement du taux d'intérêt. Cependant, les autorités n'ont pas choisi cette option, car leur objectif était de stabiliser le taux de change du franc malgache par rapport au dollar EU dans le contexte d'une augmentation des prix mondiaux du pétrole et de la privatisation de la compagnie pétrolière nationale. Cette privatisation, à son tour, a demandé d'accroître de façon substantielle les prix intérieurs du pétrole de façon à assurer des marges adéquates aux nouveaux opérateurs du secteur privé. La dépréciation du taux de change de l'Euro par rapport au dollar EU depuis le début de l'année 2000 a dès lors eu pour résultat une appréciation des taux de change effectif nominaux du franc malgache en 2001 (voir figure 1.4).

La crise de 2002 a entraîné une baisse notable des taux, en particulier le taux de change effectif nominal. Ceci est dû à la mauvaise performance des exportations suite à l'arrêt des activités des ZFI.

Notons qu'à la fin de la crise, au cours du deuxième semestre 2002, le taux de change du franc malgache était relativement fort. Certes cela est une marque de confiance en la reprise de Madagascar, mais le niveau du cours n'a-t-il pas été trop élevé?

Au second trimestre 2003, il semblerait que l'on assiste à une appréciation du TCER de l'ordre de 30% (source FMI). La question qui se pose alors est de savoir s'il y a actuellement augmentation ou non des coûts de production. Mais en l'absence de données il n'est pas possible d'appréhender à la fois la réelle compétitivité de Madagascar et l'évolution des taux de change.

TABLEAU 1.8 ÉVOLUTION RÉCENTE DES TAUX DE CHANGE EFFECTIFS NOMINAUX ET RÉELS

Basé sur la pondération de 1993	2000	2001	2002	
			Proj.	Est.
TCEN				

Moyenne de la période	1.3	8.1	-5.6	-6.5
Fin de période	4.9	7.0	-11.4	-10.0
TCER				
Moyenne de la période	10.1	10.4	7.2	8.0
Fin de période	8.4	9.6	10.6	5.2

Source: Fonds Monétaire International

Depuis la mi 2000, au titre du programme appuyé par le FMI, les experts de cette institution ont encouragé les autorités à assouplir les politiques monétaires en réduisant plus rapidement les taux d'escomptes de la Banque Centrale. Cependant, la Banque Centrale s'est montrée quelque peu timide, avec pour résultat une pression pour un relèvement du taux de change. Les investisseurs peuvent en effet avoir eu recours à des financements étrangers au lieu d'emprunter auprès des banques malgaches, avec pour résultat des flux financiers en entrée.

Néanmoins, en octobre 2000, le taux d'escompte de la banque Centrale était réduit de 15 à 12% avec un abaissement de l'inflation (de 14,4% à la fin de 1999 à 9% en octobre de l'année suivante). Ce taux s'est encore réduit davantage, atteignant 10,5% en juin 2001, alors que l'inflation au cours des cinq premiers mois de l'année était limitée à 6,3% (sur une base annuelle). En octobre 2001 le taux est passé à 9%, puis à 7% depuis le 2 janvier 2003.

Au deuxième trimestre 2003, force est de constater que ce dernier taux reste juste un indicateur car les marges des banques commerciales demeurent élevées. Le système bancaire étant en sur liquidité (400 milliards FMG d'excès non rémunérés), et face à ses besoins, l'Etat a incité les banques commerciales à soutenir le marché des bons du trésor par adjudication (BTA) à la réouverture du marché. Le constat actuel est que les banques n'achètent pas de BTA et n'accordent pas non plus suffisamment de crédits. Les raisons avancées en sont que le risque pays demeure élevé et que les banques ont atteint leur limite concernant les BTA. La solution serait l'existence de plus de concurrence entre les banques (de nouveaux entrants?) afin de pouvoir octroyer davantage de crédits et de faire baisser le "spread" entre les taux débiteurs et les taux créditeurs.

En résumé, le problème de financement des entreprises demeure crucial. Il faudrait des solutions innovantes pour venir en aide aux entreprises exsangues en matière de crédits tant de fonctionnement que d'investissement. Par ailleurs la compétitivité de Madagascar mérite d'être appréhendée. Dans le contexte actuel, une analyse de la protection effective serait fort utile.

1.3 LA PAUVRETÉ À MADAGASCAR

La pauvreté à Madagascar a augmenté depuis l'avènement du régime socialiste jusqu'en 1997. Ce n'est qu'avec la reprise de la croissance, à partir de 1997, que les enquêtes de ménage ont montré une stabilisation de la pauvreté entre 1997 et 1999⁶ (Voir tableau 1.10). Par rapport aux indicateurs de pauvreté pour des autres pays d'Afrique subsaharienne, Madagascar se situe parmi les pays les plus pauvres.

Il est utile de voir la distribution de la pauvreté par activité et les profils de dépenses par habitant selon le secteur d'activité du chef de ménage. Le tableau 1.10 montre que les ménages pauvres sont principalement employés dans le secteur agricole, de fait selon l'enquête de ménages de 1999, 77% des ménages dont le chef travaille dans le secteur agricole sont pauvres⁷. Le seuil de pauvreté est estimé à 865.000 FMG en 1999. Par conséquent dans tous les secteurs à l'exception des transports, une grande majorité des travailleurs non-qualifiés ont des dépenses par habitant qui se situent en dessous de la ligne de pauvreté (voir la médiane des dépenses par habitant dans la colonne main d'œuvre non-qualifiée).⁸

TABLEAU 1.9 TENDANCES DE LA PAUVRETE : 1962-1999

Incidence de la pauvreté (HCR)									
	1993			1997			1999		
	National	Urbain	Rural	National	Urbain	Rural	National	Urbain	Rural
National	70.0	50.1	74.5	73.3	63.2	76.0	71.3	52.1	76.7
<i>Provinces</i>									
Antananarivo	68.0	42.4	76.2	66.4	52.0	72.1	61.7	43.3	69.3
Fianarantsoa	74.2	64.9	75.3	75.1	83.1	73.6	81.1	55.8	85.9
Toamasina	77.9	55.8	81.1	79.8	76.3	80.8	71.3	52.6	76.4

⁶ Le Chapitre 3 du Volume 2 décrit en détail les différentes facettes de la pauvreté rurale et urbaine : mesures et revenu, ainsi que les profils de consommation pour les zones urbaines et rurales.

⁷ Vu les multiples dimensions de la pauvreté, l'information sur la branche d'activité du chef de ménage (reprise dans le tableau 1.2) peut ne pas refléter exactement les diverses activités des ménages pauvres.

⁸ En utilisant la dépense par habitant comme une première approximation du salaire, on constate que même chez les travailleurs non qualifiés de secteurs où la dépense par habitant est élevée, comme le textile ou le tourisme, la médiane des salaires se situant bien en dessous du seuil de pauvreté.

Mahajanga	53.2	37.3	56.7	73.8	68.2	75.1	76.0	65.2	78.8
Toliara	81.1	66.9	84.2	82.0	69.1	84.9	71.6	66.5	73.1
Antsiranana	60.2	49.5	63.7	62.3	27.0	69.5	72.6	31.3	80.6
Ecart de pauvreté (PGR)									
	1993			1997			1999		
	<i>National</i>	<i>Urbain</i>	<i>Rural</i>	<i>National</i>	<i>Urbain</i>	<i>Rural</i>	<i>National</i>	<i>Urbain</i>	<i>Rural</i>
National	30.3	17.5	33.1	33.6	29.6	34.7	32.8	21.4	36.1
<i>Province</i>									
Antananarivo	27.8	15.9	31.6	29.1	23.0	31.5	26.0	17.5	29.5
Fianarantsoa	33.7	22.4	35.3	32.0	42.0	30.1	40.2	25.2	43.1
Taomasina	33.7	18.5	36.0	39.3	39.9	39.2	32.6	21.1	35.7
Mahajanga	18.6	11.6	20.2	29.1	23.2	30.6	36.5	25.3	39.4
Toliara	42.8	25.0	46.5	46.4	37.3	48.5	33.7	29.8	34.8
Antsiranana	22.0	14.3	24.5	23.9	6.2	27.5	32.0	7.8	36.7

HCR = Indice d'incidence de la pauvreté

PGR = Ratio de l'écart de la pauvreté par rapport au seuil de pauvreté (ampleur de la pauvreté)

Source: Paternostro et al., 2001.

En analysant la contribution des cultures de rentes aux revenus ruraux, et les profils d'autoconsommation pour chaque type de culture, on constate combien l'agriculture de subsistance est omniprésente. L'autoconsommation représente en effet 60% de la consommation alimentaire des ménages pauvres, et est répartie de façon relativement égale sur pratiquement toutes les cultures. Même les ménages urbains produisent entre 20 et 30% de leur bol alimentaire.

TABLEAU 1.10 POURCENTAGE DES PAUVRES/NON-PAUVRES ET QUALIFIÉS/NON-QUALIFIÉS SELON LE SECTEUR D'ACTIVITÉ ECONOMIQUE DU CHEF DE MÉNAGE (1999)

Principale source de revenus	Population	Pauvre	Non pauvre	Dépenses moyennes par habitant	m-o non qualifiée	m-o qualifiée	Médiane des dépenses par habitant auprès de la m-o non qualifiée
Secteur	%	%	%	(000 FMG)	%	%	(000 FMG)
Agriculture	71.17	77	23	793	93	7	546
Commerce	5.45	55	45	1,232	62	38	675
Fonction publique	5.35	52	48	1,284	28	72	711
Autres/Non Classé	3.81	67	33	1,250	63	37	651
Autres sect. privé	2.61	39	61	1,504	39	61	824
Transports	2.14	46	54	1,345	58	42	917
Autres primaire	1.77	79	21	748	82	18	423
Pêche	1.13	79	21	863	95	5	552
Industrie du bois	1.10	62	38	1,031	69	31	720
Autre manufactures	1.04	58	42	1,492	51	49	756
Industrie textile	1.01	41	59	1,461	47	53	619
Elevage	1.00	65	35	931	71	29	537
Industrie agro/ Alim	0.80	59	41	1,090	76	24	677
Construction	0.72	53	47	1,154	62	38	830
Tourisme	0.46	45	55	1,592	46	54	656
Mines	0.44	75	25	1,126	78	22	407

Note: Le seuil de pauvreté est de 865,000 FMG par an.

Source: Calcul des auteurs sur la base des données des Enquêtes Permanente Auprès des Ménages (EPM).

En zones urbaines, les chefs de familles dont l'emploi se trouve dans le secteur tourisme, textile et services ont la moyenne de dépense par habitant la plus élevée, mais leur qualification varie selon les secteurs⁹. Par exemple, le secteur textile emploie un nombre important de travailleurs qualifiés et la formation constitue une part importante de la gestion de la main-d'œuvre dans les industries textiles. La croissance robuste enregistrée dans les secteurs de la zone franche à haute intensité de main-d'œuvre (par exemple les industries textiles) pourrait créer un nombre important d'emplois qualifiés à revenu moyen.

⁹ Les travailleurs qualifiés ont plus de neuf années d'éducation ou au moins six ans d'éducation et au moins une année de formation spécifique à leur industrie

1.3.1 La pauvreté après la crise¹⁰

Les effets néfastes de la crise perceptibles notamment sur le revenu et sur l'emploi des populations les plus démunies se manifestent de la manière la plus cruciale sur la capacité de ces dernières à satisfaire leurs besoins les plus élémentaires, notamment dans le domaine de l'éducation des enfants, de leur état sanitaire et de leur nutrition, en conjonction avec la détérioration des infrastructures publiques de base.

Les catégories les plus frappées sont les petits producteurs ruraux, en particulier ceux qui sont implantés loin des marchés et dont le revenu a diminué d'environ de moitié; les personnes du milieu urbain qui faisaient déjà partie des plus démunies avant la crise et les nouveaux chômeurs urbains (se chiffrant à environ 150.000 et entraînant avec eux ensemble près de 500.000 personnes) victimes de fermetures d'usines notamment d'entreprises franches.

1.3.2 Education

L'éducation primaire et l'enseignement secondaire ont de plein fouet ressenti les impacts de la crise tant au niveau de l'accès aux services qu'au niveau de la qualité de l'enseignement.

L'interruption du déroulement de l'année scolaire 2001-2002 a été constatée dans la majorité des écoles en zone urbaine (96,2%) pour une durée moyenne de 45 jours dans le public et de 35 jours dans le privé selon l'étude faite par le programme BIT sur 200 écoles primaires et secondaires.

Il y a eu également un changement d'horaires des cours à cause des difficultés de déplacement. Les enseignants ont été dans l'obligation de poursuivre leurs cours en journée continue afin de pallier ces difficultés. Ce changement dans les horaires des cours a engendré une réduction du volume horaire en milieu urbain, passé de 30 heures avant janvier 2002 à 28,9 heures après mars 2002 (après la reprise des cours). Le calendrier scolaire a également été perturbé. Les examens officiels ont été retardés d'environ 1 mois ainsi que la rentrée scolaire 2002-2003, reporté pour la première semaine du mois d'octobre 2002 alors qu'initialement programmée pour le 16 septembre 2002.

Le taux d'abandon scolaire a augmenté de 10% entre 2001 et 2002, période au cours de laquelle il est passé de 7,7% en mars 2001 à 8,5% en mars 2002. L'absentéisme après la reprise officielle des cours en mars 2002 a aussi connu une

¹⁰ Cette analyse est inspirée de l'étude faite par le programme BIT/USAID sur les impacts de la crise.

hausse de 20% par rapport au premier trimestre de l'année scolaire avec un taux d'absentéisme journalier passant de 2,4% au premier trimestre à 3% pour l'intervalle mars à juin 2002. Les difficultés financières engendrées par la baisse des activités surtout en milieu urbain pendant la période de crise reste la principale cause de la hausse de l'abandon scolaire et de l'absentéisme des élèves. Les parents d'élèves avaient en effet beaucoup de mal à honorer les divers frais et dépenses de scolarisation (y compris le transport en dehors de l'achat des fournitures). A cela s'est ajouté en milieu rural l'utilisation plus accrue de la main d'œuvre fournie par les enfants pendant la période de récolte de riz (mars- juin).

Le nombre des enseignants payés par les associations de parents d'élèves (FRAM) a diminué de 10% par rapport à la situation de début de l'année scolaire 2001-2002. Deux raisons peuvent expliquer cette situation : premièrement les associations de parents ne peuvent plus se permettre de payer leur salaire; deuxièmement le salaire proposé par les associations ne suffit plus à couvrir les dépenses personnelles de ces enseignants qui préfèrent dans la mesure du possible s'adonner à d'autres activités plus rémunératrices.

1.3.3 Santé

La situation de l'année 2002 dans ce secteur s'est nettement détériorée que ce soit en matière d'offre de services ou dans le domaine de l'utilisation de ces derniers par rapport à celle de l'année précédente. Cette dégradation s'est manifestée pour l'essentiel par une prévalence des maladies endémiques plus élevée, la diminution notable de la fréquentation par la population des centres de santé, la faible couverture vaccinale, tout ceci face à l'insuffisance de médicaments notamment dans les communes rurales et le faible niveau du stock de médicaments dans les centres de santé de base.

Le résultat d'enquête menée par le programme BIT affirme que la probabilité de trouver des médicaments a baissé de 17%. Cette situation est encore pire dans les centres de santé éloignés du chef lieu du province. Selon encore la même source, la probabilité de ne plus trouver de médicament pendant et après la crise a été de 4% pour les communes urbaines; 17% pour les communes proches; et 27% pour les communes éloignées. Seulement 50% des centres enquêtés qui ont utilisé des réfrigérateurs avant la crise l'utilisent au mois de juin 2002. Ce retrait est dû principalement au manque de gaz, de pétrole et de pièces de rechange pour faire fonctionner ces matériels (plus de 20% des centres. De ce fait, l'offre de vaccination a diminué, essentiellement en milieu rural.

1.3.4 Bien-être

La baisse du revenu qui s'est surtout manifestée par une diminution conséquente de la demande s'est traduite d'une manière générale par l'augmentation du pourcentage de familles n'ayant même pas la capacité de se procurer la plupart des produits alimentaires de base (de 32% avant la crise à environ 42%). De l'autre côté, la hausse du prix des produits de première nécessité est venue aggraver le niveau déjà très bas du pouvoir d'achat (revenu primaire) avec ce que cela implique comme répercussions néfastes sur la satisfaction des besoins fondamentaux de la population.

Par ailleurs, faute d'entretien et de réhabilitation, la détérioration déjà avancée des infrastructures socio-économiques a entraîné des difficultés accrues d'accès notamment à l'eau potable et à l'assainissement, en dehors des services sanitaires et d'éducation (redistribution de revenu).

A tout cela s'ajoute l'insécurité surtout en milieu rural où le vol de bœufs a connu une recrudescence accentuée durant le premier semestre 2002.

Chapitre 2

Politique commerciale et accès aux marchés

2.1 INTRODUCTION

Le commerce international est un moteur de croissance particulièrement important pour les pays pauvres dont le marché intérieur est limité. Il leur permet en effet d'utiliser de façon efficace les ressources limitées dont ils disposent en se spécialisant dans la production de biens pour lesquels ils disposent d'avantages comparatifs. De plus, il ouvre de nouveaux marchés à leurs produits qui ne peuvent être entièrement absorbés par le marché intérieur.

La capacité de Madagascar de maximiser les gains que le pays peut tirer du commerce va dépendre de deux facteurs : tout d'abord, la structure des incitations mises en place à l'intention des producteurs locaux ; ensuite, le degré d'accès des exportations malgaches sur les marchés de ses partenaires commerciaux. Ce chapitre aborde ces deux facteurs et évalue leur impact sur le commerce du pays. La première section fait une revue du système malgache de taxation des importations, la valorisation en douane et les régimes d'exonération.

Le chapitre montre que si Madagascar a libéralisé sa politique commerciale et simplifié la structure de taxation de ses importations, le taux supérieur de 30 % du tarif douanier demeure encore élevé. L'écart important entre les taux les plus bas et les plus élevés pourrait potentiellement permettre un niveau de protection élevé des activités locales de substitution aux importations. Les exonérations et fraudes de droits et taxes à l'importation introduisent des distorsions dans la structure des mesures d'incitation. De plus, certaines mesures de politique commerciale récemment formulées pourraient remettre en question les acquis de la libéralisation. Il existe en effet des propositions visant l'adoption de taxes anti-dumping, de droits de compensation et d'actions de sauvegarde. Certains groupes d'intérêt nationaux ont également recommandé l'adoption d'un système de prix de référence. La mise en place de ces barrières non-tarifaires (BNTs) pourraient obérer les résultats acquis des actions de libéralisation.

La seconde section analyse les relations commerciales de Madagascar avec les pays du groupe QUAD (Canada, Union Européenne, Japon et Etats-Unis) et ses autres partenaires commerciaux. Elle passe en revue les diverses barrières commerciales auxquelles se heurtent les exportations malgaches sur ces marchés. Bien que les initiatives récentes des pays QUAD pour ouvrir leurs marchés aux exportations des Pays les Moins Avancés (PMA) aient fourni à Madagascar de nouvelles opportunités de développement de ses exportations, ces initiatives sont encore loin de représenter une libéralisation complète de l'accès aux marchés. La liste des produits concernés pour certains pays n'inclut pas certains des produits d'exportation les plus importants de Madagascar, qui restent assujettis à des tarifs élevés. De plus, les BNTs, comme les réglementations sanitaires, constituent d'autres restrictions qui limitent l'importation de plusieurs des principaux produits d'exportation de Madagascar.

Enfin, ce chapitre examine les dispositions régionales en matière de commerce ainsi que leur impact potentiel sur les flux commerciaux de Madagascar. La thèse de ce chapitre est que la mise en place d'accords régionaux favorables à la libéralisation du commerce entre des Etats membres peut créer des distorsions dans les flux commerciaux et augmenter le coût des marchandises importées en encourageant l'acquisition de produits en provenance d'Etats membres, au lieu de s'approvisionner auprès de non membres potentiellement moins coûteux.

2.2 LES MESURES D'INCITATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE MALGACHE

2.2.1 La structure de taxation des importations

Madagascar applique plusieurs taxes différentes sur les importations. La structure actuelle est en vigueur depuis février 2000. Les marchandises importées sont soumises aux droits de la Nation la plus favorisée (NPF), une taxe d'importation, un droit de timbre et une taxe statistique d'importation. La taxe sur la valeur ajoutée (20 %) ainsi que des droits d'accises sur certains produits (principalement les boissons alcoolisées, les produits à base de tabac, les produits en caoutchouc et les véhicules) sont perçus à la frontière sur les importations.

Madagascar octroie le statut de NPF à tous ses partenaires commerciaux. Le tarif *ad valorem* au titre du NPF comporte sept taux, allant de 0 à 30 %. A ce tarif s'ajoutent sept taux de taxes d'importations différents, allant également de 0 à 30 %, un droit du timbre de 1 %, et une taxe d'importation statistique de 2 %. Il existe 5988 lignes de produits différents, dont 5969 ont des taux *ad valorem*. Les 19 autres lignes tarifaires sont soumises à des droits spécifiques.

La structure du tarif NPF, de la taxe d'importation et leurs effets combinés sont montrés dans le tableau 2.1. La moyenne non pondérée des taux de droit de douane est d'environ 6 %, qui combinée à une moyenne non pondérée des taxes d'importation d'environ 10 %, aboutit à une moyenne combinée des deux taxes, toujours non-pondérée, légèrement supérieures à 16 %. Les moyennes pondérées en fonction des échanges commerciaux sont légèrement inférieures : 4 % pour les droits de douane, 9,6 % pour les taxes d'importation et 13,6 % pour la combinaison des deux taxes¹¹.

La combinaison de sept taux de droits de douane avec sept taxes d'importation est susceptible de générer une forte dispersion dans la structure de taxation des importations. Lorsque l'Assemblée Nationale malgache a adopté la nouvelle structure en 1999 suite aux négociations des Initiatives Transfrontalières (ITF), les droits de douane et les taux de taxes d'importation pour l'ensemble des produits ont été harmonisés de façon à créer une structure relativement simple en quatre taux différents (5, 15, 25 et 30 %). Cependant, le taux de 25 % ne s'applique qu'à un nombre relativement limité de lignes tarifaires, de sorte que la grande majorité des importations est en fait soumise à trois taux combinés (5, 15 ou 30 %).

¹¹ Les moyennes pondérées par les échanges commerciaux sont généralement inférieures aux moyennes simples, c'est-à-dire non pondérées, vu que les importations de produits assujettis aux tarifs les plus élevés sont moins élevées.

**TABLEAU 2.1 STRUCTURE DES DROITS DE DOUANE ET DES TAXES D'IMPORTATION,
2000**

Taux Ad Valorem	Droits de douane (A)			Taxe d'importation (B)			Effet combiné de A et B		
	Nombre de lignes	Pourcenta ge de lignes	Pourcenta ge de lignes à taux égal ou inférieur	Nombre de lignes	Pourcenta ge de lignes	Pourcenta ge de lignes à taux égal ou inférieur	Nombre de lignes	Pourcenta ge de lignes	Pourcenta ge de lignes à taux égal ou inférieur
0	2024	33.8	33.8	1112	18.6	18.6	0	0.0	0.0
5	2455	41.0	74.8	1904	31.9	50.5	2663	44.6	44.6
10	773	12.9	87.7	1010	16.9	67.5	1	0.0	44.6
15	237	4.0	91.7	397	6.7	74.1	1001	16.8	61.4
20	179	3.0	94.7	866	14.5	88.6	3	0.1	61.5
25	156	2.6	97.3	548	9.2	97.8	183	3.1	64.5
30	164	2.7	100.0	132	2.2	100.0	2118	35.5	100.0
Total*	5988	100.0		5969	100.0		5969	100.0	
Moyenne simple	6.0			10.1			16.2		
Moyenne pondérée	4.0			9.6			13.6		

* 19 lignes tarifaires sont assujetties à des droits spécifiques.

Source: Calcul des auteurs

Malgré les réductions apportées aux barrières tarifaires depuis le milieu des années 1980, la taxation des importations reste relativement élevée par rapport aux normes internationales. Plus d'un tiers des lignes tarifaires sont assujetties à un taux combiné maximum de 30 %, y compris des articles de première nécessité, comme l'alimentation et les vêtements. La viande et le poisson, les fruits et les noix, le café, le thé, les légumes préparés, les tissus, vêtement, chaussures, mobilier, et autres articles manufacturés sont également soumis à des taux moyens supérieurs à 25% (voir Volume 2, Chapitre 2).

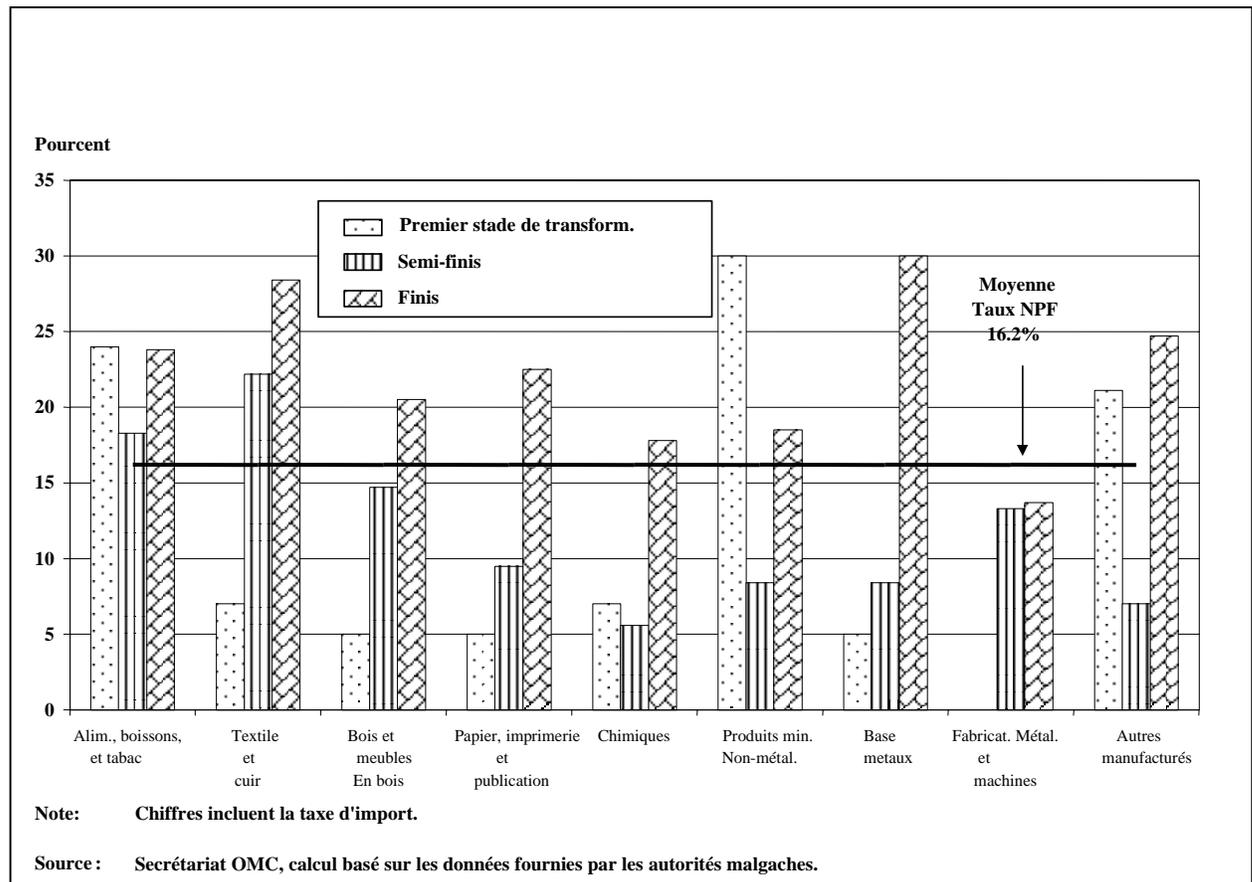
Malgré le nombre limité de taux, la dispersion des taux lorsque les différentes taxes se combinent demeure une source de distorsion du cadre incitatif. La plupart des articles tendent à se regrouper soit dans les catégories tarifaires aux taux les plus bas ou plus élevés, avec un écart de 25 points de pourcentage entre ces catégories. Près de 45 % de l'ensemble des produits se retrouve au niveau du taux de 5 %, tandis que près de 36 % des produits sont taxables au taux de 30 %.

L'écart entre les taux combinés les plus bas et les plus élevés peut causer des distorsions dans l'allocation des ressources en créant un Taux Effectif de Protection (TEP) des activités manufacturières ou économiques (voir l'Annexe consacrée aux *Directives internationales en matière de douanes*). L'analyse de cette Annexe montre que :

- Après combinaison des impacts des droits de douane et des taxes d'importation, on trouve un nombre limité de taux différents, mais une dispersion relativement large des taux due à l'écart important entre les taux élevés et les plus bas.
- La structure de protection nominale augmente avec le degré de transformation.
- Des divergences potentiellement importantes dans les taux effectifs de protection existent entre les secteurs.

Ces remarques laissent penser que la structure tarifaire doit être simplifiée davantage de façon à avoir un degré plus élevé d'uniformité et à réduire le taux supérieur de 30 %. Les droits de douane et taxes d'importation, qui sont coordonnés pour créer un nombre limité de taux, devraient être consolidés en un seul taux. Une telle simplification offrirait deux avantages principaux : (i) moins de distorsions dans l'allocation des ressources, et (ii) moins d'incitation pour les producteurs pour obtenir une tarification « sur mesure ».

FIGURE 2.1 ACCÉLÉRATION DU TARIF SELON LES DEUX PREMIERS CHIFFRES DU CODE SIC, 2000



2.2.2 La taxation des importations comme source de recette

A Madagascar, comme dans nombreux autres pays en voie de développement, la taxation du commerce est une source de revenus extrêmement importante pour l'Etat. En 2001, les recettes totales provenant des différentes taxes sur les importations (plus communément appelées taxes aux frontières) s'élevaient à 1.452 milliards de francs malgaches (FMG). Elles représentaient 49,9% des recettes fiscales du gouvernement (voir tableau 2.2). De ce total, 348 milliards de FMG (12 % des recettes fiscales) provenaient des droits de douane (DD) et des taxes d'importation (TI) ; 722 milliards de FMG (24,8 % des recettes fiscales) provenaient de la TVA sur les produits importés, et 272 milliards de FMG (9,3 %) provenaient des taxes sur les produits pétroliers (TUPP). Or les importations représentaient 31,7 % du PIB en 2001. Les chiffres impliquent que la TVA perçue sur les importations est plus élevée que celle perçue sur les produits nationaux. Ces chiffres montrent également que la perception des taxes à la frontière fait

preuve d'une plus grande efficacité que la perception des impôts indirects nationaux.

TABLEAU 2.2 STRUCTURE DES RECETTES FISCALES À MADAGASCAR, 1995-2001
(millions de francs malgaches)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001 (% du total)
Impôts directs	168	258	329	340	398	467	595	20,4
Impôts sur terrains et constructions	14	17	27	23	25	31	34	1,16
Taxes sur biens et services	299	342	370	411	662	865	804	27,7
<i>TUT-TST-TVA</i>	<i>242</i>	<i>167</i>	<i>178</i>	<i>206</i>	<i>389</i>	<i>513</i>	<i>536</i>	<i>18,4</i>
<i>Accises</i>	<i>1</i>	<i>74</i>	<i>66</i>	<i>78</i>	<i>128</i>	<i>160</i>	<i>110</i>	<i>3,7</i>
<i>Redevances</i>	<i>46</i>	<i>91</i>	<i>112</i>	<i>117</i>	<i>111</i>	<i>179</i>	<i>146</i>	<i>5,0</i>
<i>Autres</i>	<i>9</i>	<i>9</i>	<i>14</i>	<i>11</i>	<i>33</i>	<i>13</i>	<i>12</i>	<i>0,4</i>
Taxes à la frontière	634	750	948	1197	1481	1591	1452	49,9
<i>Droits de douane</i>	<i>81</i>	<i>103</i>	<i>132</i>	<i>146</i>	<i>149</i>	<i>123</i>	<i>116</i>	<i>4,0</i>
<i>Taxe d'importation</i>	<i>149</i>	<i>181</i>	<i>235</i>	<i>279</i>	<i>265</i>	<i>241</i>	<i>232</i>	<i>8,0</i>
<i>TVA sur les importations</i>	<i>281</i>	<i>258</i>	<i>341</i>	<i>592</i>	<i>624</i>	<i>712</i>	<i>722</i>	<i>24,8</i>
<i>Taxe sur produits pétroliers</i>	<i>79</i>	<i>156</i>	<i>187</i>	<i>142</i>	<i>340</i>	<i>398</i>	<i>272</i>	<i>9,3</i>
<i>Autres</i>	<i>0</i>	<i>34</i>	<i>46</i>	<i>38</i>	<i>15</i>	<i>18</i>	<i>6</i>	<i>4,1</i>
<i>Taxes sur exportations</i>	<i>44</i>	<i>19</i>	<i>7</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0,0</i>
Autres impôts indirects	7	7	15	14	14	18	22	0,7
Total recettes fiscales	1121	1374	1688	1984	2580	2972	2906	100,0

TUT = Taxe Unique sur les Transactions

TST = Taxe sur les Transactions

TVA = Taxe sur la Valeur Ajoutée

Source: FMI (2003).

2.2.3 Evaluation en douane

Les taux des droits de douane et des taxes d'importation sont une composante de l'importance des barrières commerciales créées par le système fiscal. Lorsque les droits et taxes sont *ad valorem* (pourcentage de la valeur de la cargaison), l'importance de la barrière créée par un taux de taxe donné va dépendre du mode d'évaluation utilisé pour déterminer la valeur imposable. Madagascar est devenu membre de l'OMC en 1995 et, à ce moment, invoqué toutes les dispositions spéciales dont disposaient les pays en voie de développement pour retarder l'application de l'Accord sur l'Évaluation en Douane jusqu'en novembre

2000, date à laquelle Madagascar s'est conformé aux règles de l'OMC¹² et a adopté la valeur transactionnelle comme méthode d'évaluation standard de ses importations.

2.2.4 Exonérations tarifaires

Les exonérations de droits de douane, taxe d'importation, taxe sur la valeur ajoutée et droit d'accises pour un nombre de marchandises importées ou pour des importateurs particuliers réduisent le taux réel des recettes provenant des taxes commerciales (ou le taux « liquidé » selon la terminologie officielle du gouvernement malgache) en dessous de leur valeur théorique. Le taux « liquidé » représente le ratio des recettes réellement perçues sur la valeur CAF des importations. Le « taux théorique » représente le ratio de recette perçue sur la valeur des importations si les taxes concernées ont été appliquées sans aucune exonération. « L'exonération implicite » est la différence entre le taux théorique et le taux liquidé. Le tableau SA. 2.1 reprend l'estimation des exonérations implicites pour les principaux codes SH à deux chiffres pour l'année 2000, et les pertes de recettes dues aux exonérations. Les exonérations de paiement de droits de douane et de taxe d'importation sont les plus élevées pour les objets d'art, le poisson et autres produits de la mer, les boissons et le tabac, et les fruits et légumes. Les armes, le poisson et autres produits de la mer, les engrais, les fruits et les légumes, et les matériaux de chemin de fer bénéficient des exonérations de TVA les plus élevées.

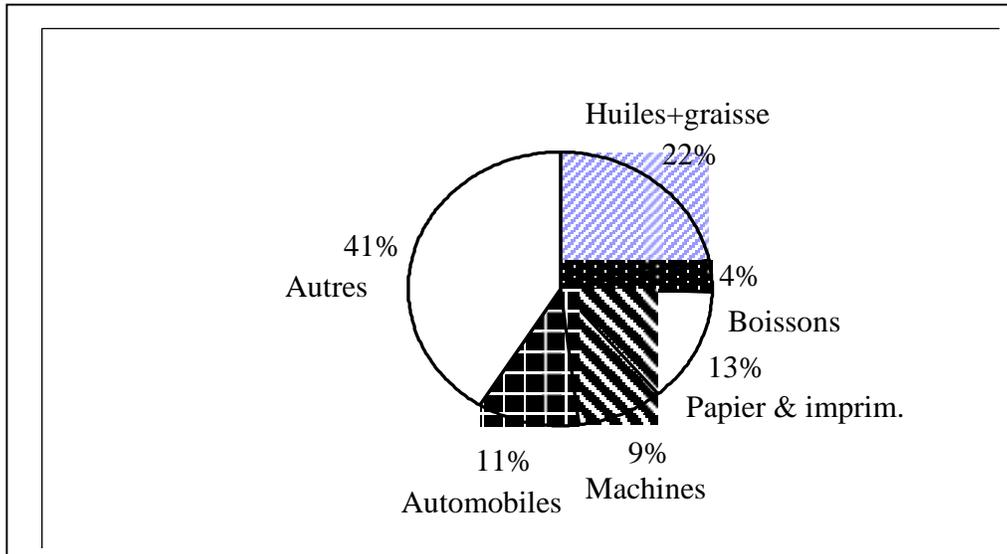
L'importance de ces exonérations peut s'évaluer en comparant les taux officiels avec les taux réellement appliqués après ajustement pour exonération. La moyenne non-pondérée des taux combinés de droits de douane et taxe d'importation était de 16 % en 2000. Après ajustement pour exonération, le taux moyen non-pondéré est tombé à 14,2%. Le taux moyen pondéré combiné de ces taxes étaient de 10,8 % mais tombait à 9,6 % après ajustement pour exonération. Sans les exonérations, la moyenne pondérée de l'ensemble des taxes aux frontières (droits de douane, taxe d'importation, TVA et autres taxes d'importance limitée) serait de 30,5 %. Si l'on prend en compte les exonérations, cette moyenne pondérée se réduit à 27 %. La perte de recettes en 2000 pour le Trésor malgache était donc de 139,795 milliards de FMG (22,2 millions de dollars au taux de change moyen en 2000), soit 11,5 % des recettes fiscales des taxes à la frontière, hors taxes pétrolières.

¹² Néanmoins, Madagascar a obtenu une exonération à titre temporaire qui lui permet de maintenir des prix d'importation minimums pour les pneus usagés, les véhicules d'occasion, les pièces détachées et les déchets en aluminium.

L'impact des exonérations de droits de douane et taxes d'importation apparaît relativement faible si on compare Madagascar avec d'autres pays d'Afrique Subsaharienne. Seul un petit nombre de lignes tarifaires compte des différences suffisamment importantes entre le taux théorique et le taux liquidé. Les exonérations de TVA sont plus fréquentes que les exonérations de droits de douane et taxes d'importation.

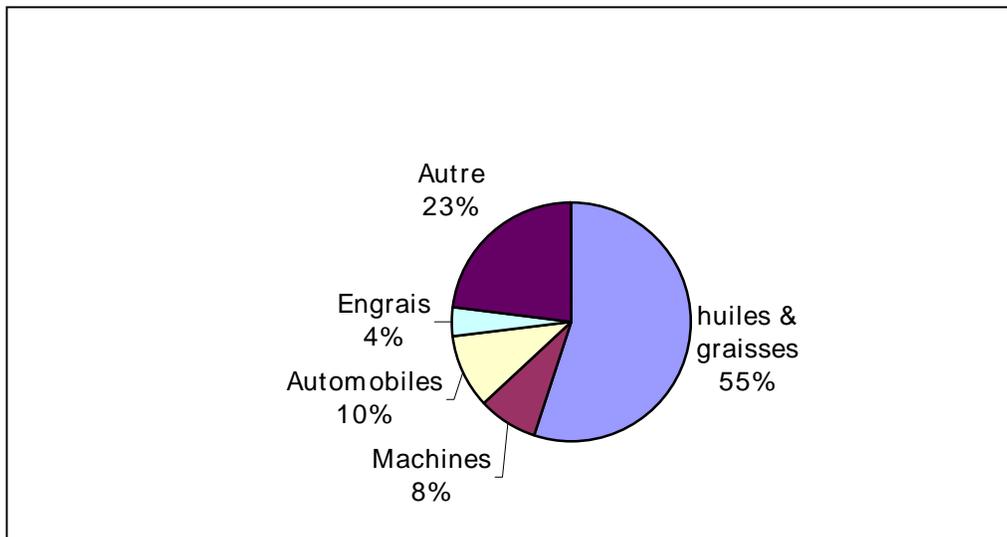
Les figures 2.2 et 2.3 montrent l'impact des exonérations en terme de coût budgétaire par catégorie de produits. La figure 2.2 montre que les exonérations les plus importantes de droits de douane et de taxes d'importation concernent les huiles et les graisses (22 % du total), le papier et les produits d'imprimerie (13 %), les véhicules automobiles (11 %) et les équipements (9 %). Les exonérations de TVA les plus importantes (voir figure 2.3) touchent également les huiles et les graisses (55 %) les automobiles (10 %), les équipements (8 %) et les engrais (4 %). Ces exonérations touchent donc surtout des biens d'équipement et des intrants dans les processus de transformation. Ceci n'est pas surprenant pour deux raisons. La première est que la structure de taxation aux frontières de Madagascar montre une progression, et la structure des exonérations est cohérente avec ce profil. Deuxièmement, l'octroi d'exonération est discrétionnaire et reflète souvent des considérations politiques. Dès lors on peut s'attendre à ce que les biens qui ne font pas concurrence à la production nationale bénéficient plus d'exonération que les produits qui sont en concurrence avec des producteurs locaux. Un tel modèle d'exonération amplifie les distorsions créées par le régime de protection.

**FIGURE 2.2 COÛTS BUDGETAIRES DES EXONERATIONS
AUX DROITS DE DOUANE ET TAXES D'IMPORTATION**



Source: INSTAT, Calcul de l'auteur

**FIGURE 2.3 COÛTS BUDGETAIRES DES EXONERATIONS
A LA TVA PERCUE AUX FRONTIERES**



Source: INSTAT, Calcul de l'auteur

2.2.5 Droits antidumping, droits de compensation, et mesures de sauvegarde.

Madagascar n'applique pas actuellement de droits antidumping, de droits de compensation ou des mesures de sauvegarde. Cependant, des discussions ont eu lieu pour la formulation de textes visant la mise en place de tels mécanismes. Si Madagascar doit mettre au point des mécanismes légaux et administratifs pour les droits antidumping, des droits de compensation, et des mesures temporaires de sauvegarde, les responsables des politiques devraient s'assurer que les réglementations n'ouvrent pas la porte à une protection abusive des producteurs nationaux qui ont des activités de substitution aux importations. La codification des droits antidumping, de compensation ou mesures de sauvegarde sous formes de lois devra donc non seulement veiller à leur conformité aux directives de l'OMC mais à leur capacité à établir un juste équilibre entre la protection des consommateurs et utilisateurs de produits importés et les intérêts des entreprises nationales fabriquant des biens de substitution aux importations.

2.2.6 Autres barrières non tarifaires potentielles

Plusieurs mesures non-tarifaires appliquées par Madagascar sont susceptibles de fausser, voire de freiner les échanges de commerce international si ces mesures étaient administrées de façon arbitraire ou discriminatoire.

Sur le plan des importations, Madagascar applique 63 normes de produits différentes. Ces normes sont non discriminatoires puisqu'elles s'appliquent de façon uniforme tant aux biens importés qu'aux biens produits par les entreprises nationales. Elles sont également administrées de façon non discriminatoire : aussi bien les entreprises étrangères que les entreprises nationales ont accès au service de certification du Ministère du Commerce. Les normes de produits peuvent devenir des barrières non tarifaires et faire obstacle au commerce si les normes appliquées aux produits nationaux diffèrent fortement des normes appliquées aux produits importés ou si les procédures de certification diffèrent selon qu'il s'agit de produits importés ou de produits nationaux. Des autorisations préalables sont également requises pour l'importation de certains équipements de télécommunication, de telle façon à s'assurer que ces équipements sont compatibles avec les normes nationales.

Sur le plan des exportations, la plupart des exigences en matière d'enregistrement et de licence d'exportation a été abolie. Il existe une redevance d'exportation de 1,5 % sur les produits transformés en bois versée au Fonds National Forestier par les exportateurs. Il existe également des contrôles à l'exportation sur le bois géré par la Direction Générale des Eaux et Forêts du

Ministère de l'Environnement. Bien qu'en théorie, ceux-ci puissent créer des distorsions, l'imposition d'une redevance à l'exportation modérée vise essentiellement à financer les programmes de reboisement et de lutte contre la déforestation.

2.3 L'ACCÈS AUX MARCHES DU GROUPE QUAD

Madagascar peut améliorer l'allocation des ressources en faisant une réforme et en libéralisant sa politique commerciale. Cependant, le pays ne pourra pas concrétiser les bénéfices qu'il peut attendre d'un développement de son commerce si ses partenaires commerciaux conservent des barrières à l'importation de produits en provenance de Madagascar. La section qui suit étudie les problématiques de l'accès aux marchés des pays développés (c'est-à-dire les marchés du groupe QUAD : Canada, l'Union européenne, le Japon et les Etats Unis). Pendant plusieurs années, les exportations malgaches vers les pays du groupe QUAD ont bénéficié d'un traitement préférentiel qui réduisait les droits et tarifs en dessous de ce qui est prévu au titre du régime NPF. Des initiatives récentes prises par les pays du groupe QUAD ont été lancées au cours de l'automne 2000 et du printemps 2001. Ces initiatives ont étendu la liste de produits couverts par l'accès préférentiel, élargi la marge de préférence et simplifié les exigences concernant l'origine. Une autre section est consacrée aux dispositifs régionaux de commerce et aux questions touchant à l'accès aux marchés à un niveau régional.

2.3.1 Les relations commerciales avec le Canada.

Le Canada a mis en œuvre un tarif préférentiel généralisé (TPG) en 1974 de façon à améliorer l'accès des pays en voie de développement au marché canadien. En 1983, le Canada a édicté le *Tarif des pays les moins avancés* (TPMA), lequel applique aux importations provenant des pays les moins développés un régime encore plus favorable. Les exportations de Madagascar sont éligibles aux tarifs au titre du TPMA. En 1998, le Canada a élargi la liste des produits couverts par la franchise de droit, de sorte qu'aujourd'hui (i) le régime TPMA s'applique à tous les produits à l'exception des textiles, les produits d'habillement et des chaussures, et (ii) un régime hors quota s'applique aux produits agricoles soumis à des contingentements tarifaires.

En septembre 2000, le Canada a ajouté 570 lignes tarifaires supplémentaires à la liste de produits éligibles au régime de franchise, lorsque ces marchandises sont exportées par les pays les moins développés. Cette extension de la couverture inclut le fer et les aciers sans alliage, certains produits chimiques, les aliments préparés, les fleurs coupées et les crustacés. Le pourcentage de ligne tarifaire en

franchise de droit pour les exportations des pays les moins développés est passé de 83 % à 90 % de l'ensemble des lignes tarifaires. Le Canada a également libéralisé ses dispositions en matière de règles d'origine qui s'appliquent aux importations en provenance des pays les moins développés. Auparavant, l'application du régime préférentiel exigeait un minimum de 40 % de contenu d'origine du PMA concerné ou du Canada. La nouvelle mesure pouvait être appliquée si la moitié des 40 % requis pour le contenu du produit a pour origine tout autre pays éligible au TPG, et pas seulement les pays les moins développés. L'autre moitié des 40 % doit toujours avoir pour origine les pays les moins développés ou le Canada. Cette libéralisation des règles d'origine est importante pour Madagascar car elle autorise ses entreprises à diversifier ses sources d'approvisionnement auprès de l'ensemble des pays en voie de développement (et plus uniquement les pays les moins développés) tout en bénéficiant d'un accès préférentiel élargi au marché canadien.

2.3.2 Les initiatives américaines en matière de dispositions commerciales préférentielles.

La loi américaine sur la croissance et les opportunités économiques en Afrique ou AGOA¹³, est entrée en vigueur en janvier 2001 et donne un accès préférentiel au marché américain aux pays africains éligibles. Au titre de cette initiative, Madagascar bénéficie d'un accès à ce marché plus libre par rapport aux pays qui n'auraient pas signé un accord de libre échange avec les Etats-Unis.

Avant l'AGOA, la plupart des pays africains bénéficiaient d'un accès préférentiel au marché américain, en ne payant pas de droits et taxes à l'importation sous certaines conditions, au titre du Système Généralisé des Préférences (SGP). Les principales dispositions de l'AGOA sont les suivantes :

- Addition d'environ 1.800 lignes tarifaires (y compris les produits pétroliers, les vêtements auparavant soumis à des quotas sous l'Accord Multi-Fibres (AMF), les chaussures, les bagages, les sacs à main, les montres et couverts) au régime de franchise de douane, en plus des 4.600 lignes tarifaires déjà incluses au titre du SGP ;
- Prolongation du régime préférentiel du SGP jusqu'au 30 septembre 2008 pour les pays d'Afrique subsaharienne, soit sept années de plus que pour les autres pays du monde ;
- Accès au marché américain en franchise de droits sans quota des vêtements fabriqués avec des tissus et fils américains ;

¹³ African Growth and Opportunity Act ou Africa Bill

- Exonération pour les pays d'Afrique subsaharienne des restrictions pour raison de concurrence qui abolissent la franchise de droit lorsque les importations d'un pays dépassent certains niveaux ;
- Accès en franchise de droits, sans quota, au marché américain, des articles d'habillement produits dans des pays d'Afrique subsaharienne éligibles à partir de fils et tissus américains. L'accès des vêtements fabriqués à partir de fils et tissus produits par des pays d'Afrique Subsaharienne bénéficiaires dans leur ensemble est limité à un maximum de 1,5 % du marché américain, maximum qui serait porté à 3,5 % sur une période de 8 ans¹⁴; et
- Règle spéciale pour les PMA d'Afrique Subsaharienne (dont le PIB par habitant était inférieur à 1,500 dollars EU en 1998) donnant un accès en franchise de droit jusqu'au 30 septembre 2004 pour les articles d'habillement fabriqués dans ces pays, quelle que soit la provenance des tissus. Les importations au titre de cette catégorie vont compter au titre du plafond de pourcentage mentionné ci-dessus.

La disposition AGOA de loin la plus importante pour Madagascar est certainement la règle spéciale pour les PMA donnant un accès en franchise de droits des articles vestimentaires fabriqués à partir de tissus sans distinction d'origine. Madagascar est un des cinq pays à avoir reçu la certification nécessaire pour exporter aux Etats-Unis à ce titre. Cette disposition a suscité une énorme incitation pour produire à Madagascar des vêtements destinés au marché américain, en particulier dans les zones franches industrielles (ZFI) ayant accès à des tissus aux prix mondiaux.

Depuis la fin des années 90, les entreprises textiles et de confection ont afflué, encouragées par les dispositions relatives au régime de ZFI et depuis 2000, la certification aux dispositions AGOA. La production des entreprises franches a plus que doublé entre 1995 et 2001, la croissance la plus rapide ayant été observée dans le secteur du textile et de l'habillement, plus de 90% de la valeur de la production en 2001. Cependant, la crise politique du premier semestre 2002 a eu un effet dévastateur, les entreprises n'ayant plus eu la possibilité de s'approvisionner et d'exporter. 2002 a été presque une année blanche pour l'industrie textile et la production n'a repris qu'à 30% de la capacité totale.

Si Madagascar fait preuve de compétitivité au niveau de la productivité de la main d'œuvre, la part des salaires dans le coût total de production reste faible (15% de la valeur fob), la majorité des coûts réside dans les frais généraux, les honoraires de gestion et les coûts des intrants. Le principal problème aujourd'hui

¹⁴ En juillet 2001, les importations américaines au titre du programme AGOA représentaient 9 % du plafond imposé.

est la perte de confiance des investisseurs et des acheteurs à Madagascar suite aux événements de 2002 puisque la plupart des importateurs, notamment américains, ont transféré leurs sources d'approvisionnement vers d'autres pays africains. Toutes les mesures que le gouvernement prend pour assurer une stabilité politique et économique et pour renforcer la transparence de la réglementation en matière d'investissement et de commerce sont essentielles pour la reprise du secteur.

Par ailleurs, les petites et moyennes entreprises éprouvent des difficultés à profiter des dispositions AGOA, à cause notamment des normes de conditions de travail requises par les acheteurs américains. La mise en place de ces normes requiert un investissement minimum que les ZFI n'ont aucun problème à réaliser, ce qui n'est pas le cas des petites structures, sous-traitantes ou non, faute de financement. C'est un domaine où des fonds pourraient être mobilisés pour aider les PME à réaliser un investissement de mise aux normes.

Sur le moyen terme, la principale priorité est la gestion de la fin de la règle spéciale AGOA pour les PMA en septembre 2004, qui coïncidera presque avec la fin de l'AMF en janvier 2005. Après septembre 2004, les entreprises malgaches ne conserveront leur accès au marché américain en franchise de droits que si elles utilisent des tissus produits localement, aux Etats-Unis ou provenant d'autres pays bénéficiaires de l'AGOA. Plusieurs sources prévoient une extension des dispositions pour les PMA jusqu'en 2008, mais même dans ce cas, cela ne laisserait qu'un répit de 3 ans pour ou développer une industrie cotonnière locale capable d'approvisionner l'industrie de la confection en qualité et en quantité de tissus requis ou trouver des sources d'approvisionnement dans les pays éligibles à l'AGOA. La fin de l'AMF, quant à elle, implique la fin des quotas imposés aux producteurs asiatiques et donc une plus grande concurrence sur le marché mondial. Madagascar doit alors trouver les solutions concernant les différents facteurs de compétitivité qui ne sont pas en sa faveur, notamment au niveau des coûts de production, des dépenses énergétiques, des délais d'acheminements, des infrastructures, de l'efficacité de l'administration des douanes et surtout de la restructuration de l'industrie cotonnière à travers la privatisation de la principale entreprise d'égrenage, la HASYMA. Ces différents points sont abordés plus loin dans ce rapport.

Les échanges commerciaux entre Madagascar et les Etats-Unis sont dominés par les produits textiles et à la vanille qui représentent 95% de la totalité des exportations. Des produits d'exportation non traditionnels comme les litchis, les produits halieutiques et l'artisanat sont compétitifs et exportés sur les marchés européens, mais pas aux Etats-Unis même s'ils bénéficient de tarifs préférentiels importants sous le SGP. Madagascar peut développer les exportations d'autres produits sur les Etats-Unis et utiliser les avantages préférentiels temporaires par

un renforcement des capacités pour mieux appréhender les nombreuses et complexes normes techniques et réglementations phytosanitaires requises par les autorités américaines, le marché américain lui-même et les différents canaux de distribution, et les coûts élevés de transport. Les programmes ALINK et GTN financés par l'USAID se penchent déjà sur ces questions dans d'autres pays membres de la COMESA et pourraient être mobilisés également par Madagascar.

2.3.3 Les échanges commerciaux avec le Japon

Le système généralisé de préférence du Japon date de 1971 et consiste en une liste de produits agricoles éligibles à un régime préférentiel, ainsi qu'une liste de produits industriels (y compris les produits textiles) exclus de ce régime. Des plafonds d'importation s'appliquent aux importations de certains produits industriels mais les PMA sont exonérés de ces plafonds.

En avril 2001, le Japon a également étendu l'accès préférentiel à son marché aux PMA. Au titre de cette disposition, 350 lignes tarifaires, y compris les produits textiles et vestimentaires, ont été ajoutées à la liste de produits couverts par le SGP au titre d'un accès au marché japonais en franchise de droits et de quota. Cette expansion de la couverture permettra à environ 99 % des produits industriels exportés par les PMA d'en bénéficier.

2.3.4 Les relations avec l'Union Européenne (UE)

L'Union Européenne, et notamment la France, est de loin le principal partenaire commercial de Madagascar. Sur les cinq dernières années cependant, la part de l'Europe dans le commerce extérieur de Madagascar a diminué de 54,2% à 33,3% pour les exportations et de 41,7% à 27,8% pour les importations. Depuis la première Convention de Lomé en 1975, Madagascar est bénéficiaire des préférences commerciales européennes en tant que membre du groupe ACP. En 2000, la signature des Accords de Cotonou et l'initiative unilatérale européenne Tous Sauf les Armes (TSA) impliquent des changements importants dans les relations commerciales bilatérales entre l'Union Européenne et Madagascar. Ces deux événements sont analysés ci-après.

L'initiative Tous Sauf les Armes (TSA)

Le programme général du SGP de l'Union européenne garantit un accès préférentiel aux pays en voie de développement en leur offrant une réduction du taux prévu par le régime NPF. Le niveau dépend de la « sensibilité » du produit sur le marché européen. Lancé en mars 2001, l'initiative TSA donne un accès

immédiat au marché européen en franchise de droits et sans quota pour presque tous les produits ayant pour origine les PMA, à part les armes, à l'exception de trois produits sensibles: la banane, le sucre et le riz qui font l'objet des dispositions suivantes:

- **Banane**: les droits sur les bananes fraîches diminueront de 20% par an à partir du 1^{er} janvier 2002 et seront totalement éliminés au 1^{er} janvier 2006.
- **Riz**: les droits sur le riz diminueront de 20 % le 1^{er} septembre 2006, de 50 % le 1^{er} septembre 2007, de 80 % le 1^{er} septembre 2008 et totalement abolis au 1^{er} septembre 2009.
- **Sucre**: les droits sur le sucre suivront une progression similaire: réduction de 20 % le 1^{er} juillet 2006, de 50 % le 1^{er} juillet 2007, de 80 % au 1^{er} juillet 2008 pour être abolis en 2009.

Pour compenser les délais pour un accès total au marché pour le riz et le sucre, l'UE a introduit des quotas dans les limites desquels les importations de riz et de sucre peuvent être faites en franchise de droits. Les quotas seront calculés sur la base des meilleurs niveaux d'exportation des PMA majorés de 15% et augmenteront de 15% par an jusqu'à l'abolition totale des droits.

En fait, l'accès supplémentaire au marché européen généré par l'initiative TSA par rapport aux préférences commerciales garanties par les Conventions de Lomé est limité et concerne principalement les produits suivants:

- Le sucre, pour lequel Madagascar a droit à un quota en franchise de droits plus important à partir de mi-2001.
- Le riz, pour lequel Madagascar a maintenant droit à un quota en franchise de droits grâce au TSA.
- La viande de bœuf, pour laquelle l'accès au marché européen a été libéralisé du moment que les normes de santé et d'hygiène sont remplies.

En conséquence, les impacts de l'initiative TSA sur le commerce extérieur de Madagascar, et notamment sur le secteur de l'agriculture qui obtient un accès supplémentaire, sont très faibles au regard des réalisations 2001. Les problèmes d'accès au marché européen des produits agricoles sont de différents ordres: les exportations malgaches sont limitées du fait de la capacité restreinte des exportateurs à respecter les normes de santé et d'hygiène (au contraire des exportateurs de crevettes qui ont obtenu une suspension de l'embargo européen suite à un investissement conséquent en matière de contrôle qualité, les exportateurs de viande n'ont pas pu respecter les normes) et du fait de mesures

visant à protéger l'environnement (limitation des exportations des espèces endémiques).

La contrainte principale liée à l'initiative TSA concerne des règles d'origine plus restrictives que celles des accords de Lomé/Cotonou. Même si le degré requis de transformation tend à être similaire sur les catégories de produits, un certain nombre de règles change:

- les intrants provenant des pays ACP ne peuvent être cumulés pour atteindre le niveau de valeur ajoutée requis pour l'accès préférentiel. En conséquence, les processus de double transformation requis par les règles d'origine ne peuvent être cumulés d'un pays ACP à un autre.
- les intrants n'ayant pas le pays comme origine ne peuvent dépasser 10% de la valeur usine du produit, contre 15% pour l'accord de Cotonou.
- pour les produits de pêche, l'accord de Cotonou est plus libéral quant aux conditions relatives aux navires (lieu d'immatriculation, nationalité de l'équipage, pavillon, etc.)

Des travaux de recherche récents ont montré qu'en 2001, l'utilisation des préférences TSA par les pays ACP était en moyenne inférieure à 5% de la totalité des exportations qui y étaient éligibles. Pour Madagascar, en premier lieu 15% des exportations bénéficiant des tarifs préférentiels n'en ont pas profité, sans doute pour des raisons relatives aux règles ou certification d'origine, et 98% des préférences accordées l'ont été au titre de l'accord de Cotonou. Au-delà du temps d'adaptation nécessaire pour l'utilisation d'une nouvelle procédure, il est très probable que la majorité des exportations provenant des pays ACP avait déjà accès au marché européen en franchise de droits au titre de Cotonou et, comme le TSA impose des limitations supplémentaires sur les règles d'origine et des documents différents (formulaire A au lieu de EUR1), il n'y a pas de réelles incitations pour changer de régime, avec une exception pour les produits agricoles bénéficiant effectivement d'un accès élargi pour peu que la production se structure et que les normes se mettent en place.

L'accord de Cotonou et les Accords de Partenariat Economique (APE)¹⁵

Un des objectifs de l'Accord de Cotonou, signé entre l'Union Européenne et le groupe Afrique Caraïbes Pacifique en remplacement de la Convention de Lomé, est que les pays ACP membres entrent dans des Accords de Partenariat Economique, individuellement ou collectivement, en tenant compte des

¹⁵ Voir dans le volume 2, le chapitre consacré à "L'analyse des accords commerciaux préférentiels et régionaux de Madagascar", mai 2003.

processus d'intégration régionale existants. Les négociations des APE ont débuté en septembre 2002 et devraient s'achever le 31 décembre 2007. Les APE devraient établir un calendrier pour le retrait progressif des barrières commerciales vers la mise en place de Zones de Libre Echange (ZLE) entre l'UE et les groupes régionaux ACP en conformité avec les règles de l'OMC. Les négociations seront aussi flexibles que possible en ce qui concerne la durée des périodes de transition, la liste finale des produits couverts, les secteurs sensibles et le degré d'asymétrie. Ainsi, le traitement préférentiel dont Madagascar dispose actuellement sur les marchés européens au titre de l'Accord de Cotonou sera modifié à partir de 2008: Madagascar pourra continuer à bénéficier d'un accès préférentiel au titre du TSA comme tous les PMA, et/ou participer à un APE, individuellement ou plus probablement au sein d'un groupe régional encore à déterminer, qui aboutira à un accord préférentiel de commerce, réciproque mais asymétrique, avec l'UE.

Le gouvernement malgache semble décidé à prendre part à un APE, dans la mesure où Madagascar veut devenir un partenaire actif dans l'économie régionale et globale à travers des accords régionaux et multilatéraux plutôt que de dépendre des préférences tarifaires unilatérales accordées aux PMA par les principaux pays de l'OCDE. Les coûts et les avantages d'une participation à un APE doivent être cependant évalués en profondeur. Outre le fait qu'un APE sera un accord contractuel sécurisant le cadre des échanges commerciaux avec l'UE, il permettra à Madagascar lors des négociations d'aborder des points importants comme le devenir du Protocole Sucre, le maintien ou l'amélioration des règles d'origine de Cotonou notamment pour les produits textiles, le financement de la mise en conformité des produits aux normes sanitaires et phytosanitaires européennes, et autres formes d'aide ou d'assistance susceptibles d'accroître les échanges. Un inconvénient important sera la réduction progressive des barrières tarifaires des importations en provenance de l'UE à partir de 2008, qui pourrait entraîner des situations de détournement d'échanges ou des pertes de revenus pour l'Etat. Toutefois, Madagascar devra probablement réduire ses tarifs du régime de NPF conformément aux négociations commerciales multilatérales actuelles (cycle de Doha).

Si Madagascar décide d'entamer des négociations pour un APE, compte tenu des restrictions en matière de ressources humaines disponibles et de l'influence qu'un PMA pourrait avoir, il serait de son intérêt de rejoindre un groupe de négociation plus large dans le cadre de la COMESA ou englobant et la COMESA et le SADC. Madagascar devra cependant se fixer des objectifs au sortir de ces négociations et rechercher des alliances avec d'autres PMA partageant les mêmes priorités comme l'élimination des BNTs pour l'accès aux marchés de l'UE, l'amélioration des règles d'origine, la prolongation du Protocole Sucre. Quoi qu'il en soit, Madagascar se doit de profiter des 20 millions d'euros alloués par l'UE

aux pays ACP pour réaliser des études, mener des séminaires et renforcer les capacités de négociation.

2.3.5 Les Barrières Non Tarifaires (BNTs) dans les marchés du groupe QUAD

Les initiatives récentes de la part des pays du groupe QUAD pour accroître l'accès en franchise de droits sans quota des exportations en provenance des PMA soulignent la nécessité de se pencher sur toutes les barrières susceptibles de limiter l'expansion du commerce, pour éviter qu'elles n'affaiblissent l'effet escompté de ces initiatives. Les exportations des pays les moins développés se heurtent en effet à de nombreuses formes de barrières non tarifaires.

Les BNTs consistent essentiellement en tout règlement officiel autre que le régime tarifaire ou toutes pratiques dont l'application a pour résultat de limiter, restreindre ou fausser les flux commerciaux internationaux. La liste des BNTs peut être très longue. Certaines BNTs sont des mesures appliquées aux frontières (autre que des droits de douane) destinées de toute évidence à contrôler le commerce. Celles-ci comprennent toute autre taxe supplémentaire sur les importations (antidumping, droits de compensation, surtaxes provisoires sur les importations), ainsi que des restrictions quantitatives au commerce (quota d'importation, obligations de licences d'importation) qui limitent les importations de façon directe. Les quotas tarifaires peuvent agir comme tout autre quota si le tarif appliqué aux importations dépassant le plafond est tellement élevé qu'il décourage toute importation une fois le plafond atteint. Des mesures réglementaires ciblant indirectement le commerce peuvent fausser les flux commerciaux. Les normes techniques appliquées aux produits et destinés à protéger la santé et la sécurité peuvent également agir comme barrière au commerce si leur application est asymétrique selon qu'il s'agit de produits importés ou de produits fabriqués localement ou si les normes appliquées se démarquent des normes internationales généralement acceptées. Les normes appliquées aux produits peuvent avoir des effets particulièrement restrictifs sur les exportations en provenance des PMA si leurs exigences sont trop difficiles à satisfaire ou si l'administration de leur application est arbitraire.

La compilation du tableau SA.2.2 montre que les exportations malgaches, en particulier les exportations agricoles, se heurtent à des BNTs dans les pays du groupe QUAD, en particulier à cause des normes et des exigences en matière sanitaire et phytosanitaire. Les catégories BNT «Autorisation» et «Caractéristiques du produit» sont d'habitude des exigences normales. En plus des normes dont l'application aux frontières peut entraîner un refus d'entrée sur le marché, les importations aux Etats-Unis sont également soumises à des tests et à des inspections.

Etant donné l'importance de ses exportations alimentaires, de leurs perspectives de croissance, et de la prolifération des barrières au sein des marchés QUAD, Madagascar est certainement partie prenante aux débats relatifs aux normes au sein de l'OMC, aux révisions des accords sur l'application des normes sanitaires et phytosanitaires et à l'Accord sur les barrières techniques au commerce (BTC). Les progrès réalisés dans l'établissement de normes internationales pour la sécurité alimentaire, et l'interdiction pour les membres de l'OMC d'appliquer de façon unilatérale des mesures plus strictes que les normes standards aideront à garantir aux produits agricoles un accès aux marchés des pays QUAD et à les élargir avec le temps. Mais le manque de progrès dans ce domaine pourrait détruire les gains obtenus grâce à l'élimination des restrictions tarifaires et de quotas traditionnels.

2.4 LES ACCORDS COMMERCIAUX REGIONAUX

Madagascar participe à plusieurs accords régionaux dont les règlements sont complexes et parfois contradictoires, concernant la libéralisation préférentielle des échanges, les règles d'origine, et la coopération régionale dans plusieurs domaines (réglementations et autres). L'Afrique a une longue histoire d'accords de libéralisation commerciale inachevés. Si un petit nombre devait se maintenir, les Etats membres se doivent d'être plus sélectif dans leur participation et décider en fonction des coûts et bénéfices d'une participation à un accord en termes d'efficacité économique et d'implications budgétaires. Le Chapitre 1 montre, en effet, que des ententes commerciales régionales entre pays en voie de développement peuvent entraîner des coûts supérieurs aux bénéfices escomptés. Le Chapitre 2 fait une analyse détaillée des coûts et problèmes que peuvent engendrer les régimes de préférences, tels le détournement des échanges, la difficulté de mettre au point des mécanismes de compensation adéquats entre partenaires inégaux et des coûts de mise en application des règles d'origine. Lorsque les tarifs sont élevés, comme à Madagascar, la conformité aux règles d'origine peut s'avérer coûteuse et devenir une cause d'évasion fiscale. Ce coût élevé est confirmé par les interviews avec les autorités douanières malgaches qui rapportent qu'environ 20% de leurs ressources servent à vérifier les règles d'origines. Cependant, cette multiplicité des ententes commerciales régionales est aujourd'hui une réalité pour Madagascar, comme pour de nombreux pays d'Afrique. L'enjeu est donc de tirer le meilleur parti possible des possibilités et bénéfices qu'offrent potentiellement ces ententes.

2.4.1 Le Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)

Le Marché commun pour l'Afrique de l'Est et Australe, le COMESA, a vu le jour à Kampala en 1993 et fait suite à la Zone d'Echange Préférentiel (Preferential Trade Area -PTA), de l'Afrique de l'Est et Australe créé en 1981. Le COMESA compte actuellement 20 pays membres¹⁶, dont Madagascar depuis 1995. Les objectifs du COMESA comprennent entre autres:

- L'abolition complète des barrières tarifaires et non tarifaires internes, et dans une seconde phase, l'adoption d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) ;
- La libre circulation des travailleurs et des capitaux ;
- Une harmonisation des normes de production, notamment en ce qui concerne les normes sanitaires et phytosanitaires ;
- Une harmonisation fiscale, en particulier pour la TVA et les droits d'accises ;
- La coopération en matière de législation sur la propriété intellectuelle et l'investissement, et en finalité, une union monétaire.

La plus marquante des réalisations du COMESA à ce stade est la création d'une zone de libre échange (ZLE) le 31 octobre 2000, entre 9 pays membres à savoir Djibouti, l'Égypte, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Soudan, la Zambie et le Zimbabwe. Les autres pays devraient rejoindre le mouvement dans les prochaines années mais donnent un accès préférentiel aux pays membres. Les membres du COMESA se sont accordés sur la création d'une Union Douanière en 2004, qui inclut la mise en place du TEC. Le COMESA a récemment révisé et simplifié ses règles d'origine qui implique une valeur ajoutée minimum de 35%, une valeur Caf des intrants importés de moins de 60% ou alors un changement de ligne tarifaire. Toutes les marchandises éligibles au traitement préférentiel doivent être accompagnées d'un certificat d'origine COMESA.

D'après le Secrétariat du COMESA, la récente libéralisation commerciale a eu un impact favorable sur les échanges: les coûts de transports à l'intérieur de la zone ont en moyenne baissé d'au moins 25%, et les échanges intra-COMESA se sont accrus de 18,6% par an depuis 1993 (voir tableau SA.2.3). Le commerce intra-COMESA de Madagascar a eu une croissance encore plus rapide, avec un taux annuel de 18,1% pour les importations et de 36% pour les exportations. Néanmoins, la part des échanges intra-COMESA dans le commerce total des pays membres reste marginale, mais pas négligeable. A titre d'exemple, les importations en provenance des pays de la COMESA ne comptent que pour 15,8% des importations totales de Madagascar et les exportations vers la COMESA pour 24,6% de ses exportations totales, pour respectivement 32,2 et 56,8% en ce qui concerne les échanges avec l'UE. Mais 90% des échanges intra-COMESA de Madagascar se fait avec Maurice, ce qui fait que les échanges avec

¹⁶ Ses membres sont les suivants : Angola, Burundi , Comores, République Démocratique du Congo, Djibouti, Egypte, Erythrée, Ethiopie, Kenya , Madagascar, Malawi, Maurice, Namibie, Ouganda, Rwanda, Seychelles, Soudan , Swaziland, Zambie et Zimbabwe .

les 18 autres pays membres représentent moins de 1% du commerce extérieur malgache. Maurice est un des grands gagnants de la libéralisation des échanges de la zone: ses exportations intra-COMESA ont plus que doublé entre 1994 et 2001 atteignant 105 millions de USD: cela traduit une croissance du commerce vertical (surtout en matière de textiles) dans la mesure où les entreprises mauriciennes délocalisent la partie à haute intensité de main d'œuvre de leur chaîne de valeur à des sous-traitants basés dans les pays voisins à main d'œuvre bon marché comme Madagascar. Cette forme d'échange intra-industrielle peut prendre la forme d'une variété de contrats (sous-traitance, travail à façon¹⁷ ou échange intra-groupe) et constitue un des plus grands bénéficiaires du commerce, et sans doute le moteur de la croissance des ZFI à Madagascar. Il semble cependant que la délocalisation des activités à Madagascar est également amplifiée par l'accès préférentiel au titre de l'AGOA et du TSA aux marchés américains et européens. Ainsi en finalité, le commerce vertical de produits semi-finis entre des pays voisins est plus orienté par les accès préférentiels aux marchés des pays de l'OCDE (accords Nord-Sud) que par la libéralisation des échanges régionaux.

Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer le commerce minimal de Madagascar avec les pays de la COMESA autres que Maurice: coûts des transports, faible connaissance du marché, différence de langue. Des problèmes existent également quant au respect des règles d'origine: les producteurs malgaches éprouvent des difficultés à intégrer localement les éléments constitutifs de la valeur suite à la non-disponibilité des intrants locaux en quantité ou en qualité. Mais sans être sûr d'une complémentarité des commerce extérieur malgache et celui de la COMESA, les opportunités sont réelles pour les exportateurs qui ne seraient pas encore prêts pour les marchés de l'OCDE: le COMESA est un marché inexploité à la fois en tant que source de matières premières et en tant que destination des produits malgaches. Par exemple, 13 pays membres de la COMESA sont également éligibles à l'AGOA et sont des sources d'approvisionnement potentielles de tissus de coton après l'expiration de la règle spéciale de l'AGOA pour les PMA sur les articles de confection. Des actions conjointes des secteurs public et privé devraient être menées pour explorer le marché de la COMESA et trouver les opportunités correspondantes, avec l'appui d'un fonds administré par le secrétariat de la COMESA. Par ailleurs, l'adhésion de Madagascar à l'Agence pour l'Assurance du Commerce en Afrique (ATI-ACA¹⁸) devrait se concrétiser bientôt. Cette agence a été créée avec l'appui de la Banque mondiale et lancée par le Sommet de la COMESA en mai 2000. Son

¹⁷ Cut Make Trim (CMT)

¹⁸ African Trade Insurance Agency (ATI): d'après un accord signé par le Président Ravalomanana en octobre 2002, Madagascar devient en 2003 le 8^{ème} pays membre de l'ATI-ACA (les membres fondateurs sont le Burundi, le Kenya, la Malawi, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie)..

objectif est de promouvoir et de faciliter les échanges commerciaux entre les régions en donnant une assurance contre les risques politiques sur les transactions commerciales, ce qui contribuerait à réduire les perceptions de risque élevé de la région.

En 1994, les membres de la COMESA se sont mis d'accord sur la création d'une Union Douanière en 2004. Une Union Douanière implique un degré plus élevé d'intégration commerciale entre les membres et requiert les mesures suivantes (i) un accord sur un Tarif Extérieur Commun appliqué par tous les pays membres (ii) une libéralisation du commerce interne pour assurer la libre circulation des biens dans le nouveau territoire douanier (iii) l'harmonisation des réglementations et des mesures techniques pour une application effective et uniforme de l'Union douanière, de même qu'une gestion aisée (iv) un cadre institutionnel qui peut appliquer et superviser les réglementations de l'Union Douanière (v) un système pour gérer la collecte et la répartition des recettes douanières et fiscales et (vi) une politique commerciale extérieure commune qui assurera la cohérence de l'application du TEC dans tous les pays. Bien que le secrétariat du COMESA ait travaillé de manière intensive pour l'exécution de la feuille de route de l'Union Douanière, une grande partie des travaux techniques de base reste à accomplir et les décisions sensibles n'ont pas été prises. Il serait prudent de s'attendre à ce que la date d'entrée en vigueur soit reportée.

Les différentes simulations effectuées par le secrétariat du COMESA sur la base d'une proposition de tranches de tarifs (4 tranches dont 3 non zéro: 0% pour les produits capitaux, 5% pour les matières premières, 10% pour les produits intermédiaires et 30% pour les produits finis) indiquent qu'il n'y aura pas de pertes de revenus pour Madagascar suite à la mise en place du TEC. Bien que ces calculs doivent être considérés avec beaucoup de précaution, ces résultats ne sont pas surprenants à cause du niveau moins élevé des tarifs actuels, mais ne doivent pas occulter les coûts relatifs à l'augmentation du niveau de protection et d'une progression vers le haut des tarifs. En effet, le TEC proposé demandera à Madagascar de rehausser ses tarifs sur des catégories d'importations critiques, y compris des produits alimentaires qui pourraient ne pas être disponibles dans la région à une qualité ou à un prix raisonnable, ce qui pourrait nuire aux intérêts des consommateurs et susciter des actions pour éviter les tarifs élevés. De plus, les risques de détournement d'échanges¹⁹ existent au bénéfice des pays les plus développés et au détriment de pays comme Madagascar qui perdrait des recettes tarifaires et s'approvisionnerait dans des pays industriellement moins efficaces

¹⁹ Voir les explications sur le détournement d'échanges ou "trade diversion" dans le volume 3, encadré 2.3 "Les bases de l'économie des accords commerciaux régionaux".

qu'ailleurs²⁰. Le TEC pourrait constituer un pas en arrière pour Madagascar dans sa stratégie à long terme de libéralisation de sa politique commerciale et d'intégration dans l'économie mondiale, et la question se pose sur l'opportunité d'une intégration via une Union Douanière vu les faibles niveaux d'échange avec la COMESA. Si Madagascar s'engage dans le programme du COMESA et veut rejoindre la future Union Douanière, le gouvernement doit le faire en préservant et maximisant ses intérêts, en indiquant clairement que sa priorité est d'adopter un TEC plus bas et uniforme compatible avec les règles de l'OMC, pour réduire les niveaux de protection et minimiser les risques d'une progression vers le haut des tarifs et de détournement des échanges.

2.4.2 La Commission de l'Océan Indien (COI)

Créée à Victoria en 1984, la Commission de l'Océan indien (COI) est un accord de coopération régionale regroupant cinq membres²¹, sous les auspices de l'Union Européenne à travers le Fonds de Développement Européen. Son objectif est d'encourager le commerce et la coopération régionale dans tous les domaines possibles comme la diplomatie, l'économie, la culture et les secteurs techniques (environnement, tourisme, santé, etc.). Un Programme Régional d'Intégration pour le Développement des Echanges (PRIDE) de 5 ans a été mis en place en 1996 et consistait à renforcer l'intégration régionale dans la COI à travers la libéralisation des échanges commerciaux et la cohérence des politiques d'investissement et commerciales. La principale réalisation est l'élimination bilatérale des barrières tarifaires entre Madagascar et Maurice depuis le 1er janvier 2000. Jusqu'à récemment, Madagascar a été un acteur passif dans cette organisation conduite surtout par Maurice. Le gouvernement malgache a depuis défini la COI comme son "premier cercle" pour accroître son rôle dans l'intégration régionale. Par ailleurs, si les pays membres de la COI ont rencontré par le passé des difficultés pour aligner les réglementations commerciales de la COI avec celles du COMESA, ils ont adopté le cadre et les procédures de la COMESA pour leur opérations bilatérales (à l'exception de la Réunion). Il est probablement judicieux pour Madagascar d'approfondir sa participation dans la

²⁰ Cas de l'Egypte: ce pays dominant de la COMESA applique un régime NPF aux tarifs élevés (la moyenne non pondérée des tarifs égyptiens est de 29%) et accumule un nombre important de barrières non tarifaires. La plupart de ses importations se font sous le contrôle de l'Etat, avec un Bureau des Importations qui maintient une liste exhaustive des importateurs autorisés. Ces conditions rendent les produits égyptiens généralement peu compétitifs par rapport aux prix mondiaux. L'obligation d'importer des produits égyptiens plutôt que d'autres provenant d'ailleurs sur le marché mondial au titre des accords préférentiels va donc pénaliser les pays partenaires.

²¹ Madagascar, les Comores, Maurice, la Réunion (France), et les Seychelles.

COI pour les questions de coopération régionale mais de laisser à la COMESA les questions commerciales.

2.4.3 Le Southern Africa Development Community (SADC)

Le gouvernement malgache est favorable à une adhésion à la SADC qui lui permettra d'accéder au marché sud-africain, l'Afrique du Sud étant le plus important partenaire économique de la région. Des contacts entre les deux gouvernements ont été pris dans ce sens. La SADC reste cependant méconnue à Madagascar, de même que les implications d'une adhésion. Instituée en juillet 1992 par un Traité, la SADC compte 14 pays membres²² et vise à réaliser un développement et une croissance économique en réduisant la dépendance économique, en créant des liens pour une intégration régionale et en faisant la promotion de la coopération internationale. Originellement créée pour des objectifs de sécurité régionale et de solidarité, la SADC a étendu ses actions à des questions politiques, commerciales et d'investissement: les pays membres ont signé 19 protocoles sur divers thèmes comme le commerce, la santé, l'énergie, l'eau, les normes, la sécurité nationale, la corruption, les transports, les télécommunications, les drogues, etc.

Le Protocole sur le Commerce de la SADC a été signé en 1996, est entré en vigueur le 25 janvier 2000 et a été officiellement lancé le 1^{er} septembre 2000. Il prévoit la mise en place d'une Zone de Libre Echange (ZLE) en 2008 après une période de transition de 8 ans au bout de laquelle 85% des échanges se feront en franchise de droits. Des produits sensibles, ne dépassant pas plus 15% des échanges, seront totalement libéralisés en 2012, alors que d'autres seront exclus de toute libéralisation, ce qui n'est pas conforme à l'article 24 du GATT. Le Protocole sur le Commerce a retenu le principe de l'asymétrie où la SACU (Southern African Customs Union²³) réduira ses tarifs en 8 ans alors que les autres pays le feront en 12. Toutefois, l'application du protocole varie grandement selon les pays, et en 2004, seulement une petite proportion des échanges intra-SADC aura été libéralisée (en commençant par les tarifs les plus bas et les moins importants pour les échanges internes) et probablement en 2008, la plupart des pays (sauf ceux membres de la SACU) n'auront pas accompli 80% de la libéralisation prévue. Les impacts sur les flux des échanges ont été jusqu'à maintenant très limités.

²² Afrique du Sud, Angola, Botswana, République Démocratique du Congo, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

²³ Union douanière entre l'Afrique du Sud, le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland, opérationnelle depuis 1970 et révisée en 2000.

Une des questions-clés du Protocole sur le Commerce, qui pourrait avoir une importance pour Madagascar, concerne les règles d'origine des produits échangés dans la SADC. Bien qu'elles soient similaires à celles de la COMESA, des règles spécifiques s'appliquent à plusieurs produits consistant en des transformations ou des exigences spécifiques pour obtenir le statut d'origine, empêchant ainsi le développement de chaînes d'approvisionnement régionales ou des délocalisations verticales entre pays. En outre, des accords doivent être encore trouvés sur les règles d'origine s'appliquant aux produits textiles, à la farine de blé, aux produits alimentaires à base de farine, aux épices, aux produits plastiques, aux machines et équipements, aux véhicules et composants et certains produits du chapitre 90.

Madagascar dispose d'un accès en franchise de droits aux marchés de la plupart des pays membres de la SADC grâce à la ZLE de la COMESA, sa principale motivation en adhérant à la SADC est un meilleur accès au marché sud-africain, qui représente en théorie une perspective intéressante: le PIB de la République de l'Afrique du Sud (RAS) représente 70% du PIB de la SADC. Une autre raison d'adhérer à la SADC est d'attirer des niveaux croissants d'investissements sud-africains grâce aux réglementations relatives à la balance de paiement en RAS²⁴, pour d'approvisionner ensuite toute la région. Les exportations malgaches vers la RAS s'élèvent à peine à 2,1 millions de USD en 2001 et se concentrent sur trois catégories de produits: les fibres végétales, les épices et les fruits et noix. De son côté, 20% des importations de la RAS proviennent des pays membres de la SADC et cette part pourrait augmenter une fois la ZLE de la SADC mise en place, ce qui serait préjudiciable pour Madagascar si elle devait rester en dehors: Madagascar pourrait ne plus être compétitif sur ses produits exportés actuellement en Afrique du Sud ou susceptibles de l'être du fait du traitement préférentiel de pays concurrents comme le Mozambique (crevettes) ou la Tanzanie (girofle et épices). L'évolution récente des échanges dans la SADC montre cependant qu'un accès préférentiel à la RAS par le biais du Protocole sur le Commerce ou d'accords bilatéraux ne se traduit pas toujours par une augmentation ou un équilibre des échanges avec ce pays. Les exportations de la RAS dans la région représentent plus de 70% des importations intra-SADC au détriment des marchandises européennes. Par ailleurs, une étude récente de la Banque mondiale montre que les pays de la SADC ont des difficultés à augmenter leurs exportations agricoles vers la RAS qui se tourne alors vers d'autres régions du monde. Les raisons invoquées sont les coûts de transport, des règles d'origine protectionnistes, des problèmes de communication, des volumes insuffisants, un manque de connaissance du marché, des problèmes de normes et de qualité. Par

²⁴ D'après les règles de contrôle actuelles de la balance de paiement, les entreprises sud-africaines sont autorisées à investir à une limite de 50 millions de rands. Le plafond augmente à 250 millions pour les investissements dans les pays de la SADC.

exemple, la RAS importe plus de 200 millions de USD de vêtements par an, dont seulement 10% des pays de la SADC, d'une part à cause d'une libéralisation très lente des échanges de la SADC sur les textiles et d'autre part, à cause de règles d'origine qui exige un minimum de double transformation.

Si Madagascar veut adhérer à la SADC, une analyse plus détaillée doit être menée sur les obstacles actuels à un accès effectif au marché de la RAS, que ce soit les défaillances du Protocole sur le Commerce ou les pratiques commerciales en RAS (tarifaires, non tarifaires, politique anti-dumping), pour être en mesure d'évaluer leur impact ainsi que les risques de détournement des échanges et d'établir une stratégie de négociation pour les surmonter. Par ailleurs, Madagascar comme d'autres pays devra concilier ses obligations envers la SADC (qui dépasse le cadre commercial) et celles résultant des autres accords d'intégration régionale qui pourrait être contradictoires, notamment au niveau du COMESA (adhésion à l'Union Douanière et application de la TEC). Les capacités disponibles au Ministère du Commerce pour mener à bien les études, les discussions et la mise en place des accords sont limitées, mais le véritable problème se pose aux douanes qui devront gérer des importations en provenance de divers pays soumis à des taux tarifaires, des règles d'origine et des procédures de dédouanement différents. La confusion et la corruption qui peut en résulter serait préjudiciable à l'environnement des affaires et aux investissements, et finalement aux accords eux-mêmes. Enfin, l'adhésion à la SADC a un coût: un million de USD pour le droit d'entrée et une cotisation annuelle évaluée pour Madagascar à 500.000 USD par an. Il serait peut-être de l'intérêt de Madagascar d'attendre 2005, après la révision du Protocole sur le Commerce vers une libéralisation plus rapide et l'élimination de plusieurs des BNTs, et se concentrer entre-temps sur les négociations commerciales en cours: le cycle actuel de l'OMC, l'APE et l'Union Douanière de la COMESA, à moins d'entamer des négociations bilatérales avec la RAS ou la SACU qui ont cependant d'autres priorités (Etats-Unis et autres pays qui ont déjà engagé des négociations).

2.5 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Madagascar doit, dans un but d'expansion de son commerce extérieur envisager des mesures visant à renforcer les mesures incitatives de sa propre politique commerciale, tout en poursuivant ses efforts pour d'élargir son accès aux marchés internationaux pour ses produits d'exportation.

Malgré d'énormes progrès, le taux de protection de Madagascar est encore trop élevé. Son régime commercial est aussi restrictif que celui de nombreux autres pays d'Afrique Subsaharienne. La moyenne non pondérée des droits de douane

combinés aux taxes d'importation est de 16%, mais plus d'un tiers des produits sont soumis à un taux maximum de 30%. La structure tarifaire est relativement simple, avec trois grandes catégories de taux à 5, 15 et 30%. Néanmoins, l'écart de 25 points de pourcentage entre le taux le plus bas et le taux le plus élevé rend possible des taux effectifs de protection relativement élevés, lorsque les intrants qui entrent dans la transformation des produits sont taxés à un taux bas et que le produit final est taxé au taux le plus élevé. En abaissant le taux le plus élevé, on pourrait donc réduire le degré de dispersion, et réduire également le risque de taux effectifs élevés.

Il n'y a pas dans le régime commercial actuel de problème majeur lié à l'existence de barrières non tarifaires. Cependant il faut éviter que des lois sur les droits anti-dumping, les droits de compensation et les mesures de sauvegarde ou l'adoption de prix de référence arbitraires n'entraînent des niveaux de protection excessifs et arbitraires. L'exonération des droits de douane, des taxes d'importation et de la TVA, bien que limitée, occasionne néanmoins des pertes de recettes pour le gouvernement et amplifie la progression tarifaire vers le haut.

Le programme à venir de négociations commerciales à des niveaux régional et international constitue un défi énorme et une opportunité pour Madagascar. Le Gouvernement a pris l'initiative de créer une "task-force" interministérielle pour coordonner les discussions sur les accords régionaux et internationaux. De façon immédiate, un programme de renforcement du cadre institutionnel incluant la task-force, les ministères techniques (industrialisation, commerce et développement du secteur privé, et affaires étrangères), l'administration des douanes et les capacités correspondantes doit se mettre en place à travers une opérationnalisation de la task force, c'est à dire par la mise en place d'un comité constitué de quelques membres, d'un secrétariat chargé de l'administration générale et du comité de pilotage du Cadre Intégré en tant que groupe de travail sous sa tutelle.

A court terme, Madagascar doit accroître et renforcer ses capacités de négociation en matière de commerce international et régional, notamment pour préparer les Accords de Partenariat Economique avec l'Union Européenne et prendre position quant à la mise en place d'une Union douanière dans la COMESA. Dans le même temps, le programme de renforcement des capacités de l'administration douanière visant la mise en place d'un système de gestion des risques doit continuer en respectant un calendrier précis. Ces actions devraient requérir la participation d'experts internationaux en commerce international pour mener à bien un programme continu de séminaires sur les différentes problématiques des échanges commerciaux. Pour les APE, Madagascar ne devrait pas se mettre à la tête des négociations mais se focaliser sur des priorités comme l'appui pour la mise en conformité des exportations aux normes

sanitaires et phytosanitaires européennes, le prolongement du Protocole Sucre et une modification des règles d'origine éliminant l'exigence de double transformation et permettant un cumul des critères en pays ACP, et se rapprocher des PMA partageant les mêmes priorités. Par ailleurs, Madagascar devrait obtenir un financement de l'UE pour réaliser une étude sur les avantages et inconvénients des APE pour le pays; la même étude devrait également se pencher sur les raisons pour lesquelles 15% des exportations malgaches vers l'UE éligibles au traitement préférentiel n'en bénéficient pas, et sur le devenir du secteur du sucre. Une prise de position sur l'Union Douanière de la COMESA pourrait constituer en une demande de report d'au moins une année, et une révision à la baisse du Tarif Extérieur Commun proposé actuellement dans le but de réduire et uniformiser le niveau de protection.

Sur un moyen terme, Madagascar a la possibilité de tirer plus de profits des différentes initiatives du groupe QUAD ou des accords d'intégration régionale qui visent à étendre l'accès préférentiel des marchés. L'élargissement du système de préférences est une opportunité d'accroître ses exportations. De même, les accords régionaux ouvrent des marchés souvent inexploités à des exportateurs qui ne sont pas encore prêts pour les marchés de l'OCDE. Des actions visant à améliorer la connaissance de ces différents marchés sont indispensables pour contourner les obstacles tarifaires ou non tarifaires, et diversifier les produits compétitifs éligibles effectivement exportés. Cependant, les bénéfices des préférences octroyés par le groupe QUAD diminueront avec le temps, car temporaires, et les quotas de produits en provenance des autres pays vont être progressivement éliminés et les tarifs du régime NPF négociés à la baisse. Il est donc essentiel de prendre avantage maintenant des possibilités actuelles, de s'efforcer de maintenir la compétitivité et de gérer au mieux les situations de transition comme la fin de la règle spéciale pour les PMA de l'AGOA et de l'AMF. Madagascar a exprimé une volonté d'adhérer à la SADC, mais se doit de faire une analyse approfondie des implications d'une telle action. Il devient de fait nécessaire de réaliser différentes études et stratégies nécessaires à la réalisation de ces actions, elles peuvent être identifiées comme suit:

- Etude des sources d'approvisionnement possibles parmi les autres pays éligibles à l'AGOA
- Stratégie de développement de l'industrie cotonnière malgache, à travers notamment le démantèlement des différents monopoles tout au long de la chaîne d'approvisionnement et d'une privatisation de Hasyma.
- Stratégie d'augmentation des exportations de nouveaux produits sur les Etats-Unis sur la base d'études préalables sur les coûts et fréquences des transports, les réglementations techniques spécifiques au marché américain, les circuits de distribution, et les difficultés logistiques existantes à Madagascar. Par ailleurs, des facilités devraient se mettre en place pour que

les PME-PMI malgaches puissent se conformer aux normes de condition de travail exigées par le marché américain.

- Stratégie de pénétration des marchés de la COMESA sur la base d'études d'identification des opportunités commerciales, sur les possibilités de transport des marchandises, et à partir du financement des participations aux foires dans la zone COMESA.
- Etude approfondie des conséquences d'une adhésion à la SADC, en attendant 2005 pour déposer une demande formelle d'adhésion, après une modification probable du Protocole sur le Commerce.

Enfin de façon générale, Madagascar doit saisir les opportunités de coopération régionale au-delà des échanges commerciaux. La plus haute priorité devrait être accordée à la coopération économique régionale en dehors des préférences commerciales, par exemple en matière de douane ou pour se conformer aux obligations de l'OMC en matière de normes et de propriété intellectuelle.

Chapitre 3

Développement des activités du secteur primaire.

3.1 INTRODUCTION

Madagascar est confronté à d'importants défis en ce qui concerne le développement de son agriculture. La réduction de la pauvreté, sur les dix prochaines années et au-delà, dépendra dans une large mesure de la capacité du pays à (i) inverser la tendance, à la baisse depuis plusieurs années, de production des principales cultures vivrières (déclin de la production par habitant), (ii) améliorer la compétitivité et la valeur ajoutée locale de ses exportations, traditionnelles et non traditionnelles, (iii) accroître de façon générale la productivité et la durabilité de ses systèmes de production. Le chapitre 1 a montré que la pauvreté à Madagascar est avant tout un phénomène rural. Le développement des activités urbaines et celles liées au tourisme pourrait absorber une partie de la main d'œuvre agricole excédentaire, mais la réduction de la pauvreté en milieu rural requiert des améliorations directes dans le secteur primaire même: de la production jusqu'à la commercialisation des produits agricoles, sur les marchés intérieur et mondial. De fait, l'agriculture demeure au centre de la stratégie de développement à long terme de Madagascar.

L'agriculture, la pêche et les industries rattachées (agro-alimentaires notamment) contribuent pour près de 43% du PIB de Madagascar²⁵ et un peu moins de 50 % de la totalité des exportations en 2000, et emploient environ 75% de la population active. Les exportations sont le fait de sous- secteurs à haute intensité de main d'œuvre, notamment au niveau des processus de production. Le pays a connu pendant longtemps une faible croissance agricole, mais la productivité et les exportations traditionnelles ont stagné, voire décliné, bien que des efforts soient en cours dans certains sous-secteurs (cf. vanille) pour relancer la compétitivité. De nombreux petits exploitants agricoles sont financièrement intéressés à la réussite de ces initiatives. Les exportations non traditionnelles, comme les crevettes, et la filière fruits et légumes, se sont développées ces dernières années et offrent de bonnes perspectives de croissance dans l'avenir. Soutenir cette croissance exigera une combinaison d'actions publiques et privées dans la gestion des ressources naturelles et le maintien de normes effectives de qualité, phytosanitaires et sanitaires.

Ce chapitre décrit la géographie de la pauvreté rurale à Madagascar, met en exergue les principales tendances à long terme du développement agricole, et analyse les politiques de prix et différents facteurs structurels qui freinent la croissance. Il présente également des sous-secteurs importants à travers d'études de cas qui montrent les liens entre producteurs du secteur primaire et marché national ou international, et identifient les priorités pour les décideurs. Ce chapitre a pour thèse qu'une réduction de la pauvreté rurale et une amélioration des réalisations commerciales du secteur de l'agriculture (et de la pêche) passent par une redéfinition constante du rôle de l'Etat dans ce secteur spécifique. Paradoxalement, l'Etat devra se désengager de certaines activités, et s'engager plus dans d'autres. De façon plus spécifique :

- *L'Etat devait privatiser les entreprises parapubliques agro-industrielles restantes (par exemple dans les sous-secteurs coton et sucre) et, de façon plus générale, limiter ses interventions directes sur le marché et les prix, tout en s'assurant que les activités de commercialisation et de distribution restent concurrentielles ;*
- *L'Etat devrait contribuer au renforcement des infrastructures physiques et au développement institutionnel. Cela consisterait notamment à (i) développer et réhabiliter les infrastructures routières et d'irrigation, (ii) faciliter les activités de recherche et les services de conseil et d'information, (iii) créer les conditions pour un accès au crédit pour les agriculteurs et les petites entreprises agroalimentaires, (iv) renforcer les capacités pour une mise en conformité avec les règlements*

²⁵ 35,5% du secteur primaire (agriculture, forêt, élevage) et 6,9% des industries en aval (agro-alimentaires, alimentaires, tabac, brasseries, huileries, tanneries). Source: données statistiques 1999 du Ministère des Finances.

internationaux en matière d'exigences sanitaires et phytosanitaires, et (v) établir une sécurisation effective des droits fonciers

3.2 GÉOGRAPHIE ET REPARTITION DE LA PAUVRETE RURALE

La pauvreté à Madagascar est étroitement liée à l'enclavement, résultant de la faiblesse des infrastructures et limitant l'accès aux services sociaux de base²⁶, mais aussi aux marchés, pour une partie de la population rurale. Le tableau 3.1 illustre le lien entre l'incidence de pauvreté d'une part, et cinq niveaux d'enclavement²⁷: cette relation établit qu'une des priorités de la réduction de la pauvreté rurale serait d'accroître et de faciliter la participation des communautés rurales au-delà d'une économie de proximité, vers un marché national plus large ou même international.

TABLEAU 3.1 PAUVRETÉ EN ZONES RURALES SELON LE DEGRE D'ENCLAVEMENT, 1999

Quintile d'enclavement	Incidence de Pauvreté (ratio)	Ecart de Pauvreté (ratio)
Le plus enclavé	82,8	42,4
2	78,9	35,6
3	78,9	37,7
4	77,7	36,5
Le moins enclavé	65,6	29

Source: Paternostro et al, FMI: 2001.

L'enclavement signifie que les marchés accessibles sont essentiellement des marchés de proximité. Deux implications à cela : tout d'abord, plusieurs de ces marchés ne connaissent qu'un très faible niveau de concurrence entre les fournisseurs d'intrants et les négociants de produits agricoles, même en l'absence de restrictions réglementaires; deuxièmement, les transactions sur un marché restreint crée un environnement peu favorable à la rentabilité des activités, entraînant des coûts supplémentaires à la fois pour les producteurs et les consommateurs et enfermant l'économie rurale dans un cercle vicieux de

²⁶ Moins de 12% des routes de Madagascar sont bitumées et moins du tiers de la population a accès à une source d'eau potable. Source: rapport Banque Mondiale 2000-2001.

²⁷ L'indice d'enclavement se définit comme la somme pondérée d'indicateurs concernant l'existence dans la communauté d'une route, d'un arrêt de bus, de services de vulgarisation agricoles, etc. L'indice d'enclavement est une valeur approximative pour mesurer l'absence de liens entre l'économie locale (souvent de subsistance), l'économie nationale et l'économie internationale.

pauvreté. Cette analyse est confirmée par la situation qui a prévalu pendant la crise 2002: les producteurs ont perdu des sources importantes de revenus à cause des barrages routiers. Les Chapitres 2 et 5 du Volume 2 traitent respectivement de l'impact des infrastructures et des réglementations sur la pauvreté rurale.

Le Tableau 3.3 résume la répartition des zones cultivées par province pour les principaux produits agricoles. Ces données suscitent quelques observations:

- 4/5 des surfaces cultivées sont consacrées aux cultures vivrières, et une grande partie de la production est auto consommée ou vendue sur les marchés de proximité. Le riz reste la culture vivrière dominante, même si le maïs et les tubercules sont importants dans certaines zones;
- Environ 5% de la surface cultivée est couverte par les cultures industrielles, principalement la canne à sucre, l'arachide et le coton. La production de ces cultures est répartie dans différentes régions du pays.
- Les 15% restants de la superficie totale cultivée sont utilisés pour les cultures d'exportation, notamment le café, le cacao, le girofle, le poivre, et la vanille et sont localisés sur la cote Est du pays (dans les provinces de Fianarantsoa, Toamasina, et Antsiranana).

Par conséquent, améliorer les revenus dans les zones actuelles de culture d'exportations ne pourrait contribuer de façon substantielle à une réduction générale de la pauvreté rurale. Il faudrait par ailleurs des incitations (et des infrastructures) pour encourager les exploitants d'autres régions à passer d'une culture de substitution aux importations (telle le sucre et le riz) au profit de cultures d'exportation ou de produits à plus haute valeur ajoutée.

Même si la localisation géographique a un effet déterminant sur l'accès aux marchés, les données disponibles confirment les associations positives entre les cultures de rente et la diversification des cultures d'une part, et d'autre part le niveau de vie des ménages ruraux (mesuré par les dépenses des ménages). Le tableau 3.2. en est une illustration: les ménages les mieux nantis sont plus portés sur les cultures de rente (industrielles et d'exportation) que les ménages les plus pauvres (31% contre 24%). Les premiers sont pour l'essentiel établis dans l'Est et le Nord Est. Les ménages producteurs de légumes vivent en général sur les Hauts-Plateaux et dans les zones périphériques des grands centres de consommation urbains.

TABLEAU 3.2 – REVENU AGRICOLE PAR QUINTILE DE DÉPENSES

Variabes	Unité	National	Q. 1	Q. 2	Q. 3	Q. 4	Q. 5
Dépenses réelles par habitant	FMG	341,359	101,588	176,740	246,163	347,623	889,916
Dépenses par ménage	FMG	1,654,012	668,177	1,091,072	1,334,646	1,618,496	3,772,229
Valeur Totale Produit	FMG	1,458,374	746,880	930,677	1,106,352	2,731,085	1,879,439
Cultures de rente	% mén.	26	24	24	25	26	31
Cultures légumes	% mén.	9	5	5	10	12	13
Cultures de fruits	% mén.	26	21	25	26	28	34
Diversification	% mén.	41	36	36	40	44	49

Source: EPM 1993.

TABLEAU 3.3: SYNTHÈSE DE LA RÉPARTITION DE LA PRODUCTION AGRICOLE PAR CULTURE ET PAR RÉGION, 2001

	Antananarivo	Mahanjanga	Fianarantsoa	Toamasina	Antsiranana	Toliary	Total	Surface totale
a. % de la surface totale	%	%	%	%	%	%	%	ha
Riz	16.1	18.2	17.6	27.7	11.7	8.6	100.0	1,212.650
Maïs	50.2	10.7	10.9	8.5	3.6	16.1	100.0	193.270
Haricots	47.6	2.7	36.4	5.4	1.0	6.9	100.0	82.985
Pois du cap	0.0	1.0	0.0	0.0	0.0	99.0	100.0	4.590
Manioc	15.3	6.4	45.9	9.0	3.4	20.1	100.0	351.985
Patates douces	35.3	2.3	25.6	5.6	2.0	29.2	100.0	91.240
Pommes de terre	87.9	0.3	10.8	0.7	0.2	0.1	100.0	49.405
Sous-total cultures vivrières	23.2	13.5	22.9	19.8	8.2	12.3	100.0	1,986,125
Canne à sucre	4.4	20.5	19.4	18.8	23.1	13.8	100.0	67.780
Coton	-	-	-	-	-	-	100.0	33,792
Tabac	-	-	-	-	-	-	100.0	3,310
Arachide	29.9	15.0	21.9	6.0	3.0	24.1	100.0	47,450
Sous-total cultures industrielles								152.332
Café	0.5	2.2	45.1	31.0	20.1	1.2	100.0	193,355
Vanille	0.0	0.7	0.0	16.6	82.7	0.0	100.0	25,750
Poivre	0.0	7.0	36.5	7.8	48.8	0.0	100.0	4,000
Girofle	0.0	0.1	11.3	87.7	0.7	0.0	100.0	79,570
Cacao	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0	4,428
Sous-total Cultures d'exportation	0.3	1.6	31.8	43.8	21.9	0.7	100.0	307,103
b. Population agricole	2.924.460	1.372.890	2.563.230	1.667.980	1.115.200	1.558.040		11.301.800

Source: Services de la statistique agricole/DPEE/ Ministère de l'Agriculture, 2001.

3.3 DÉCLIN À LONG TERME DE LA PERFORMANCE AGRICOLE

Le secteur agricole malgache est en déclin depuis l'indépendance du pays en 1960. En dépit d'une réduction progressive des interventions de l'Etat dans ce secteur à partir du milieu des années 80 (voir encadré 3.1), les performances agricoles, mesurées par de nombreux d'indicateurs, n'ont pas été satisfaisantes et certainement insuffisantes pour contribuer de façon substantielle à la réduction de la pauvreté rurale. Les indicateurs de performance dans les tableaux 3.4 et 3.5 montrent en fait une véritable baisse dans les années 90 par rapport à la décennie précédente.

TABLEAU 3.4 TAUX DE CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DE LA PRODUCTION ALIMENTAIRE ET NON ALIMENTAIRE

	1980-89	1990-2000
PIB de l'Agriculture	2,50	1,40
Production vivrière	1,63	0,81
Production vivrière par habitant	-1,04	-2,31
Production non alimentaire	1,45	-1,77

Source: Base de données de la Région Afrique - Banque mondiale

TABLEAU 3.5 TAUX DE CROISSANCE ANNUELLE MOYENNE DES RENDEMENTS DES PRINCIPALES CULTURES

	1975-1984	1985-1989	1990-2001
Riz	-1,1	0,2	0,1
Manioc	-1,2	0,6	0,0
Café	-1,3	-0,8	-0,6
Vanille	-6,6	7,6	-0,3

Source : Banques de données Région Afrique - Banque mondiale

La baisse sur le long terme de la production alimentaire par habitant s'est traduite par une détérioration de la sécurité alimentaire. La consommation de riz mesurée en kilogramme par personne a chuté de 136 kg en 1995 à 114 kg en 2000. Le niveau de satisfaction globale des exigences en énergie, exprimé en calories par personne par jour, est passé, au cours des 25 dernières années de 2.940 calories en 1975 à 2.001 calories en 1998.

Les exportations agricoles malgaches sur le long terme ont été également peu satisfaisantes, leur niveau de 1999 (environ 235 millions de US dollars) est inférieur à celui de 1980 (293 millions de US dollars) avec une diminution sensible des exportations de café. Quelques autres pays d'Afrique ont accusé un déclin similaire de leurs exportations agricoles sur cette période, et la plupart

d'entre eux ont connu des guerres civiles (comme le Mozambique et l'Angola) qui ont perturbé toute forme d'activités commerciales.

ENCADRÉ 3.1: LES PRINCIPALES RÉFORMES DU SECTEUR AGRICOLE

Réformes structurelles. Commencées au début des années 80 avec les réformes d'ajustement structurel concernaient, ces réformes avaient, dans un premier temps, pour principal objectif de maîtriser la demande --politiques monétaire et budgétaire restrictives, dévaluations en 1987 et 1994-- pour rétablir la compétitivité des produits locaux. Dans le secteur agricole, le *Crédit d'Ajustement au Secteur Agricole (CASA)* a été le principal instrument des réformes structurelles, dont les principales sont les suivantes:

- Libéralisation des prix sur le marché intérieur
- Elimination des caisses de stabilisation
- Libéralisation des circuits de commercialisation y compris le secteur agricole (riz en 1986).
- Elimination graduelle des taxes à l'exportation (café, girofle, poivre et enfin vanille en 1997)
- Lancement de la privatisation des entreprises publiques
- Libéralisation du système d'importation (élimination des licences d'importation).
- Désengagement en 1990 de l'Etat de l'entretien des grands ouvrages d'irrigation, avec dévolution de ce rôle aux associations des producteurs (AP).

Aide étrangère. Parallèlement, les partenaires financiers, principalement la Banque Mondiale (BM) et l'Union européenne (UE) ont mis en place plusieurs projets: le Projet National de Recherche Agricole (PNRA), le Projet National de Vulgarisation Agricole (PNVA) et le projet Petit Périmètre Irrigué (PPI).

Réformes institutionnelles. Lancées en 1997, ces réformes aboutissent à la Politique Agricole de Développement Rural (PADR), matérialisée par le Programme de Soutien au Développement Rural (PSDR), et par l'arrêt des autres projets tels que le PPI, PNVA et le PNRA. Ce cadre politique gouvernera l'ensemble des investissements publics et encouragera une approche participative par l'intégration des collectivités décentralisées et des organes déconcentrés des pouvoirs publics.

A ce jour, les secteurs du coton et du sucre n'ont pas fait l'objet de réformes et l'Etat continue d'y jouer un rôle prépondérant dans l'allocation des intrants financés par l'aide étrangère.

Le volume des exportations traditionnelles agricoles a baissé avant que les cours mondiaux eux-mêmes n'aient chuté. En même temps, une détérioration de la qualité des exportations a été observée du fait du vieillissement des cultures pérennes et du non-fonctionnement des mécanismes de contrôle qualité. Quoi qu'il en soit, Madagascar se positionne aujourd'hui moins bien sur les marchés internationaux à l'exception, dans une certaine mesure, de la vanille. La baisse en volume et en valeur des exportations traditionnelles s'est accompagné de l'émergence et la croissance soutenue des exportations non traditionnelles comme la crevette, le thon en conserve, les autres produits de pêche et les fruits tropicaux. La valeur globale des exportations non traditionnelles est désormais

supérieure à celle des exportations traditionnelles, comme l'indique le tableau 3.6. ci-dessous.

Les données sur les exportations proviennent de la base de données COMTRADE des Nations Unies et sont calculées sur la base du montant total des importations totales dans le monde en provenance de Madagascar. Cette méthodologie présente l'avantage de fournir des données plus fiables que les données sur les exportations du gouvernement et permet de cerner dans une large mesure les exportations non déclarées.

**TABLEAU 3.6: PRINCIPALES EXPORTATIONS AGRICOLES ET DE PRODUITS DE PÊCHE MALGACHES
(1000 US \$), 1980-99**

SITC-4							
Code	Produits	1980	1985	1990	1995	1998	1999
0360	Crevettes	20091	24588	40523	80772	110275	102640
0371	Poisson, préparé ou en conserve	0	0	36	22384	37212	30530
0342	Poisson, surgelé	0	627	12163	5886	786	4585
	Total Poisson	0	627	12200	28271	37998	35115
0579	Fruits frais ou séchés n.e.s	1075	1112	14025	48939	49504	42418
2929	Autres matériels d'origine végétale	472	274	1991	3851	5360	6147
2923	Mat. Végét. Utilisé princ.	2809	816	1392	6068	5726	5378
0542	Haricots, pois, lentilles & autres	2281	1201	2564	5562	4904	5375
0565	Légumes, préparés ou en conserve	284	147	409	2950	2640	4000
	Tous les légumes	5847	2437	6354	18432	18630	20900
0711	Café, torréfié ou non torréfié	178528	88159	45010	91319	71389	55848
0752	Epices (sauf poivre et piment)	67437	89254	90206	89489	60219	70093
0751	Poivre ; piment	6995	6651	2879	4151	4012	4309
2631	Coton (autre que linters), non car	1610	0	2150	2779	9869	13377
0612	Sucre raffiné et autres prod.	9441	5239	4098	7084	3865	6974
0611	Sucre, betterave et canne, brut, à	6199	4427	7912	9417	1991	6446
	Total sucre	15640	9667	12010	16501	5856	13420
0721	Cacao en fèves ou brisures de fèves,	5444	4221	2811	4739	6148	6382
2654	Sisal & autres fibres agaves	10466	4767	5546	6696	7029	4917
2483	Bois d'espèce non-conifère, scié	0	6	1514	2598	4967	3093
	Total Agriculture + Pêche	313133	231489	235227	394685	385897	372512
	Agriculture / Σ export.(%)	69.6	78.8	67.9	63.1	51.5	48.6
0-9	Tous produits	449888	293765	346203	625973	749667	767103
	Export. Tradit./ Σ export. (café, épices, sucre, %)	58.1	63.7	42.5	31.5	18.3	18.2
	Export. non-trad./ Σ export (crevettes, poisson, fruit)	4.7	9.0	19.3	25.2	26.4	23.5
	Pour mémoire:						
	Taux de croissance annuel moyen des exportations		1980-84	1985-90	1990-94	1995-99	
			-5.5	0.2	10.0	7.8	

Source: Base de données COMTRADE des Nations Unies

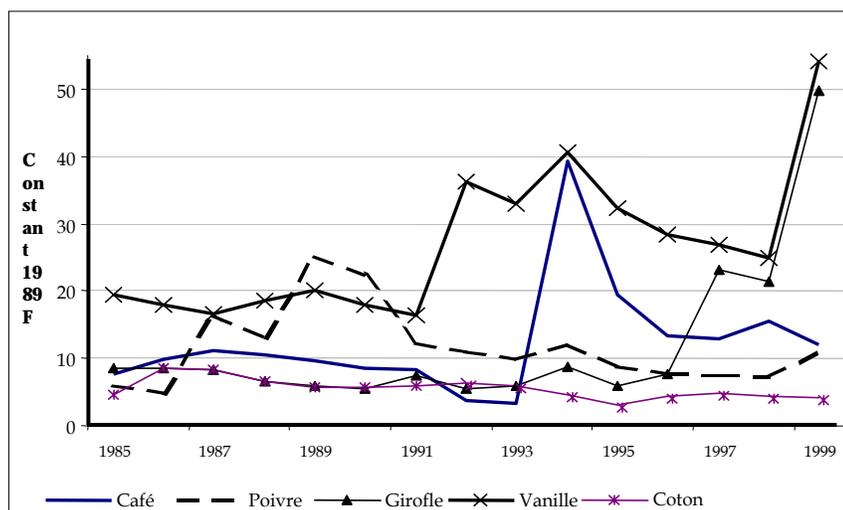
Les données indiquent que la part globale de l'agriculture et de la pêche dans les exportations de Madagascar est passée de 70% en 1980 à 68% en 1990, et à 49% en 1999. Une régression importante a été enregistrée pour le café, alors que la majorité des autres exportations traditionnelles (épices, sucre, sisal par exemple) ont stagné ou légèrement fléchi. Les exportations de fruits et légumes et de coton ont augmenté dans les années 90, sans contrebalancer la chute des exportations de café. Les exportations de produits halieutiques, en particulier de crevettes, ont enregistré une hausse remarquable: elles ne représentaient que 5% des exportations totales en 1980 pour atteindre près de 20% dans les années 90.

Les marchés d'exportation de Madagascar sont limités: les pays industrialisés (l'Union européenne et en particulier la France, suivie par les Etats-Unis et le Japon) sont ses principaux partenaires commerciaux et absorbent plus de 80 % de ses principales exportations agricoles. Bien que les destinations des principales exportations de Madagascar n'aient pas radicalement changé dans les années 1990, il y a eu un glissement des exportations des Etats-Unis et du Japon vers la France, le Moyen Orient, l'Afrique du Nord et d'autres pays européens. Mais dans une large mesure, Madagascar n'a pas su tirer profit de marchés d'importation de produits alimentaires et agricoles situés pratiquement à sa porte, notamment le marché sud-africain.

3.4 RÔLE DES INCITATIONS SUR LES PRIX ET CONTRAINTES HORS PRIX DANS LE DEVELOPPEMENT AGRICOLE

L'analyse faite dans le chapitre 2 révèle que les ménages ruraux tirent 50% de leur revenus (y compris les revenus implicites de l'agriculture de subsistance) de l'agriculture, et seulement 10% des salaires. Cette analyse montre également que l'enclavement et le fractionnement des terres sont associés à un taux élevé de pauvreté. Si les fluctuations des cours mondiaux affectent peu le ménage rural type, l'effet incitatif des réformes commerciales et autres mesures influant sur le prix aux frontières sur les agriculteurs est faible. Il devient important d'analyser l'évolution des prix aux producteurs, particulièrement d'en faire une comparaison avec les prix aux frontières.

FIGURE 3.1 PRIX AU PRODUCTEUR DES PRINCIPALES CULTURES D'EXPORTATION TRADITIONNELLE 1985-99 (PRIX CONSTANTS 1989)

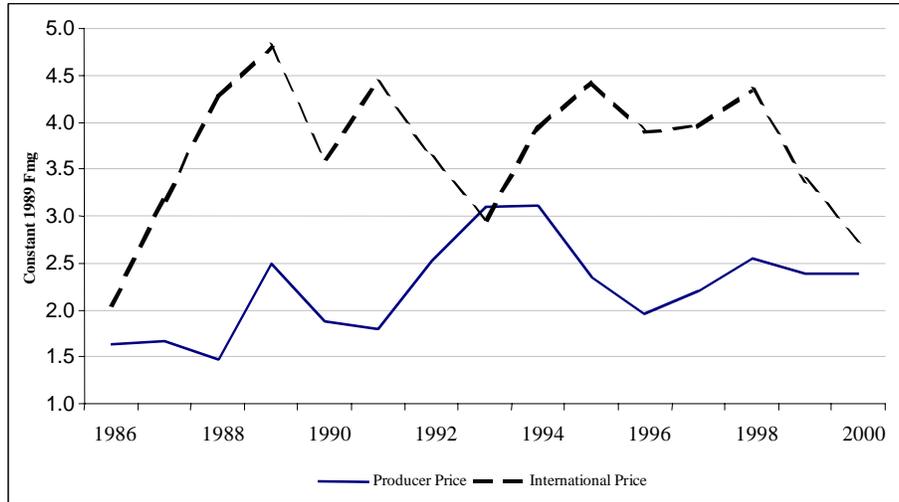


Source: Données du Ministère de l'Agriculture

La figure 3.1 montre l'évolution des prix au producteur des principales cultures traditionnelles d'exportation. A l'exclusion de 1998 et 1999, qui ont été des bonnes années pour la vanille (voir ci-dessous) et le girofle, aucune hausse tendancielle durable n'a été observée sur les prix réels au producteur sur ces produits d'exportation. Pour le coton, après des pics en 1992 et 1993, les prix au producteur ont sensiblement reculé au cours de la dernière décennie. Cependant, l'ampleur de la chute des prix est restée moindre par rapport à celle des cours mondiaux du coton, ce qui indique que les unités d'égrenage ont dû absorber les chocs des prix extérieurs²⁸.

²⁸ Continuant en 2000 et 2001 bien que cela n'apparaisse pas dans la figure 3.3.

**FIGURE 3.2 RIZ : PRIX AU PRODUCTEUR ET COURS INTERNATIONAUX
(PRIX CONSTANTS 1989)**



Source: Base de données du Ministère de l'Agriculture.

En ce qui concerne le riz, principale culture de subsistance de Madagascar, les statistiques officielles montrent que les prix réels au producteur ont progressé à un taux annuel moyen de 5,3% entre 1987 et 2000. La figure 3.2. indique toutefois que cette croissance est essentiellement intervenue dans la première moitié de cette période, entre 1991 et 1994. Par ailleurs, ces données sur les prix moyens sont d'une utilité limitée car les prix au producteur varient sensiblement selon les régions de production (lac Alaotra, Antananarivo, Mahajanga, Fianarantsoa) pour la même année; de même, les périodes de production sont différentes par région, et les prix subissent des variations considérables en cours d'année et sont en moyenne trois fois supérieurs entre les récoltes (période de soudure) qu'au moment de celles-ci.

Mais des contraintes autres que celles relatives aux prix et au commerce ont mené au déclin constant de l'agriculture malgache. Leur examen montre *qu'une amélioration des politiques commerciales ne suffirait pas à restaurer une croissance durable du secteur agricole*. Certaines contraintes identifiées relèvent plus de dysfonctionnements du marché que de mauvaises politiques commerciales. Les politiques préconisées ici visent donc plus ces dysfonctionnements. Outre les contraintes propres au secteur agricole, l'élimination des restrictions diverses qui freinent de façon générale les investissements du secteur privé (examinées en détail dans le chapitre 4), s'inscrit également dans une stratégie d'accélération de la croissance agricole. En effet, les entreprises du secteur privé se doivent d'assurer la liaison entre les producteurs malgaches et les marchés intérieurs et internationaux. Ces investissements privés dans des activités commerciales et de

transformation seront le moteur d'une relance de la croissance agricole. La mise en place récente des *Tranoben'ny Tantsaha* (Maison des Paysans), structures décentralisées regroupant les exploitants agricoles, devrait faciliter ce lien entre les producteurs et les acteurs commerciaux en structurant les marchés intérieurs par une meilleure diffusion de l'information.

Parmi les contraintes structurelles majeures et ne relevant pas d'une politique de prix, figurent :

La faiblesse des infrastructures de transport. Outre le faible taux de routes bitumées évoqué, 80% du réseau de pistes rurales sont en mauvais état: la déficience des infrastructures rurales conduit à un relèvement du prix des intrants et une réduction des prix au producteur, ainsi qu'à des coûts de transport et de transactions élevés pour les exploitants s'approvisionnant en semences et engrais. L'allongement de la durée de transport vers les marchés conduit à une utilisation plus extensive des terres, des dépenses en intrants moins élevés, et un désintérêt pour les cultures de rente, en particulier celles de denrées périssables.

La dégradation des ressources naturelles. D'après le ministère de l'environnement, au cours des 40 dernières années, Madagascar a perdu près de 80% de sa couverture forestière initiale, se traduisant par des niveaux élevés d'érosion, un affaiblissement de la productivité dans les plaines, et l'émigration des cultures vers des terres agricoles de plus en plus marginales avec des effets néfastes sur les rendements moyens.

Les risques liés à la production. Les enquêtes auprès des ménages réalisées par IFPRI/FOFIFA (1998), indiquent que 80% des zones plantées en riz sont confrontés à des problèmes d'eau, (pluies tardives, inondations, sécheresses), aux maladies des cultures, et à des pertes causées par les insectes et les animaux. Certaines zones de cultures d'exportation ont été régulièrement dévastées par les cyclones. La fréquence et la gravité de ces risques entraînent des pertes de cultures ou de fortes chutes de rendement démotivant les exploitants, déjà peu disposés à investir dans l'achat d'intrants, craignant un effondrement des marges, voire des pertes, du fait d'une utilisation accrue.

La non utilisation d'intrants modernes. Des études récentes démontrent que les variétés améliorées de riz n'ont pas un rôle déterminant dans l'accroissement des rendements. Peu d'exploitants utilisent des semences améliorées de riz et encore, pas sur la totalité de leurs terres. Le faible taux d'adoption des semences améliorées indique que les variétés actuellement sur le marché ne présentent pas plus d'avantages que les semences recyclées produites localement. L'usage d'engrais minéraux est très faible à Madagascar, parmi les taux les plus bas en Afrique subsaharienne, malgré la démonstration de leur effectivité pour de

nombreuses cultures, pour des raisons de manque de liquidités et un comportement porté sur le moindre risque²⁹. Des mesures récentes ont consisté à exonérer les engrais de taxes à l'importation³⁰. Les répercussions d'une baisse des prix des intrants restent tributaires des coûts de transaction élevés et des facilités de crédit disponibles, du fait de capacités de trésorerie déjà limitées, encore plus depuis la crise de 2002.

Un accès limité au crédit. Les difficultés d'accès au crédit constituent un problème essentiel du secteur agricole. Au niveau de la production et de la commercialisation des cultures, il est généralement reconnu que (i) le volume du crédit disponible est insuffisant, (ii) le coût de l'emprunt est élevé, (iii) la diversification des instruments de financement est minime et, iv) le développement institutionnel est lent et coûteux. L'économie rurale malgache est peu monétisée et la rentabilité des prêts est faible une fois pris en compte le risque d'insolvabilité. Selon la FAO/UPDR (2000), moins de 3% des riziculteurs ont recouru au crédit du secteur formel en 1999. Les mécanismes institutionnels tels le micro-crédit et les mutuelles d'épargne et de crédit (MEC) pourraient combler cette lacune, en améliorant la diffusion de l'information tant au niveau des prêteurs que celui des emprunteurs, et en établissant des mécanismes de sanctions sociales à l'encontre des débiteurs défaillants (voir encadré 3.2).

ENCADRÉ 3.2 PROJECT MICRO FINANCE AGEPMF

Une des stratégies actuelles consiste à établir des organismes de crédit de proximité par la création de caisses mutuelles. Elles bénéficient d'une assistance technique du projet Agence d'Exécution du Projet Micro-Finance (AGEPMF), financé par les bailleurs et bénéficiant d'une ligne de crédit de 15 millions de US dollars par an et d'un fonds d'assistance de 19 millions de US dollars sur cinq ans. Les mutuelles sont conçues pour inciter les paysans à épargner et à sécuriser leurs avoirs monétaires, et octroient à leurs membres des prêts proportionnels au montant de leur épargne. Régies par des règles prudentielles bancaires, elles sont gérées par les membres qui décident du ratio du crédit à accorder en fonction de l'épargne, et des taux d'intérêt appliqués. Ces derniers varient entre 30 et 40% alors qu'ils sont de 17% dans les banques primaires. Les montants d'épargne des paysans varient entre 200 000 et 1 200 000 FMG.

²⁹ Une meilleure intégration verticale, y compris les exploitations contractuelles, pourrait apporter une solution: ce système transfère une partie des coûts et risques de production vers les entreprises en aval de la chaîne, mieux à même de gérer les risques et disposant des ressources nécessaires pour payer les intrants modernes en temps voulu, à un moment où le cultivateur n'en a pas les moyens. L'agriculture contractuelle se justifie encore plus pour certaines cultures industrielles ou spécialisées, où les intérêts des producteurs de base et des unités de transformation sont liés.

³⁰ Des mesures d'allégements fiscaux ont été prises et prévoient l'exemption de droits et taxes à l'importation (DTI) les matériels et intrants agricoles, entre autres produits.

D'après l'AGEPMF, le crédit moyen distribué varie selon les régions mais est généralement insuffisant pour financer une campagne agricole. Les instruments financiers sont peu diversifiés et ne sont pas appliqués à toutes les cultures. A titre d'exemple, sur toute la côte Est de Madagascar, il n'existe pas de crédits de campagne pour le riz; ils sont réservés pour les cultures de rente (FAO/UPDR, 2000). Le projet AGEPMF touche actuellement 100 000 paysans, représentant plusieurs activités agricoles ou non. Présent dans quatre provinces,¹ il est en phase embryonnaire à Mahajanga: l'objectif est d'installer des mutuelles dans les six provinces avec un taux de pénétration des ménages de 15%, de les consolider et les rendre autonomes. Ce projet de 15 ans en est à sa troisième année: son développement institutionnel est coûteux et lent compte tenu des problèmes d'infrastructures (communication, accès dans les régions enclavées, absence d'électrification rurale, etc.).

*Des droits de propriété foncière mal connus*³¹. Comme dans pratiquement tous les autres secteurs examinés dans ce rapport, la méconnaissance des droits de propriété dans le secteur agricole constitue un obstacle au développement. L'absence de titres fonciers est un frein à l'investissement et à l'accès au crédit, dans la mesure où les banques ne peuvent accepter les terrains sans titre comme garantie. Il convient de noter que les exploitants susceptibles d'utiliser des méthodes culturales modernes souhaitent acquérir des terres. Par exemple, dans la région de l'Aloatra, les demandes annuelles d'enregistrement de titres fonciers sont au nombre de 2000. Cependant, faute de moyens, l'administration domaniale ne peut enregistrer plus de 20 titres par an. Au niveau national, la capacité d'effectuer des relevés et d'enregistrer les terrains n'est que de 10.000 hectares par an.

La détérioration des infrastructures d'irrigation: La détérioration constante du système d'irrigation de Madagascar a également ralenti la productivité. Sur 213.000 hectares irrigués, quelques 65.000 hectares ont été réhabilités entre 1997 et 2000, mais à un coût élevé. Dans les périmètres irrigués qui n'ont pas été couverts par cette réhabilitation, la participation des agriculteurs à leur entretien est minime. Par conséquent, à l'exception des exploitations agricoles du Moyen Ouest, plus de la moitié des rizières est insuffisamment irriguée. L'amélioration des infrastructures d'irrigation est un axe important des efforts visant à améliorer les rendements rizicoles et à contribuer à l'intensification et à la diversification des cultures. Les *Maisons des Paysans* ont également pour vocation de constituer un cadre de fédération des exploitants agricoles pour formaliser leur engagement sur les programmes d'entretien des infrastructures.

³¹ Il s'agit d'un problème régulièrement évoqué comme un problème institutionnel majeur (voir FIAS, 1998), y compris dans ce rapport (Cf. Chapitre 6 et le Volume 2, chapitre 5).

3.5 ETUDES DE CAS

L'importance de l'impact d'une plus grande intégration dans l'économie mondiale sur l'affectation des ressources et de fait, sur la pauvreté rurale dépend (i) de la manière dont les prix se répercutent sur les ménages agricoles, et (ii) de la dimension du marché, selon qu'il soit local, régional ou international³². Les brèves études de cas présentées dans cette section illustrent différentes situations; malgré une performance globale morose du secteur primaire, certaines activités spécifiques (comme la pêche) ont enregistré un développement impressionnant. Les études de cas portent sur :

- Une culture traditionnelle d'exportation : la vanille;
- Des cultures industrielles, essentielles pour le pays, confrontées à la concurrence des importations: le coton et le sucre ;
- La culture vivrière par excellence à Madagascar: le riz ;
- Une exportation non traditionnelle en pleine expansion: la crevette ; et
- Une ressource naturelle amenée à se développer: les mines.

3.5.1 Une culture traditionnelle d'exportation: la vanille

La vanille est une des épices les plus coûteuses sur le marché mondial: cette cosse appartenant à la famille des orchidées est utilisée dans l'industrie alimentaire et cosmétique, la parfumerie et les produits d'entretien. La qualité de la vanille malgache a longtemps eu la réputation d'être la meilleure au monde et, dans la première moitié du 20ème siècle, Madagascar a représenté plus de 80% de la production mondiale.

Les fluctuations des prix sur le marché mondial de la vanille dans les années 1950 ont conduit le gouvernement malgache à intervenir plusieurs fois pour mieux faire valoir la position dominante du pays sur le marché. Un système sophistiqué a été institué, il consistait en un mécanisme d'octroi de licences tout au long du circuit d'approvisionnement, en la définition de prix officiels, en la mise en place d'une caisse de stabilisation, en l'achat par l'Etat des excédents de stocks et en un système de quotas alloués aux exportateurs. Initialement, ces mesures se sont révélées efficaces, bien que les avantages aient été détournés vers un nombre restreint de négociants et que les recettes fiscales substantielles tirées des exportations n'aient pas été réinvesties dans l'industrie ou dans les zones de

³² Le chapitre 2 du volume 2 décrit "l'exploitation agricole familiale" et décrit le cadre d'impact des politiques commerciales sur les pauvres en milieu rural.

production. Les cours mondiaux de la vanille ont sensiblement augmenté et les exportations de vanille ont atteint un pic en 1987 de 90 millions de US dollars.

Les prix élevés ont attiré de nouveaux acteurs sur le marché, mais ont aussi favorisé l'utilisation accrue d'un substitut synthétique, la vanilline. Madagascar a rapidement perdu des parts de marché au profit notamment de l'Indonésie. Par ailleurs, les politiques de prix et de taxation ont entraîné une contrebande de produits vers d'autres pays, une réduction de la qualité du produit et l'accumulation d'importants stocks d'invendus (non commercialisables). En définitive, les 60.000 petits producteurs de vanille n'ont tiré que très peu de bénéfices des interventions de l'Etat sur le marché³³.

En 1995, le secteur a été libéralisé avec la fin de la caisse de stabilisation et du système de contrôle des licences. Le démantèlement du cartel d'exportation (avec les Comores et la Réunion) et la fin de l'intervention des pouvoirs publics sur le marché ont provoqué une chute nette des prix mondiaux, approximativement au niveau des prix de la production indonésienne (environ 30 US dollars EU par kilo pour la vanille préparée, soit trois fois le coût de la vanille malgache).

D'autres réformes macro-économiques, dont la dévaluation ont encouragé une participation accrue du secteur privé dans la filière vanille. Le programme STABEX financé par l'UE a permis des réformes récentes pour rehausser la qualité, les rendements et améliorer l'organisation des différents acteurs. Les activités du programme STABEX sont (i) le financement de nouvelles plantations en utilisant des méthodes semi-intensives (utilisation de compost et techniques pour doubler la vie productive), (ii) la réintroduction d'un système de marquage des produits dans le cadre d'un contrôle de qualité et pour prévenir les fraudes ; (iii) l'appui aux organisations de producteurs pour accroître la coordination verticale ; et (iv) l'instauration d'un label reconnu au niveau international.

La tendance des prix au producteur de vanille est à la hausse depuis 1998. Les prix mondiaux ont été multipliés par six entre 1999 et 2000, pour atteindre 637.500 FMG par tonne en 2000³⁴. Suite au maintien des prix élevés, la production de vanille verte a atteint 5400 tonnes en 1999, se traduisant par l'exportation de 1200 tonnes. Les prix réels à la frontière se sont accrus par un

³³ Voir l'analyse de Blarel et Dolinsky (1995), "Market vs. Government Failure: A case Study of the Vanilla Sector in Madagascar" (*Dysfonctionnement du marché ou échec des politiques gouvernementales : une étude de cas consacrée au secteur de la vanille à Madagascar*), dans Marketing Africa's High-Value Foods, édité par Steven Jaffee et John Morton.

³⁴ Les raisons sous-jacentes de l'augmentation des prix nationaux et internationaux sont difficiles à cerner, du fait de la coexistence de plusieurs facteurs : difficultés d'approvisionnement en Indonésie, changements structurels sur le marché engendrant une demande plus importante pour la vanille de haute qualité (malgache).

facteur dix entre 1997 et 2001. Le rapport des prix au producteur sur les prix frontière montre que les producteurs ont véritablement bénéficié des réformes. Etant donné que les 60,000 producteurs de vanille figurent parmi les ruraux pauvres, la fin des interventions de l'Etat dans le secteur a donc réduit la pauvreté rurale dans les zones de production de vanille.

Même si les hausses de prix actuelles soient provisoires et même si la réaction des producteurs est exagérée, l'Etat devra éviter d'intervenir directement dans le secteur. Dans le passé, les interventions publiques et un monopsonne ont conduit au déclin du secteur. Les efforts doivent plutôt se porter sur l'augmentation de la concurrence dans le circuit d'approvisionnement des exportations et à renforcer le pouvoir de négociation des petits exploitants. Les mesures pourraient comprendre (i) la diffusion d'information sur le marché, (ii) l'appui au préfinancement des exportations, (iii) la création d'un marché à terme de la vanille, (iv) l'appui soutenu aux organisations de producteurs, et (v) l'aide aux producteurs de vanille pour leur permettre de diversifier leurs revenus³⁵.

Madagascar fixe aujourd'hui le cours mondial de la vanille et devrait maintenir sa position dominante en évitant les erreurs du passé, c'est-à-dire, se garder d'interventions publiques prédatrices et excessives entraînant le déclin du secteur et la chute des prix au producteur, et permettant aux intermédiaires d'être en position de monopsonne. Sur le court terme, il est important de réaliser que les prix extraordinairement élevés dont bénéficient les producteurs aujourd'hui ne dureront pas, et que les cours actuels attireront, comme par le passé, de nouveaux acteurs sur le marché (par exemple la Chine, l'Inde ou le Vietnam). Il faudrait par ailleurs veiller à ce que les petits et moyens exportateurs aient accès à des crédits suffisants pour éviter la situation antérieure où un cartel domine le secteur (il n'y a à l'heure actuelle pas plus d'une douzaine d'exportateurs-préparateurs importants).

3.5.2 Des cultures industrielles: le coton et le sucre

Le Coton

La zone cotonnière de Madagascar se situe au Nord et au Sud du pays, le Nord produisant deux tiers de la production totale. Les petits exploitants, organisés en groupes de producteurs, sont majoritaires: ils exploitent environ 90% des

³⁵ Voir Mezel et Mandrara (2000), "The political Economy of Trade Liberalization: The Case of Vanilla in Madagascar" (*Economie politique de la libéralisation du commerce : Le cas de la vanille à Madagascar*)

surfaces cultivées de coton pour une production représentant 84 % des graines. Le reste provient des grandes exploitations.

Il existe trois sociétés d'égrenage de coton à Madagascar. HASYMA, entreprise publique (62% du capital appartient à l'Etat et 38% à Dagrif ex-CFDT, une entreprise française), représente environ 74% du coton égrené en 2000 et dispose de quatre usines d'égrenage, dont une, située dans le Sud, n'est pas opérationnelle en raison du non-fonctionnement des infrastructures d'irrigation dans la zone. HASYMA a perdu des parts de marché ces dernières années au profit de deux compagnies privées, COTONA et DRAMCO, qui opèrent toutes deux dans le Nord-Ouest depuis 1995³⁶. La privatisation de HASYMA prévue depuis dix ans n'est pas encore effective.

Le prix d'achat du coton graine est plus élevé dans le Nord que dans le Sud, en partie à cause de différences de qualité, mais aussi du fait d'un marché concurrentiel dans le Nord où les trois sociétés d'égrenage sont en activité. Entre 1996 et 2000, les prix nominaux au producteur pour la première et deuxième qualité de coton graine ont respectivement chuté de 15 et 10% dans le Nord, pendant que le prix de vente de la fibre de coton augmentait respectivement de 18 et de 15%. En revanche dans le Sud, le prix du coton graine a augmenté de 5%, tandis que le prix des fibres de première et seconde qualité augmentaient respectivement de 17 et 14%. En termes réels sur cette période, les prix aux producteurs du coton graine ont régressé de 23% dans le Sud et de 34% dans le Nord. Ce fléchissement des prix aux producteurs confirme une tendance à la baisse des prix réels au producteur remontant au milieu des années 1980, ce qui a provoqué l'éviction de nombreux exploitants de la filière.

HASYMA exporte les fibres de coton et approvisionne les filatures locales. Dans les années 1980, elle a été contrainte de suppléer aux besoins des filatures locales et n'a pas pu exporter sa production. Les exportations ont débuté en 1994, avec Dagrif ex-CFDT comme principal client. Depuis 1996, les ventes à l'exportation du coton fibre ont été liées aux ventes sur le marché local avec des volumes sensiblement égaux en ce qui concerne la fibre de première qualité. Le prix local est fixé par accord entre les différentes firmes locales et est lié aux cours du marché mondial.

La dépendance des petits exploitants vis-à-vis de HASYMA, la politique actuelle de fixation de prix, et les contraintes sur les exportations générées par une

³⁶ Toutes les sociétés d'égrenage gèrent des programmes de plantations communautaires regroupant de petits exploitants; elles fournissent aux associations les intrants, leur achètent la récolte à des prix préétablis et assurent également le transport des intrants et de la récolte. Les coûts des intrants et de transport à la charge de HASYMA sont estimés à environ 50 % du coût de production du coton graine.

politique exigeant la parité des ventes destinées au marché local et celles à l'exportation sont susceptibles de créer des dysfonctionnements dans le secteur. La baisse du prix au producteur et la hausse du prix de la fibre (ou un fléchissement plus accentué du prix producteur par rapport à celui de la fibre) observées entre 1996 et 2000 conforte la marge de l'entreprise publique aux dépens de l'objectif de réduction de la pauvreté.

Le secteur du coton dispose de perspectives de croissance importantes à Madagascar. Le développement du secteur textile dans les ZFI avant la crise de 2002 annonçait une forte demande de tissus de coton, et en amont de la chaîne d'approvisionnement, de fils, de fibres et de graines de coton. La structure actuelle du secteur, caractérisée par une toujours forte emprise de l'entreprise publique (même si elle diminue), la politique de fixation des prix, et la dépendance des ventes à l'exportation aux ventes locales menacent l'expansion et la pérennité du secteur à un moment où les ZFI doivent prochainement faire face à la fin de plusieurs accords donnant d'accès préférentiel des produits textiles aux marchés, et se conformer aux règles d'origine locale.

Etant donné l'importance de HASYMA, notamment dans le Sud, il est essentiel de concevoir un plan de libéralisation et de privatisation du secteur qui encouragerait l'entrée de nouveaux acteurs. Une privatisation pure et simple sans une restructuration du secteur rendrait les petits exploitants tributaires d'une société privée. La situation actuelle du secteur du coton à Madagascar se retrouve dans d'autres pays en voie de développement, en Afrique subsaharienne ou ailleurs: le coton apporte une contribution économique où les entreprises publiques fournissent des intrants subventionnés et garantissent des débouchés pour de nombreux exploitants ruraux, et par conséquent atténuent l'impact des fluctuations des cours mondiaux sur les plus pauvres.

Il est évident que dans les conditions actuelles, le secteur cotonnier ne peut se développer à Madagascar, et la privatisation reste une option viable. Il serait utile de l'étudier à la lumière de l'expérience internationale, dont les pays où la Dagrif ex-CFDT a été active (Dagrif possède des participations minoritaires dans des entreprises cotonnières du monde francophone)³⁷ prévoyant éventuellement

³⁷ Au Sénégal, 30 % des parts de la compagnie cotonnière nationale ont été cédées aux associations de producteurs, avec l'intention de vendre ultérieurement d'autres parts au personnel, au grand public et à un investisseur. En Côte d'Ivoire, un plan de privatisation a été initialement développé pour répartir les dix usines d'égrenage en trois compagnies, dont deux devaient être vendue à des investisseurs privés et la troisième conservée par le gouvernement. Dagrif devait continuer ses activités de vulgarisation et de crédit et resté la seule agence d'achat du coton graine pour deux ans. Les prix du coton graine ont été fixés par un comité indépendant, et les trois compagnies cotonnières ont commercialisé leur coton individuellement, en donnant néanmoins priorité aux usines nationales. Finalement, le plan de privatisation ivoirien exigeait la participation des compagnies privées au développement et à l'expansion de la production cotonnière en fournissant des services de vulgarisation et de crédit aux exploitants agricoles. En

une période de transition garantissant un mécanisme de fourniture d'intrants et un système de contrôle qualité.

Le Sucre

La société d'Etat SIRAMA domine le secteur du sucre. Sa privatisation, envisagée depuis une décennie, est actuellement en cours par un processus de mise en location - gérance des différentes unités, via un système d'appel d'offres. Entre-temps, la production et la productivité du secteur n'a pas cessé de décliner, le pays est devenu un importateur important de sucre (malgré des barrières tarifaires élevées). Les 2.500 petits exploitants de la SIRAMA ont dû accepter d'importants retards pour le paiement de leurs cultures, ce qui ne les a pas incités à produire et à procéder à l'entretien des infrastructures de production. Pendant la période qui a précédé la crise, le circuit de commercialisation du sucre sur le marché local était totalement inefficace, seulement cinq entreprises disposent de licences pour pratiquer le commerce de gros du sucre sur le marché national³⁸.

A l'heure actuelle, la production nationale de sucre raffiné est d'environ 70.000 tonnes et la SIRAMA ne fonctionne qu'à 50% de sa capacité de transformation. Cette sous-production est liée à des rendements de canne à sucre faibles et à des coûts de combustibles et d'intrants comparativement élevés, avec pour résultat des coûts de production du sucre malgache nettement supérieurs à ceux des autres pays d'Afrique Australe. Le sucre importé qui, depuis quelques années, dépassent les 30.000 tonnes, est 50 à 60% moins cher que le sucre de la SIRAMA, même après application d'importants droits et taxes à l'importation élevés³⁹.

En dépit des insuffisances de la SIRAMA et du secteur en général, Madagascar a continué à exporter une partie de son sucre dans le cadre de plusieurs accords d'accès préférentiel aux marchés. En vertu de ces accords, les échanges s'effectuent à des prix considérablement plus élevés que le cours du sucre sur le

Égypte, un des leaders du marché mondial grâce à la longueur et à la qualité de sa fibre de coton, la privatisation des deux des cinq usines d'égrainage a eu des retombées positives sur l'industrie cotonnière. Elle s'est traduite par des améliorations dans les équipements de nettoyage du coton, l'acquisition de nouvelles presse à coton, d'équipements spécialisés pour l'exportation, et une augmentation de la concurrence. Quelles que soient les stratégies adoptées, tous les pays se sont engagés dans la privatisation avec pour objectif d'améliorer les prix au producteur, et en fin de compte ont augmenté leur production et leurs exportations.

³⁸ La SIRAMA pratiquait une politique de ventes exclusives auprès de cinq grossistes en échange de paiements d'avances sur marchandises.

³⁹ Les statistiques de la SIRAMA indiquent une discrimination sur le sucre importé (au-delà des 35% prévus pour la taxe d'importation. Tout d'abord, la redevance sur les importations est de 35%, alors que l'équivalent ad valorem sur le sucre national est de 4%. Ensuite, la TVA s'applique sur le prix majoré de la redevance, ce qui est en contravention avec le principe d'égalité de traitement de l'OMC.

marché libre. Depuis 1996, les Etats-Unis ont alloué un quota de 7.258 tonnes de sucre brut par an à Madagascar, que le pays a généralement pu honorer. Madagascar fait partie des quatre pays les moins développés (avec le Malawi, la Tanzanie et la Zambie) qui bénéficient d'un accès préférentiel au marché de l'Union européenne selon deux accords préférentiels sur le sucre inclus dans la Convention de Lomé⁴⁰.

Aux termes du premier accord, Madagascar se voit attribuer un quota fixe de 10.760 tonnes par an. Le second accord prévoit des quotas qui varient annuellement. Pour la saison 2000-2001, 1.606 tonnes de report de quotas ont été allouées à Madagascar. Pour la saison 2001-2002, Madagascar n'a pu honorer que 10% du quota européen. Conformément à ces deux accords, les exportateurs reçoivent de l'UE des prix minimums très avantageux pour les pays exportateurs.

TABLEAU 3.7 COÛTS ET PRÉLÈVEMENTS SUR LE SUCRE SELON L'ORIGINE (1999-2000)

Sucre National		Sucre importé		
	Ambilobe		Blanc	Roux
Sucre Blond/Roux				
Prix départ usine	2.845,917	FOB (USD/t)	120	60
Transport tana	380	Décote sucre brésilien	0,000	20
Redevance	100	Fret et assurances	80	80
TVA	665,183	Prix caf Tamatave	200	160
CMCS	30	Taux de change	6685	6685
Prix rendu Tana	4.021,100	Prix caf (FMG)	1.337	1.069,6
		Taxe imports (35%)	414,470	331,576
Sucre blanc		Redevance (35%)	467,95	374,36
Prix départ usine	3.706,167	Frais port., transit	100	100
Transport Tana	380	Transport Tana	125	125
Redevance	100	Redevance CMCS	30	30
TVA	837,233	TVA (20%)	488,884	400,107
CMCS	30	Marge importateurs(5%)	148,165	121,532
Prix rendu Tana	5.053,400	Prix rendu Tana	3.111,5	2.552,1

Note : Le prix du sucre blanc départ usine de Namakia et Brickaville est légèrement plus élevé du fait de coûts de transports moindres (220 et 110 au lieu de 380 FMG/t)

⁴⁰ Madagascar est le seul pays ACP à bénéficier des quatre protocoles commerciaux de la Convention de Lomé (banane, viande, rhum et sucre) bien que sa participation dans chacun d'eux soit négligeable. (Voir Dunlop 1999, pour une explication détaillée de la convention de Lomé et de ses protocoles commerciaux.)

Source: SIRAMA

Les cours mondiaux du sucre brut et blanc au début de 2001 étaient de 264 Euros par tonne, alors que les prix d'intervention de l'UE étaient de 646 Euros par tonne pour le sucre blanc et de 524 Euros par tonne pour le sucre brut, c'est-à-dire deux fois et demi le niveau du cours mondial⁴¹. Ainsi, la protection offerte par le système actuel permet à la société d'Etat SIRAMA de survivre malgré son manque d'efficacité. Par ailleurs, les coûts de production élevés de la SIRAMA continuent à structurer les prix sur le marché local malgré la fin de la politique de vente exclusive à quelques grossistes, au profit des importateurs et aux dépens des consommateurs malgaches.

La politique sucrière actuelle devrait être abandonnée. Les entreprises d'Etat (SIRAMA et SUCOMA) doivent être privatisées, et étant donné la possibilité de l'émergence d'un monopsonne, préjudiciable aux planteurs, toute intervention dans le secteur devrait prendre fin. Toute forme de protection accordée à l'industrie devrait être minimale (10%) et conformes aux directives de l'OMC. Si l'industrie survit, grâce notamment aux exportations sur les quotas européens et américains mais surtout du fait d'une rationalisation de la production et d'une réhabilitation des unités de transformation, il en résultera une hausse des prix aux planteurs de canne, et une amélioration des niveaux de vie grâce à une réduction des prix aux consommateurs.

3.5.3 Une Culture Vivrière: le Riz

La production et le commerce de riz sont les activités économiques les plus importantes à Madagascar: la totalité du circuit d'approvisionnement en riz contribue pour environ 12 % au PIB en valeur nominale et pour 43% au PIB agricole. Les revenus générés par la production de riz touchent près de deux personnes sur trois à Madagascar, quelques 10 millions de personnes. Toutefois, seuls 23% des riziculteurs sont des vendeurs nets de riz et tirent leurs revenus principaux de ce produit. Les autres sont des acheteurs nets, des micro producteurs et/ou des auto-consommateurs.

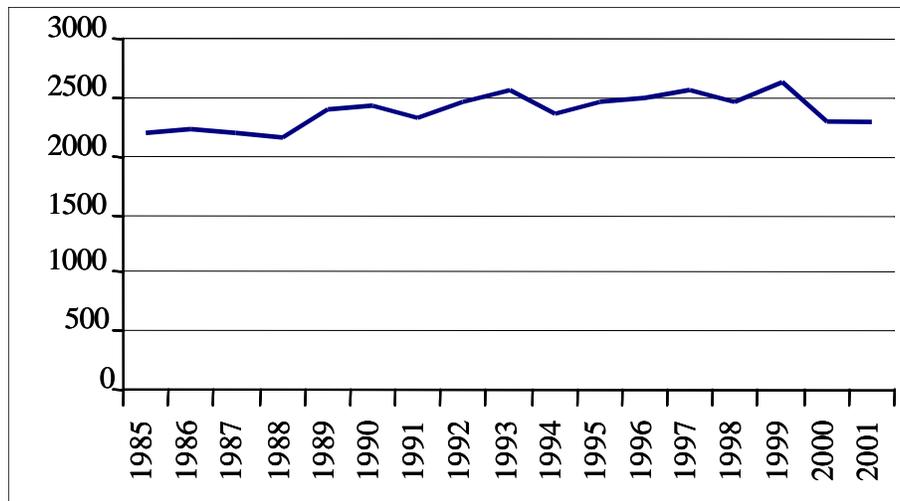
Malgré son statut actuel d'importateur net de riz, Madagascar pourrait être compétitif sur le marché international compte tenu de ses faibles coûts de main d'œuvre. Il existe six systèmes de culture du riz à Madagascar où les coûts de

⁴¹ En 1999/2000, l'Etat a exporté 13.000 tonnes de sucre blanc vers l'UE (à 3000 FF/ t, soit 430 US\$/t), et 7.000 tonnes de sucre brun vers les Etats-Unis (à 295 \$ EU/t). Le prix caf correspondant de sucre blanc rendu Tamatave en 1999/2000 était de 200 US\$/t, et de 160 US\$/t pour le sucre brun.

production étaient inférieurs en 1996 aux coûts de production les plus bas du Vietnam (84 US\$), pays exportateur de riz. Malgré cela, les importations de riz restent compétitives sur le marché local malgache, en raison des coûts logistiques relativement élevés entre certaines régions productrices et les zones à forte consommation, et des subventions aux exportations par certains pays fournisseurs.

Jusqu'au milieu des années 80, l'Etat est intervenu activement dans la filière riz en pratiquant un contrôle des prix, en fournissant des services d'appui et en menant des opérations de vente en gros et autres transactions marchandes. En 1986, Madagascar s'est lancé dans une politique de libéralisation qui a débouché sur un désengagement quasi total de l'Etat, y compris la suppression du contrôle des prix. Depuis sa libéralisation, la production de riz a relativement stagné, avec un taux annuel de croissance inférieur à celui de la consommation nationale.

FIGURE 3.3 PRODUCTION DE RIZ (MILLIERS DE TM)

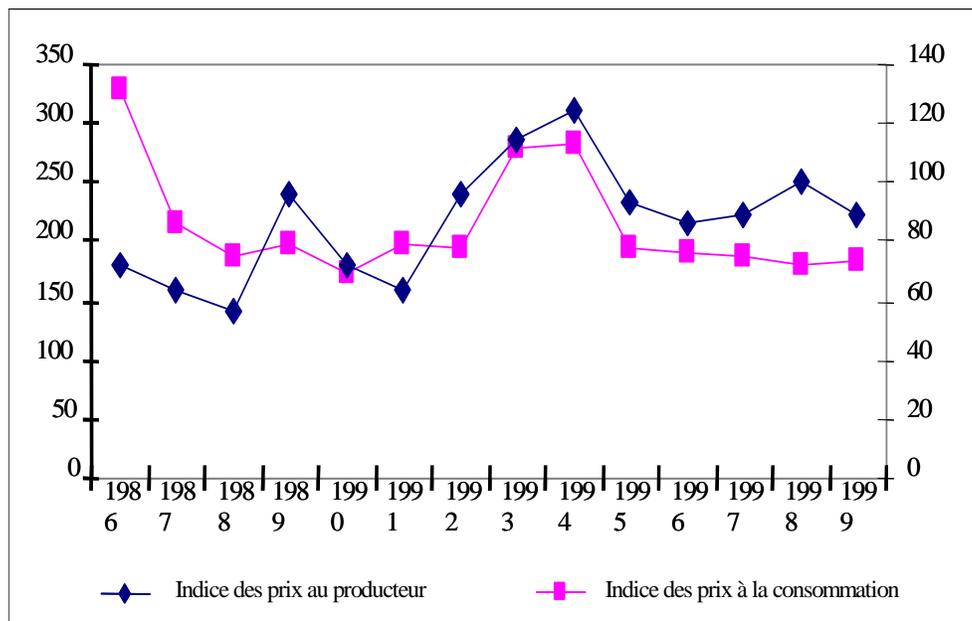


L'impact de la libéralisation sur les prix à la production n'a pas été linéaire, compte tenu des fluctuations des cours mondiaux et de la politique commerciale nationale. Jusqu'au milieu des années 90, les prix au producteur ont connu une hausse tendancielle qui intégrait la croissance des cours mondiaux et des barrières tarifaires élevées. Avec la baisse des cours mondiaux, les importations malgaches de riz ont enregistré des hausses sensibles, entraînant une chute des prix aux producteurs nationaux. Cette tendance a été exacerbée par une réduction des barrières tarifaires de 30% en 1996 à 10% en 1997. Le relèvement des taxes d'importation à 15% en 2001, et l'introduction d'une TVA de 20% sur les ventes de riz n'ont pas influé sur les prix aux producteurs de riz: à cette période, les prix à la production, dans certaines régions, ont été de 46% inférieurs à ceux

enregistrés en 1999-2000. Compte tenu de l'application peu rigoureuse aux frontières des taxes douanières et de la TVA, la politique tarifaire est en décalage par rapport aux prix intérieurs.

En revanche, les prix à la consommation ont chuté de près de 80% au cours des 15 dernières années, même en période de hausse des prix au producteur. Cette diminution était imputable à une plus libre concurrence entre les intermédiaires dont les marges bénéficiaires se sont considérablement effritées. La majorité des riziculteurs à Madagascar étant des acheteurs nets de riz, la baisse des prix à la consommation aurait, selon les estimations, renforcé le pouvoir d'achat de 45% des ménages producteurs de riz.

FIGURE 3.4 INDICE DU PRIX DU RIZ AU PRODUCTEUR ET A LA CONSOMMATION



L'objectif immédiat des pouvoirs publics devrait être de maintenir les prix intérieurs à un niveau qui pourrait protéger les producteurs de riz des fluctuations sur un marché international sujet à de fortes distorsions, tout en garantissant la sécurité alimentaire des consommateurs. Il faudrait pour ce faire relever le prix du riz au-dessus du niveau actuel. Même si une hausse des prix s'avère préjudiciable pour certains ménages, son impact net sur le bien-être national pourrait être positif. On estime qu'une augmentation de 15% du prix du riz permettrait, dans l'ensemble, d'accroître de 2,8% le revenu global des ménages producteurs. Si les effets induits de la hausse, tels que l'incidence sur les autres cultures vivrières, sur les salaires du secteur agricole souvent exprimés

en équivalent riz, et sur les activités commerciales et les services sont pris en compte, la croissance nette du revenu global est estimée à plus de 5%.

En 2001, le niveau des prix était estimé à 700-900 FMG/kg pour les producteurs, soit 2.000 FMG/kg pour les consommateurs. Une simulation de l'impact de différents niveaux de barrières tarifaires sur les prix intérieurs montre que les résultats seraient satisfaisants si les taxes et la TVA actuelles –respectivement de 15% et 20%- étaient effectivement appliquées. D'où la nécessité pour le gouvernement de se pencher, en urgence, sur le problème de l'application des droits et taxes, s'il entend mettre fin à la chute des prix à la production. Une telle mesure bénéficierait particulièrement aux régions de l'Est et des Hauts Plateaux, qui sont les principales destinations du riz d'importation. Les régions de l'Est ont d'ailleurs vu la pauvreté progresser au cours des dernières années (DSRP, Mai 2003).

TABLEAU 3.8 IMPACT DES TAXES A L'IMPORTATION DU RIZ SUR LES PRIX DE DETAIL ET A LA PRODUCTION

	1999	2000	2001
Production (1000 TM)	2.637	2.300	2.662
Prix au producteur FMG/kg	885	975	900-950
Pourcentage d'exploitants viables à ce niveau de prix	80	90	85
Prix de détail du riz local FMG/kg	1.750-2.300	2.350-2.577	1.975-2.974
Prix de détail du riz importé FMG/kg	1.835-2.238	2.088-2.838	
Niveau des taxes douanières	5%	15%	15%
TVA	0	20%	20%

L'adoption d'une telle politique tarifaire ne serait que provisoire, car un seul protectionnisme serait insuffisant pour stimuler la croissance d'un secteur confronté à des contraintes structurelles fondamentales. La stratégie à long terme du gouvernement devrait privilégier l'accroissement de la productivité par l'élimination des principales contraintes structurelles au niveau du producteur et des autres opérateurs.

Il faudrait mettre fin à la détérioration des infrastructures d'irrigation causée par l'érosion des sols et l'ensablement des canaux, améliorer le réseau routier rural⁴² et renforcer la capacité de gestion des organisations d'agriculteurs⁴³. Il faudrait

⁴² Cf. Le Programme Sectoriel Transport (PST) sur son volet de réhabilitation des pistes rurales

⁴³ C'est le cas de nombreux bailleurs de fonds qui reconnaissent avoir donné la priorité à certains thèmes au détriment des questions relatives au crédit ou à l'organisation des exploitants

ensuite décentraliser les programmes nationaux d'appui et améliorer les capacités organisationnelles et de gestion des groupements de producteurs (Maison des Paysans) dans la continuité d'une politique de structuration du circuit d'approvisionnement grâce au renforcement et à l'expansion des infrastructures routières en zones rurales et à la diffusion d'une information commerciale fiable.

3.5.4 Une Filière d'Exportation Non Traditionnelle: la Crevette

Le secteur des ressources halieutiques s'est développé depuis une dizaine d'années au point de devenir le deuxième secteur pourvoyeur de devises du pays après le tourisme: en 2001, les exportations de produits halieutiques ont atteint 161 millions de US dollars. Ce secteur contribue environ pour 7% au PIB national et génère des emplois directs de l'ordre de 62.000 personnes et 200.000 emplois indirects. Les crevettes représentent 73% des exportations de produits halieutiques en 2001 (118,5 millions de US\$) pour une production globale de 17.000 tonnes. Ce volume de production devrait augmenter de 8.000 tonnes au cours des cinq prochaines années avec la mise en opération de plusieurs projets d'aquaculture, actuellement en cours de développement.

L'industrie de la crevette à Madagascar est considérée comme compétitive sur le plan international. La crevette malgache a une réputation de qualité sur les principaux marchés d'exportation (France, Portugal et Espagne), y compris les produits issus de l'aquaculture, techniquement plus performant que les concurrents d'Asie de l'Est et du Sud. La tendance des prix est actuellement à la hausse, les exportations de crevettes entraînant donc des gains de la valeur ajoutée intérieure⁴⁴. Par ailleurs, Madagascar continue à bénéficier d'un accès préférentiel au marché de l'UE, contrairement à ses principaux concurrents. L'UE a, en effet, procédé à de nombreux ajustements de ses tarifs sur l'importation de crevettes: au titre du nouveau *Système Généralisé des Préférences* (SGP) sur la période 2002-2004, les tarifs des produits en provenance d'Asie sont passés de 4,5 à 10,9% alors que les tarifs appliqués aux crevettes importées de Madagascar, entre autres, resteront à 0%.

⁴⁴ Entre 1996 et 1999, les prix moyens à l'exportation des crevettes ont augmenté de 49 %, suivi d'une nouvelle hausse de 5 % en 2000. Pendant cette période, la valeur ajoutée est passée de 35,9 % du chiffre d'affaires du secteur à 46,6 %. Cette augmentation de prix est le fait de plusieurs changements : une augmentation de la redevance étatique (de 4 % à 7,4 %), une réduction des frais de financement (de 4 % à 1,6 %), une légère augmentation l'amortissement en pourcentage du chiffre d'affaires (de 1,2 % à 1,5 %, traduisant une augmentation des investissements), et le plus important, une amélioration de 9 % du revenu des opérateurs, qui sont passés d'une perte globale de 3,4 % en 1996 à un profit de 6,1 % en 1999.

L'industrie crevettière malgache est structurée comme suit :

- La pêche traditionnelle⁴⁵ (19,5% de la production). Elle requiert des pirogues ou autres embarcations équipées de filets, mais aucun équipement motorisé. Sans électricité à bord, les crevettes ne peuvent pas être gardées au frais. La production est vendue à des commerçants dès le retour à terre, à destination du marché local. Les pêcheurs traditionnels n'ont pas besoin de licences et leur nombre est estimé à 42.500 pour environ 400 revendeurs.
- La pêche artisanale (2,5% de la production) utilise des bâtiments plus importants, de 30 à 60 pieds de long, avec moteur ou autres équipements motorisés. Les crevettes peuvent être gardées au frais et triées. La plupart des bateaux appartiennent souvent à des compagnies et non en propre aux pêcheurs. Ces derniers sont tenus d'avoir une licence. Le nombre d'emploi est estimé à environ 6.000 emplois directs.
- La pêche industrielle avec des chalutiers disposant d'équipements de transformation (45,5% de la production). Il y a approximativement une douzaine de compagnies opérant une flotte de chalutiers, dont la plupart appartiennent à des compagnies étrangères. L'emploi direct dans ces opérations est de l'ordre de 4.500 personnes.
- L'aquaculture (31,5% de la production). Plusieurs sociétés françaises et japonaises ont investi dans l'aquaculture qui a représenté en 2001 46% des exportations de crevettes pour une production globale de 5.400 tonnes. Deux facteurs importants ont conduit au développement de l'aquaculture à Madagascar : l'apparition de maladie dans les autres pays de production et le fait que la pêche en haute mer de la crevette ait atteint sa pleine capacité de 11500 tonnes par an.

La totalité de la pêche industrielle, artisanale et d'aquaculture est exportée, la quasi-totalité de la production traditionnelle est consommée sur place. Dès lors, la contribution de l'industrie d'exportation des crevettes à la réduction de la pauvreté passe essentiellement par les emplois dans les opérations de petites et grandes échelles plutôt que par la participation directe sur le marché en tant que pêcheurs à petite échelle, plus rémunératrice et orientée totalement sur le marché local.

Les intérêts des compagnies de pêche et de culture de crevette sont représentés par une association, le Groupement des Aquaculteurs et Pêcheurs de Crevettes de Madagascar (GAPCM), dont les membres comptent pour la majorité des exportations. Le GAPCM est devenu un interlocuteur incontournable du gouvernement et les organismes publics spécialisés, ainsi que des agences des bailleurs de fonds, en particulier l'AFD et l'UE.

⁴⁵ La pêche traditionnelle à la crevette utilise de nombreuses femmes

Les principales questions auxquelles est confrontée l'industrie ont trait à la durabilité des ressources de crevettes en mer, aux risques environnementaux associés à l'aquaculture, ainsi qu'aux normes et au contrôle de qualité. La bonne gestion de ces problèmes va demander l'établissement d'une étroite coopération entre le gouvernement de Madagascar et le secteur privé, par l'intermédiaire de *l'Observatoire Economique* du GAPCM et du département Surveillance de la Pêche (SDP) du ministère de tutelle.

Des recherches ont été entreprises sur le niveau durable des prises en haute mer, estimé à l'heure actuelle à 11.000 tonnes par an⁴⁶. L'objectif du Programme national de recherche crevettière (PNRC) est de fournir une base scientifique permettant une gestion adéquate des ressources crevettières à Madagascar, avec un partenariat effectif entre l'Etat, les partenaires financiers et le secteur privé. Le SDP a pour mandat de contrôler les prises et les navires avec une assistance matérielle du secteur privé.

De la même manière, des efforts conjoints se déploient pour aborder les problèmes liés aux impacts possibles de l'industrie aquacole dans le but de préserver la biodiversité, prévenir les maladies et combattre la pollution de l'eau et des autres ressources naturelles. Un cadre réglementaire a été mis en place pour assurer un développement durable de cette activité, avec entre autres objectifs, outre une réglementation claire, d'établir un plan d'aménagement des zones destinées aux projets aquacoles. Ces dispositions mériteraient d'être accompagnées de programmes de recherche sur l'écologie et le développement des zones littorales.

Le contrôle qualité reste une question essentielle dans le secteur des crevettes. Une étude portant sur l'amélioration du contrôle de qualité a été commanditée par le GAPCM en 1996, elle a abouti à un programme qui équivaldrait à un investissement global de 15 millions de US\$, dont 12 millions par les entreprises du secteur privé. L'UE a mis un embargo sur les importations de crevettes en provenance de plusieurs pays avant qu'il n'ait pu être mis en œuvre. Cependant, le GAPCM a pu obtenir l'assistance financière requise pour ce faire, ce qui a permis à ses membres du GAPCM de reprendre leurs exportations à destination de l'UE après autorisation formelle des autorités de tutelle malgaches. Les normes de qualité malgaches pour le secteur excèdent aujourd'hui celles en vigueur dans l'UE, et les différents acteurs doivent veiller à leur application pour garantir la qualité du produit malgache sur le long terme.

⁴⁶ Si on prend en compte les prises du secteur traditionnel, le niveau durable de la pêche industrielle est d'environ 8.500 tonnes par an. Les prises les plus élevées ont eu lieu en 1997, avec environ 9.300 tonnes.

Ce succès au niveau du contrôle qualité ne se retrouve pas dans tous les types de pêche: les entreprises industrielles et l'aquaculture ont pu mettre en place et renforcer leurs systèmes HACCP⁴⁷, mais il n'en a pas été de même pour la pêche artisanale, où plusieurs exploitants ont dû se réorienter vers le marché local. De la même manière, les autres produits halieutiques (crabes, langoustes) issus de la pêche traditionnelle ne remplissent pas les conditions requises par le marché européen en matière de normes sanitaires et phytosanitaires et se sont orientées vers d'autres marchés (Maurice, Afrique du Sud). Pour faire bénéficier les petits exploitants de l'essor du secteur des crevettes, il serait souhaitable de procéder à une harmonisation des normes sur tout le secteur halieutique par l'intermédiaire des procédures HACCP et un investissement minimum en équipement.

Plusieurs initiatives récentes devraient contribuer à augmenter la compétitivité l'industrie d'exportation des ressources halieutiques et assurer sa durabilité: la "Commission Temporaire des Utilisateurs du Port de Mahajanga", la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) qui établira des systèmes de surveillance plus efficace dans les zones de pêche, effectuera la réhabilitation des infrastructures de certains ports et appuiera la mise en œuvre de mesures de protection de l'environnement.

Le cadre des politiques du secteur crevettier est satisfaisant, et il est essentiel de poursuivre, approfondir et étendre à d'autres secteurs des ressources halieutiques réfrigérés les différentes mesures, dispositions et initiatives pour la pérennité du secteur dans sa globalité.

3.5.5 L'Exploitation des Ressources Minières

Madagascar dispose d'importantes réserves minières, qu'il s'agisse de minerais (chrome de qualité supérieure, graphite, mica, bauxite) ou de minéraux (uranium, quartz, grenat, améthyste, zircon et titane). L'industrie minière se concentre sur l'exploitation de chrome et de graphite et sur la production extractive, et se caractérise par une sous ou non-exploitation des réserves. Mais le secteur est surtout dominé par les activités informelles et l'exportation frauduleuse de pierres fines, avec pour conséquence une valeur ajoutée infime réalisée dans le pays. Les exportations illégales de pierres fines ont fait l'objet d'estimations de l'ordre de 200 millions de US\$ au moins, soit 4,5% du PIB national, ce qui représente un manque à gagner considérable pour l'Etat. Quant

⁴⁷ La méthode HACCP, qui consiste en l'analyse des risques et la maîtrise des points critiques, est une procédure normalisée visant la traçabilité d'un produit donné à toutes les étapes de sa production et la provenance de toutes ses composantes.

aux exportations minières déclarées, elles sont passées de 16 millions de US\$ en 1996 à 37 millions de US\$ en 2000.

Le secteur minier regroupe un total de 2.300 opérateurs générant 100.000 emplois directs et fournissant un travail temporaire à 500.000 personnes. Il est cependant généralement admis qu'un grand nombre d'exploitants artisanaux travaillent dans le secteur minier de façon informelle, créant une activité impressionnante sur les zones identifiées ces dernières années comme renfermant des pierres précieuses. Ces zones ont suscité de véritables ruées et un foisonnement d'activités informelles, causant par ailleurs des dégâts écologiques et des conflits sociaux sur les sites.

L'Etat malgache s'est engagé dans un Projet de Réforme du Secteur Minier (PRSM) visant à améliorer le cadre légal et réglementaire du secteur à travers une redéfinition des rôles pour un développement durable du secteur. Un nouveau Code Minier (le quatrième depuis l'indépendance du pays) vise à poser l'Etat en tant que régulateur selon un système décentralisé, à donner un rôle accru aux exploitants du secteur privé, gros et petits, et à attirer les investissements dont les Investissements Directs Etrangers (IDE). Par ailleurs, une loi spéciale sur les grands investissements miniers définit un régime d'incitation spécifique et une répartition équitable des revenus entre le secteur privé et l'Etat. Un Bureau des Cadastres Miniers a pour objectif de mettre en place un système transparent et non discrétionnaire d'octroi, de suivi et éventuellement de retrait des permis d'exploitation. L'effectivité et la transparence de la mise en place de ces dispositions sont essentielles pour le développement harmonieux et la structuration du secteur. D'ici septembre 2003, un nouveau Projet de Gouvernance des Ressources Minérales (PGRM) sera mis en vigueur et viendra renforcer les acquis du projet PRSM.

Le secteur minier a été identifié dans le DSRP comme un des secteurs porteurs pour la réduction de la pauvreté: le cadre institutionnel administrant le secteur a ainsi été conçu pour s'adapter aux petits exploitants artisanaux à travers une simplification des procédures d'octroi des titres miniers et des mécanismes de commercialisation afin qu'ils puissent s'intégrer dans des activités formelles tout au long de la chaîne d'approvisionnement du secteur. Le but est de valoriser les richesses minières en mettant fin aux exportations frauduleuses et en incitant à la création de valeur ajoutée dans le pays par le développement d'activités de transformation des pierres (coupe, taille et montage). A ce titre, le PGRM prévoit de structurer le marché intérieur et le marché à l'exportation des pierres fines par la mise en place d'un guichet unique à l'exportation, de programme de certification et de contrôle qualité, d'un marché boursier des pierres brutes et la création d'un label Madagascar qui renforcerait la réputation actuelle du pays en ce qui concerne certaines pierres comme le saphir et le rubis.

A terme, Madagascar a la potentialité de réaliser une intégration verticale du secteur, de l'exploitation réunissant les grosses et petites structures, à une industrie de transformation des minéraux susceptible de créer plus d'emplois que l'exploitation. Les entreprises franches peuvent servir de cadre à cette industrie de transformation avec un système d'approvisionnement spécifique où les transactions s'effectueraient sur la base des cours internationaux sur le marché boursier local, ceci pour optimiser les revenus en devises et les recettes fiscales. A cet égard, les taxes et redevances devraient être établies et formulées pour garantir la compétitivité des minéraux malgaches et dissuader les opérations de contrebande, et à cet égard l'impact de l'instauration dans la Loi des Finances 2003 d'un Droit Spécial sur les Transactions Minières.(DSTM) pour assurer le contrôle des exportations reste à mesurer.

3.6 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'objectif de l'assistance au titre du cadre intégré est de contribuer au développement de l'agriculture et de réduire la pauvreté à travers une meilleure compétitivité et une intégration plus importante dans l'économie mondiale. Les objectifs spécifiques sont de susciter une réaction efficace au niveau de l'offre qui conduirait à une augmentation des revenus des producteurs, à une diversification des exportations et à des incitations pour le commerce national et international. La stratégie proposée pour l'agriculture, y compris la pêche, l'élevage et les mines, est de combiner des politiques et des programmes institutionnels qui viseront à éliminer les principales contraintes au développement agricole et à la réduction de la pauvreté.

L'encadré 3.3 résume les principales contraintes au développement de l'agriculture à Madagascar identifiées dans ce chapitre en liant les problèmes, les causes et effets, et les recommandations correspondantes. Il existe deux sortes de contraintes : celles liées aux politiques (par exemple dans les secteurs coton, riz et sucre), et celles d'ordre institutionnel (par exemple l'infrastructure, le crédit, les droits des propriétés, le renforcement des organisations de producteurs).

Les réformes liées au politique sont relativement faciles à formuler d'un point de vue technique, bien que leurs effets de redistribution ralentissent inévitablement les progrès dans leur mise en œuvre. Les réformes institutionnelles et les investissements d'infrastructure sont à plus long terme mais tout aussi essentielles pour obtenir la réponse de l'offre voulue. De nombreuses contraintes concernant les politiques, les institutions et les infrastructures, comme la réforme foncière, les systèmes d'information et l'accès aux crédits, ont été relevées dans d'autres chapitres de ce rapport et par conséquent touchent tous les secteurs de

l'économie. D'autres, comme la privatisation des entreprises publiques dans les secteurs du coton et du sucre, et l'intervention permanente de l'Etat dans la distribution et la vente des intrants, n'affectent que l'agriculture. Les recommandations prennent également en compte les actions qui sont prévues par le gouvernement et définies dans le Plan d'Action pour le Développement Rural (PADR), lequel se consacre au développement d'un cadre institutionnel pour un développement rural durable.

ENCADRÉ 3.3 IDENTIFICATION DES PROBLÈMES ET SOLUTIONS PROPOSÉES POUR REVITALISER LE SECTEUR AGRICOLE À MADAGASCAR

Problème	Cause	Effet	Recommandation proposée
1. Baisse ou faiblesse de la productivité	<ul style="list-style-type: none"> - Non-utilisation d'engrais - Non utilisation de semences améliorées - Détérioration des infrastructures d'irrigation et de transport - Faiblesse du réseau routier 	<ul style="list-style-type: none"> - Production: <ul style="list-style-type: none"> ➤ faible surplus permettant de vendre sur le marché national, ➤ faibles revenus pour les producteurs, ➤ un impact négatif sur la pauvreté - Prix: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Stagnation ou légère amélioration des prix aux producteurs, selon le produit - Commerce: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Faiblesse de l'offre par rapport à la demande pour les exportations telles le coton et le sucre ➤ Incapacité d'exploiter le potentiel d'exportation pour les produits à haute valeur ➤ Changements dans la structure des exportations et des modes de production 	<ul style="list-style-type: none"> - Infrastructure <ul style="list-style-type: none"> ➤ Réhabilitation des pistes en fonction des zones de production prioritaire - Politique <ul style="list-style-type: none"> ➤ Améliorer les conditions d'accès aux intrants (prix, disponibilité, mode d'utilisation)
2. Faiblesse et détérioration des infrastructures (irrigation, pistes, routes, ports, aéroports)	<ul style="list-style-type: none"> - absence d'entretien et d'investissements nouveaux, aggravé par les cataclysmes naturels 	<ul style="list-style-type: none"> - Production: <ul style="list-style-type: none"> ➤ coûts élevés d'approvisionnement, ➤ faible rentabilité des activités - Prix: 	<ul style="list-style-type: none"> - Infrastructure <ul style="list-style-type: none"> ➤ Amélioration du système d'irrigation ➤ Amélioration du réseau routier - Politique

		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Stagnation des prix aux producteurs, selon le produit - Commerce: ➤ Monopole au niveau des réseaux de commercialisation au détriment des producteurs ➤ Faiblesse de la compétitivité pour les exportations 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Développement des Moyens Intermédiaires de Transport (MIT) - Institutionnel ➤ Renforcer les cadres de concertation public-privé (observatoire, commission des usagers, ...)
3. Inefficacité des systèmes de vulgarisation et faiblesse des systèmes d'information	<ul style="list-style-type: none"> - Vulgarisation liée à l'utilisation des intrants, - Non-application des recherches entreprises - Enclavement et problème d'accessibilité - Absence de stratégie d'information 	<ul style="list-style-type: none"> - Production: ➤ Inadéquation entre offre et demande - Prix: ➤ Producteurs tributaires des négociants et collecteurs - Commerce ➤ Marché intérieur non structuré 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutionnel et réglementaire ➤ Reformuler la mise en œuvre des services de vulgarisation ➤ Utiliser les Maisons des Paysans comme relais ➤ Améliorer la qualité et la diffusion de l'information - Politique ➤ Stimuler les programmes de partenariat entre privés (producteurs et intermédiaires) ➤ Appuyer les programmes d'éducation sur les médias publics
4. Baisse de la qualité	<ul style="list-style-type: none"> - Manque d'entretien ou de renouvellement des plants - Mauvaise pratiques - Absence de système de contrôle qualité ou de structures de certification - Manque d'investissements en équipement 	<ul style="list-style-type: none"> - Production: ➤ insuffisance de production des produits commercialisables, - Prix: ➤ Prix aux producteurs minorés ➤ Décôte des produits 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutionnel et réglementaire ➤ Mise en place d'organismes de contrôle et de certification - Politique ➤ Diffuser les meilleures pratiques en matière de

		<p>malgaches sur le marché international</p> <ul style="list-style-type: none"> - Commerce: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Difficulté d'écoulement du produit 	<p>qualité</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Appuyer les programmes de formation auprès des associations ➤ Appuyer des projets pilotes
5. Accès limité à la terre	<ul style="list-style-type: none"> - Non application des dispositions - Lenteur des procédures - Manque de moyens de l'administration chargée des domaines 	<ul style="list-style-type: none"> - Production: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Occupation anarchique des terrains, ➤ faible diversification des cultures, ➤ agriculture de subsistance 	<ul style="list-style-type: none"> - Politique <ul style="list-style-type: none"> ➤ Application des politiques foncières - Institutionnel <ul style="list-style-type: none"> ➤ Renforcement des capacités des organes chargés du cadastre (mines, enregistrement)
6. Manque de crédit	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de banque commerciale sur les marchés ruraux, - Risque élevé de défaut dans le re-paiement des prêts, - Taux d'intérêts élevés et garanties limitées 	<ul style="list-style-type: none"> - Production: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Capacité de production limitée dû à un sous-investissement ou au non-achat d'intrants Prix: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Vulnérabilité des producteurs vis à vis des acheteurs (capacités de négociation moindre) 	<ul style="list-style-type: none"> - Politique <ul style="list-style-type: none"> ➤ Promouvoir les systèmes de financement rural
7. Absence d'une stratégie d'ensemble pour le secteur	<ul style="list-style-type: none"> - Planification centralisée du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> - Production: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Développement anarchique du secteur ➤ Non application de la réglementation Prix: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Augmentation des coûts de transaction 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutionnel et réglementaire <ul style="list-style-type: none"> ➤ Appliquer le code minier ➤ Mettre en place et appuyer les organes de régulation ➤ Intégrer les collectivités décentralisées dans le processus de régulation
8. Secteurs essentiels du coton et du sucre qui ne sont pas	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de privatisation et interventions constantes de 	<ul style="list-style-type: none"> - Production <ul style="list-style-type: none"> ➤ Incapacité de satisfaire la 	<ul style="list-style-type: none"> - Politique <ul style="list-style-type: none"> ➤ Privatisation des

concurrentiel	l'Etat. - Situation de monopole	demande - Prix: ➤ Coût de production élevés ➤ Prix fixés par l'Etat aux dépens du consommateur final - Commerce: ➤ Dysfonctionnement du marché: dépendance des producteurs (retards de paiements), ➤ Difficulté d'approvisionnement pour les industries locales	compagnies d'Etat de coton et de sucre ➤ Libéralisation effective des circuits de commercialisation ➤ Promouvoir les partenariat entre les structures de production et de transformation
9. Faiblesse des prix internationaux pour certains produits	- Conditions du marché mondial - Manque de compétitivité des produits malgaches par rapport à celle de leurs concurrents	- Production ➤ Déclin ou abandon de la production - Prix ➤ Prix au producteur insuffisant et baisse de revenus - Commerce ➤ Augmentation et concurrence des importations	- Politique ➤ Etudier les possibilités de reconversion sur d'autres cultures ➤ Promouvoir la diversification des cultures ➤ Améliorer les facteurs de compétitivité (chaîne d'approvisionnement, infrastructures) ➤ Appliquer effectivement les politiques tarifaires

Chapitre 4

Mesures d'incitation et contraintes influant sur le commerce: Leçons tirées d'études de cas dans l'industrie manufacturière

4.1 INTRODUCTION

Un environnement micro-économique favorable abaisse les coûts de transactions et facilite le commerce et, est, de ce fait, indispensable pour être compétitif sur le plan international. Les barrières à l'entrée sur le marché doivent être démantelées et le système d'incitation restructuré pour allouer le capital aux secteurs les plus efficaces de l'économie. Les obligations administratives et réglementaires qui découragent les investissements tant étrangers que nationaux doivent également être éliminées. Ce chapitre identifie les contraintes transversales, c'est-à-dire celles qui affectent la grande majorité des entreprises. Ceci est particulièrement important à Madagascar où le secteur industriel se divise en deux groupes, ayant chacun leur propre trajectoire de croissance. Dans le premier groupe des Zones Franches Industrielles (ZFI) orientées vers l'exportation et bénéficiant d'une croissance rapide, les entreprises tirent parti des privilèges que leur offre le statut particulier de ZFI. Dans le groupe des entreprises soumises au droit commun, les entreprises ont des activités de substitution aux importations et sont habituées à bénéficier d'un niveau de protection élevé de leurs produits destinés essentiellement au marché intérieur. Cependant, les entreprises de ce dernier groupe stagnent, et ne sont pas préparées à soutenir la concurrence sévère des importations soudainement stimulées par la libéralisation. Les problématiques spécifiques liées à chacun de ces groupes sont décrites dans le chapitre 5 du volume 2⁴⁸.

Ces deux groupes ont affronté pendant la crise politique, économique et sociale du premier semestre 2002 des problèmes similaires, du fait de la rupture de la chaîne d'approvisionnement des intrants d'origine locale ou importée, et de l'impossibilité d'exporter les produits finis ou de les écouler sur le marché intérieur, faute de moyens de transport et à cause de la réduction de la consommation. 92,7% des entreprises ont ainsi arrêté ou ralenti leur activité, ce qui a entraîné une réduction ou du temps de travail ou du salaire horaire ou de l'effectif du personnel; alors que dans le même temps, les indices de prix à la consommation ont augmenté de 21%. La proportion des impacts de la crise est cependant différente selon les deux groupes: le taux de croissance négatif en 2002

⁴⁸ Les entreprises manufacturières interviewées peuvent être classées en trois catégories : (i) industrie de transformation à haute intensité de main d'œuvre et exportateurs de services (textiles et vêtements, technologie de l'information), (ii) industrie de l'artisanat (raphia, broderie) et (iii) industries de substitution aux importations (ISI). Près de 50 firmes ont été interviewées.

pour le secteur hors zone franche a été estimé à -20,3% pour -68,2% pour le secteur ZFI⁴⁹. Les différentes études menées par le secteur privé⁵⁰ sur les impacts de la crise font état d'une perte globale d'emplois de 27% des emplois totaux, dont pour les ZFI, 81.500 (sur un total de 110.000) en chômage technique et 30.000 personnes définitivement licenciées.

Ce chapitre se structure de la façon suivante : la section 4.2 esquisse les grandes lignes des problèmes de développement du secteur régi par le droit commun et analyse la situation des entreprises sous le régime de la ZFI. La section 4.3 résume les problèmes transversaux, dont beaucoup sont détaillés dans d'autres chapitres du rapport. La section 4.4 donne les principales recommandations en matière de cadre réglementaire.

TABLEAU 4.1 : CROISSANCE DU PIB INDUSTRIEL EN FMG CONSTANTS⁵¹ (EN POURCENTAGE)

Année	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Moyenne
Secteurs hors ZFI	0.9	4.3	4.5	3.5	6.3	4.8	4.1
ZFI	24.8	9.5	19.6	13.3	19.8	40.2	21.2
TOTAL	2.0	4.7	5.3	4.2	7.3	7.6	5.2

Source: Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (MEFB, 2003).

4.2 CROISSANCE ET STRUCTURE DU SECTEUR INDUSTRIEL

4.2.1 Entreprises établies sous le régime de droit commun

L'industrie malgache, qui représentait en 2001 13,3% du PIB global, a enregistré une croissance modérée au cours de la deuxième moitié des années 90 et des premières années 2000. Entre 1996 et 2001, la croissance du secteur industriel a atteint une moyenne de 5,2%, c'est-à-dire presque le double de la croissance annuelle moyenne de la population de 2,8%. Cependant, si l'on exclut la ZFI,

⁴⁹ Pour un taux de croissance du PIB global de -12%, le secteur industriel a été le plus touché par la crise.

⁵⁰ Le Plan de Sauvetage d'Urgence de l'Economie (PSUE) commanditée par les groupements du secteur privé et l'étude sur les ZFI réalisée par le GEFP (Groupement des Entreprises Franches et Partenaires)

⁵¹ Prix constants de 1984

dont la croissance a atteint 21,2% par an entre 1996 et 2001, cette performance s'affaiblit de plus d'un point (Tableau 4.1.).

Par contraste, les importations, toujours hors régimes spéciaux dont les ZFI, ont enregistré une croissance vigoureuse. Elles ont augmenté en volume de 13,2% par an entre 1995 et 2001. Cette augmentation substantielle indique que le niveau relativement moyen de croissance enregistré par la production industrielle malgache en dehors de la ZFI est dû plus à la concurrence des importations qu'à la stagnation du marché intérieur. Cette hypothèse se confirme avec l'observation des ratios de pénétration des importations par secteur où les importations sont entrées en concurrence avec la production locale (Tableau 4.2). Bien que ces chiffres doivent être interprétés avec prudence, ils font apparaître deux problèmes.

Tout d'abord, et de façon relativement surprenante, entre 1995 et 1996 les ratios de pénétration des importations ont chuté dans tous les secteurs sauf ceux du textile et du bois. Les statistiques commerciales montrent que cette chute peut s'attribuer à un déclin dans les importations mesurées plutôt qu'à une augmentation de la production locale. Ceci peut refléter des erreurs de mesures ou l'impact d'évasions par rapport aux taxes d'importations. Cette dernière est considérée comme largement répandue et peut fausser les mesures. Deuxièmement, si l'on considère que le déclin de 1995-1996 constitue une aberration, la croissance des importations est encore plus forte entre 1996 et 1999 (31% par an en moyenne), ce qui renforce la conclusion que la croissance sur le marché intérieur de Madagascar a été «capturée» de façon substantielle par les importations et que la pénétration des importations sur le marché intérieur est en fait en hausse.

TABLEAU 4.2 RATIOS DE PÉNÉTRATION DES IMPORTATIONS (EN POURCENTAGE)
(Importation/ventes sur le marché intérieur)

Secteurs	1995	1996	1997	1998	1999
Alimentation	31.7	22.2	27.0	21.4	25.6
Boissons & tabac	30.5	12.4	23.5	25.3	17.1
Textiles & habillement	4.0	5.1	8.7	7.8	5.7
Produits du bois	3.2	5.9	4.7	8.2	7.4
Papier & imprimerie	32.1	30.5	39.1	44.3	49.4
Cuirs	8.0	7.1	25.1	28.3	27.4
Equipement électrique	6.1	3.5	4.8	4.0	6.9
Produits métalliques	80.9	67.5	71.8	75.7	71.0
Produits chimiques	26.5	20.8	33.2	27.8	30.4
Energie	-	-	-	-	-
Matériaux de construction	38.7	20.9	20.1	29.5	24.2
Equipement de transport	23.6	15.4	28.7	23.9	30.5
Mines	10.9	10.6	12.4	13.1	9.9

Source: FMI (2000); INSTAT; Ministère du commerce et de la consommation, calculs des auteurs.

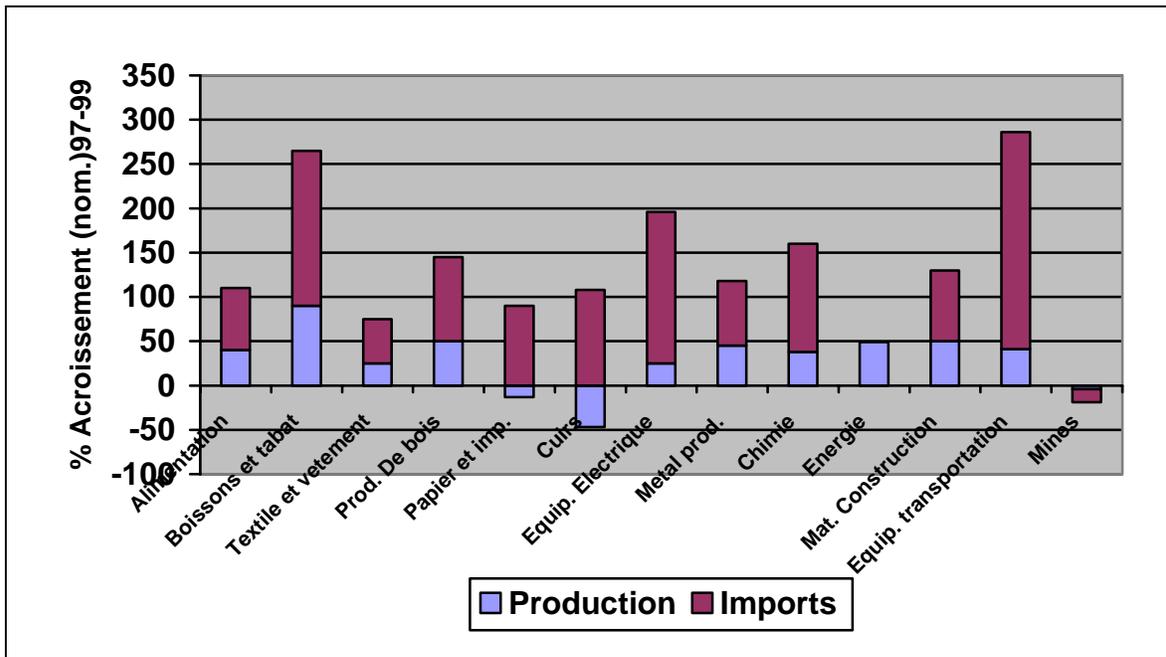
La figure 4.1 montre la répartition de la croissance nominale du marché intérieur entre production intérieure et importations. Ce tableau montre que la plus grande partie de la croissance a été capturée par les importations. Les importations des secteurs du papier et de l'imprimerie, et du cuir enregistrent une forte augmentation (respectivement de 88% et 159%), tandis que la production nationale a chuté (de 15% et de 47% respectivement). Dans les secteurs de l'agroalimentaire, les boissons et le textile, trois secteurs importants dans l'industrie malgache, moins de 40% de la croissance du marché a été capturée par la production nationale, les importations contribuant pour le reste⁵². Ce constat est d'autant plus remarquable qu'au début de la période, les importations ne représentaient que 22% de la consommation des produits agro-alimentaires, 12% des boissons et 5% des textiles.

Si la tendance observée perdure, ces observations annoncent un écart croissant entre les deux secteurs de l'industrie malgache, chacun ayant adopté une

⁵² L'industrie agro-alimentaire et celle des boissons représentent ensemble environ la moitié de la production industrielle.

trajectoire différente néanmoins nivelée par les effets de la crise. D'un côté, un secteur d'exportation dynamique, centré sur la ZFI, en pleine expansion avant 2002, a été durement touché par la crise qui a suivi et doit aujourd'hui regagner la confiance du marché, des acheteurs travaillant sur les marchés américains et européens. En juin 2003, 148 entreprises franches sur 180 en 2001 sont de nouveau opérationnelles, sans pour autant fonctionner à pleine capacité. De l'autre côté, le secteur régi par le droit commun, dont les actions de relance s'annoncent moins ardues, doit se battre pour faire face à la concurrence menaçante des importations. Ce secteur hors ZFI représentait encore 11% du PIB en 2001 (5 fois plus que la ZFI) et contribue pour 195.000 emplois⁵³. Ses difficultés ne doivent donc pas être prises à la légère, et requièrent une analyse plus approfondie.

FIGURE 4.1 : CROISSANCE DU MARCHÉ NATIONAL, 1997-1999



La mauvaise qualité et le manque de disponibilité des intrants sont les problèmes les plus fréquemment cités par les industriels malgaches. Ces difficultés proviennent de l'absence d'offres variées dans les secteurs en amont de l'industrie malgache, ce qui n'est pas surprenant vu le faible niveau de revenu de

⁵³ L'emploi dans le secteur industriel atteignait ce chiffre en 2001 (INSTAT, PNUD, *Tableau de Bord Social 2002*, Tableau 70). L'emploi en ZFI y est évalué à 110.000 (tableau 12), dont 80% dans l'industrie textile, avec une croissance de l'ordre de 30% par an entre 1997 et 2001.

Madagascar. Lorsque l'approvisionnement au niveau local est impossible ou non rentable, l'importation d'intrants implique des coûts de transport élevés. De plus, elle limite les opportunités d'exportation dans les marchés à accès préférentiels souvent soumis à des règles d'origine.

Plusieurs facteurs expliquent les problèmes au niveau des matières premières dans l'industrie malgache. D'après les industriels du secteur de la transformation alimentaire, la baisse de qualité des produits agricoles vient du manque de régénération des plans. Des décennies de sous investissement en agriculture ont érodé la capacité du secteur à produire des fruits et légumes de qualité, particulièrement lorsqu'on les compare aux concurrents régionaux tel l'Afrique du Sud. Cette érosion a dans certains cas été aggravée par les actions du gouvernement. Par exemple la production sucrière a baissé de moitié après la nationalisation du secteur sucrier, et d'après les interviews, la qualité de la production actuelle est en dessous de ce que requiert l'industrie locale de transformation alimentaire, forçant les entreprises à s'approvisionner à l'étranger. Toujours d'après les interviews, la principale minoterie du pays, créée dans le cadre d'un plan gouvernemental destiné à encourager la culture du blé, produit une farine dont la qualité ne correspond pas aux besoins des industries utilisatrices en aval. Par conséquent, ces dernières sont obligées d'ignorer les sources d'approvisionnement locales et d'importer leur farine.

Les perspectives d'amélioration sont essentiellement à long terme. Il est en effet peu probable qu'une solution relevant purement du marché (intégration verticale) se mette en place à une échelle suffisante pour apporter un début de solution. Les améliorations relatives à l'efficacité de la chaîne de valeur demanderont la combinaison de plusieurs facteurs, à la fois internes et externes à l'entreprise. D'abord, l'Etat se doit de continuer ses efforts de désengagement en évitant les interventions directes et de se consacrer à améliorer le niveau des infrastructures de base. Deuxièmement, et peut-être encore plus important, les incitations nécessaires pour permettre l'investissement privé en agriculture doivent être renforcées (voir chapitre 3). Troisièmement, si les améliorations de l'environnement général des affaires renforcent les secteurs en amont de l'industrie malgache, un résultat optimal exige de substituer les importations à la production locale dans les secteurs où cette dernière ne peut structurellement être compétitive, soit à cause d'une échelle réduite, soit à cause du manque de disponibilité de facteurs primaires (capital physique ou humain, etc.). Le cadre réglementaire s'appliquant à ces importations doit être suffisamment favorable pour obtenir les coûts recherchés..

4.2.2 L'Investissement en Zone Franche Industrielle

Madagascar a stimulé activement ses exportations depuis le début des années 90. En particulier, le pays a créé et développé des zones franches industrielles (ZFI) de façon à attirer l'Investissement Direct Etranger. L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) estime que 50% des entreprises autorisées à opérer dans les ZFI se concentrent dans les industries du vêtement et du textile. L'autre moitié concerne les entreprises dans les secteurs de l'industrie agro-alimentaire, de la chaussure, de la joaillerie et de la technologie informatique (traitement des données).

L'investissement dans les ZFI provient essentiellement de six pays : Chine, France, Hong Kong, Inde, Malaisie et Maurice. En 2001, la liste des entreprises agréées au régime de zone franche comprenait 33 firmes agro-industrielles, 158 firmes textiles, 22 firmes dans le secteur du bois, 28 firmes de traitement de données et 17 firmes d'artisanat. Le volume d'investissement prévu par les entreprises agroalimentaire atteignait environ 113 milliards de FMG, tandis que l'investissement dans le textile se chiffrait à 615 milliards de FMG. Les entreprises de transformation du bois et de traitement des données ont prévu d'investir respectivement 43 milliards de FMG et 21 milliards de FMG.

Eligibilité : Les activités d'une entreprise déterminent son éligibilité au régime de zone franche. Sont éligibles les entreprises manufacturières à vocation exportatrice, les entreprises qui développent ou gèrent les ZFI, les prestataires de services aux entreprises des ZFI, les entreprises produisant les intrants utilisés par les entreprises des ZFI ou celles qui exportent au moins 95% de leur production. Les droits de douane sont perçus sur les 5% de la production qui sont vendus sur le marché local. Les entreprises franches devaient avant 2002 payer une TVA de 20% remboursable sur les intrants importés. Le remboursement doit en principe s'effectuer dans le mois suivant la production des preuves d'exportation, de façon à prévenir l'écoulement illégal de biens produits en zone franche sur le marché local. Cependant, la mise en œuvre des mécanismes de remboursement de la TVA a été difficile. Des dispositions d'après crise ont été prises par le Gouvernement pour rendre effectif le remboursement des crédits de TVA dus et pour que les entreprises en zone franche n'aient plus à payer la TVA à l'importation des intrants, du moins provisoirement. En contrepartie, les entreprises en ZFI, comme celles du droit commun, doivent se soumettre à une procédure d'inspection des importations mise en œuvre conjointement par une société internationale d'inspection⁵⁴ et le service des

⁵⁴ En février 2003, un contrat a été passé entre l'Etat malgache et la Société Générale de Surveillance (SGS) portant sur un programme de renforcement des capacités douanières et de facilitation du commerce pour une durée de cinq ans.

douanes en charge des régimes suspensifs. Le coût de cette procédure est supporté en partie par les entreprises importatrices à hauteur de 0,25% de la valeur déclarée des marchandises.

Mesures d'incitation : le Gouvernement malgache offre plusieurs mesures incitatives aux entreprises sous le régime de zones franches. Celles-ci comprennent :

- Une exonération des impôts sur les bénéfices au cours des premières années d'exploitation, la période de grâce allant de 2 à 15 ans ;
- Après la période de grâce, les investissements réalisés donnent droit à des réductions d'impôts sur les bénéfices équivalant à 75 % du montant des nouveaux investissements ;
- Tous les équipements importés, matières premières, pièce de rechange, matériel d'emballage et matériaux de construction sont exonérés de droits de douane et taxes d'importation ;
- Les dividendes sont taxés au taux de 10% au lieu de 25% ;
- Les terrains destinés à l'aménagement des entreprises font l'objet de baux emphytéotiques ; et
- Rapatriement libre des bénéfices après paiement des taxes de même que 100% des capitaux étrangers

4.3 PROBLÈMES TRANSVERSAUX

En réponse aux réformes économiques et à la libéralisation, l'économie de Madagascar a enregistré une croissance lente et mais constante au cours de la décennie précédente. Les secteurs des transports, de la construction et des biens et services non marchands ont contribué à la plus grande partie de cette croissance (environ 52%). La production industrielle a crû au rythme du PIB, et par conséquent, sa part du PIB est resté constante aux alentours de 12,5 %. Le succès de nombreuses industries d'exportation dans différents secteurs démontre de façon convaincante que Madagascar puisse soutenir la compétition sur le marché international. La croissance industrielle pourra encore s'accélérer lorsque les barrières commerciales seront éliminées, et lorsque Madagascar sera mieux intégré dans l'économie mondiale. Cependant, cette croissance est fragile, et une grande partie de la production destinée à l'exportation dépend d'un accès préférentiel aux marchés et d'une main d'œuvre bon marché, facteurs susceptibles de changer. Des améliorations de productivité et de compétitivité sont donc essentielles pour assurer la pérennité et l'accélération de la croissance. Notre enquête auprès d'un échantillon représentatif d'industries a permis

d'identifier une variété de facteurs affectant la productivité de façon transversale dans le secteur industriel. Et pris dans leur ensemble, ces facteurs réduisent considérablement la compétitivité. Parmi les facteurs identifiés dans le cadre des entretiens, le chapitre 6 couvre en détail les douanes et les infrastructures. L'environnement global des affaires lié au cadre réglementaire est détaillé dans le volume 2, chapitre 5.

4.3.1 Les Infrastructures

Les problèmes spécifiques aux infrastructures de transport à Madagascar sont traités dans d'autres parties de ce rapport, nous nous limiterons ici à quelques observations. Si les coûts élevés des communications physiques et électroniques entre Madagascar et le reste du monde affectent tous les secteurs de l'économie, le délabrement des infrastructures de transport intérieur affecte avant tout les compagnies orientées vers le marché local. Une des personnes interrogées lors de notre enquête rapporte que ses coûts de transports sont majorés de 25% simplement à cause de l'usure prématurée de ses camions due au mauvais état des routes. Une autre opérant dans le secteur des équipements ménagers fait remarquer qu'une livraison de produits à Fianarantsoa, une ville accessible, n'ajoute que 10 % au prix départ usine; par contre, la livraison à Sambava, une ville dont l'accès routier est réputé difficile, ajoute plus de 100 % au prix départ usine. A ce prix, la plupart des ménages préfèrent fabriquer l'équipement eux même, même s'ils le font d'une façon économiquement inefficace: le marché, déjà limité, se rétrécit encore davantage par manque d'infrastructures adéquates, forçant les producteurs locaux à opérer à une échelle sous-optimale. Le fabricant d'équipements ménagers mentionné ci-dessus, dont le marché « accessible » est dans une très large mesure limitée à la communauté urbaine de Antananarivo et à quelques grandes villes, estime que la taille de son usine est à environ un tiers de l'échelle d'efficience minimale, qui lui permettrait de minimiser ses coûts unitaires.

La mauvaise performance des grands monopoles étatiques représente un autre handicap pour l'industrie malgache. D'après les industriels interviewés, l'électricité est chère, insuffisante, et irrégulière. Ceci est d'autant plus qu'on s'éloigne de la capitale, avec pour conséquence d'élargir l'écart entre l'économie d'exportation (largement centrée sur Antananarivo et Tamatave) et l'économie locale, la première bénéficiant de meilleures conditions que la seconde. Dans ce contexte, un programme de restructuration du secteur de l'électricité a été initié par le gouvernement avec l'appui de la Banque mondiale et l'AFD.

4.3.2 Le Système Financier et Bancaire

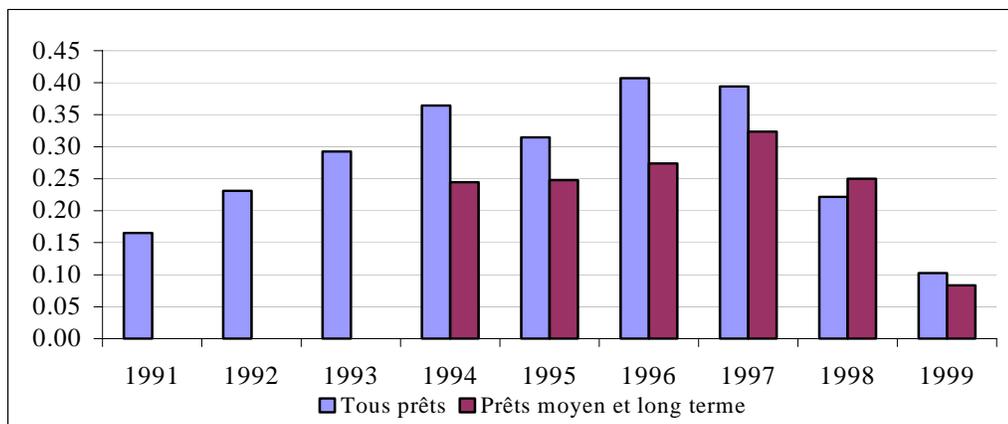
Sept banques sont opérationnelles à Madagascar. Trois d'entre elles appartenaient auparavant à l'Etat mais ont été depuis fusionnées et privatisées. Il s'agit de la BNI-CL, née de la fusion de deux banques d'Etat, la BNM et la BCIM, privatisée en 1991 et depuis lors partenaire du Crédit Lyonnais, une banque française ; la BFV-SG partenaire depuis sa privatisation en 1998 de la Société Générale française et la BTM-BOA partenaire depuis sa privatisation en 1999 du Holding Financier- Bank of Africa. Trois autres banques sont entrées sur le marché : la BMOI, affiliée au groupe français BNP-Paribas ; l'UCB contrôlée par la Mauritius Commercial Bank et entrée sur le marché en 1994 ; la State Bank of Mauritius (SBM) qui a fait son entrée en 1998, et depuis janvier 2003 une banque financée uniquement par des capitaux privés locaux, la Compagnie Malgache de Banque (CMB). Un nombre de mécanismes de micro-finance, notamment par des réseaux de mutuelles d'épargne et de crédit, ont également fait leur apparition auprès des populations qui n'ont pas accès au système bancaire commercial. Cependant, le système bancaire malgache est très concentré, même selon les normes de l'Afrique Subsaharienne. Avec près de 2,5 millions d'habitants par banque, Madagascar se classe en dernière position dans un échantillon de douze pays d'Afrique Subsaharienne qui a fait l'objet d'une enquête en 1999⁵⁵.

Le système bancaire malgache se remet également de plusieurs années difficiles. L'héritage d'octrois de crédit motivées surtout par des raisons politiques jusqu'à la moitié des années 1990 l'a laissé avec des créances douteuses qui ont du être réglées avant la privatisation. Ceci s'est fait au travers de deux agences publiques à un coût approchant 330 milliards de FMG. Dès lors, la cession des banques d'Etat, dont le montant a été largement inférieur au montant global des créances irrécouvrables, (70 milliards de FMG pour la BVF et 40 milliards pour la BTM) a été très coûteuse pour le contribuable malgache. Depuis, les bilans financiers se sont assainis et le ratio des prêts douteux sur le total de crédit est tombé en dessous de 10 % (voir figure 4.2). Au-delà de cette opération d'assainissement, financée par les contribuables, l'amélioration des bilans financiers du système bancaire malgache reflète sans aucun doute le redressement progressif de l'économie nationale après une période caractérisée par des distorsions macro-économiques et des interventions lourdes de l'Etat dans l'économie. Il faut noter qu'en dépit du conservatisme de leur politique de crédit, le ratio du capital au passif total des banques malgaches en 2000 est d'à peine 8,7 %, ce qui reflète leur sous capitalisation.

⁵⁵ Toutes les statistiques bancaires sont contenues dans P. Andrianomanana et al. (2000): l'échantillon comprenait l'Angola, le Burkina-Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Malawi, le Mozambique, le Niger, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe.

Le crédit au secteur privé en proportion du PIB est relativement bas (9 %), même lorsqu'on le compare à un échantillon de pays d'Afrique Subsaharienne d'un niveau comparable de développement. Par exemple, le Ghana, le Burundi, le Lesotho et l'Éthiopie enregistrent des ratios plus élevés. De plus, ce ratio a chuté pour Madagascar, car il atteignait près de 15 % en 1994, alors qu'il a augmenté dans nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Les chiffres publiés par la Banque Centrale pour 2000 et 2001 tendent à montrer qu'il n'y a pas de renversement important de cette tendance, le crédit total à l'économie étant de 2,1 milliards de FMG, soit 8,9 % du PIB, en mai 2001.

FIGURE 4.2 PRÊTS DOUTEUX DANS LE PORTEFEUILLE DES BANQUES MALGACHES



Source: USAID (1999)

Les industriels reprochent au conservatisme du système bancaire malgache de contrecarrer les efforts d'investissement pourtant indispensables au développement de l'économie. Les problèmes de financement occupent la première place dans les préoccupations de la quasi-totalité des entreprises. Les seules à ne pas s'être plaintes sont de grandes compagnies multinationales dont la majorité des besoins de financement sont couverts par leur maison mère. La plupart des autres entreprises n'ont pas accès au crédit bancaire, et pour les rares entreprises qui y ont accès, les coûts du crédit restent très élevés. Les banques demandent énormément de garanties, y compris personnelles, et généralement ne prêtent pas aux petites ou micro entreprises ou à toute autre compagnie qui ne possède pas d'importantes ressources. Les banques sont réticentes à financer le commerce extérieur ou à accorder des prêts pour financer les fonds de roulement, même lorsqu'ils sont sécurisés par des lettres de crédits. Les lettres de crédits endossées sont possibles, mais uniquement si l'entreprise a déjà accès au crédit. Le manque de fond de roulement représente une contrainte sévère à la capacité d'extension des entreprises. Les petites entreprises malgaches sont les plus touchées, y compris celles opérant dans des secteurs essentiels comme l'huile et l'artisanat. Les petites entreprises étrangères rencontrent les mêmes

difficultés dans leur recherche de crédits locaux, mais sont souvent capables de faire venir des capitaux de l'étranger. Aussi difficile qu'il soit d'avoir accès au capital à court terme, le financement à long terme est même encore plus difficile. Les prêts à terme sont en fait très rares et les prêts d'une durée supérieure à cinq ans sont inexistantes.

Les banquiers considèrent l'environnement des affaires comme étant trop risqué que pour faire des prêts industriels importants. Comme l'a déclaré le dirigeant d'une banque française importante, « il y a à peine 200 personnes dans le pays que nous considérons comme étant de bons risques ». Le crédit est restreint à cause du manque d'information et de mécanisme d'application de la loi. Les banques trouvent également difficile d'obtenir des informations fiables sur les emprunteurs ou d'évaluer correctement leur degré de solvabilité. Plus important, le système judiciaire est anémique et non effectif. Si l'emprunteur vient à manquer à ses engagements, il est extrêmement difficile et coûteux pour ses créanciers de faire appel aux procédures normales de recours comme les tribunaux. Depuis quelques années, une Chambre d'Arbitrage et de Médiation de Madagascar (CMM) a été créée et apporte une alternative de règlement, dont l'application repose cependant toujours sur le système judiciaire. Certains des industriels qui pourtant accusent les banques d'être trop timides reconnaissent leur réticence à accorder du crédit à leurs propres clients, même à court terme, en l'absence d'un système légal et judiciaire satisfaisant. La législation foncière rend également difficile pour les banques étrangères l'acceptation de titres fonciers en garantie. Ceci rend le foncier, qui représente pourtant un des actifs les plus importants des entreprises, virtuellement sans valeur en tant que garantie bancaire.

Outre la faiblesse du système judiciaire, le conservatisme bancaire à Madagascar a aussi pour source d'autres distorsions qui affectent l'économie nationale. Fin septembre 2000, plus de la moitié du crédit intérieur total était accordé au secteur public. Dans ces conditions, il est très difficile pour le secteur privé d'obtenir des prêts auprès des banques primaires lorsque celles-ci ont comme alternative des investissements pratiquement sans risque dans des Bons du Trésor (BTA), même si leurs taux d'intérêt sont relativement faibles (environ 10 %, sensiblement égal à l'inflation). Dès lors, malgré l'assainissement considérable des finances de l'Etat, ce dernier reste un obstacle à l'investissement privé.

Par ailleurs, le secteur bancaire malgache dispose d'une situation de rente grâce à la protection de barrières à l'entrée. Les marges d'intermédiation, une des mesures de la rentabilité du secteur, se sont maintenues depuis des années au alentour de 8 %. Ces marges d'intermédiation élevées reflètent l'écart substantiel entre les taux d'intérêt des prêts et des dépôts (rémunérés à moins de 2 %, un taux réel négatif, au moment de cette enquête). Elles traduisent aussi les

opérations très profitables sur le marché des devises, la principale source de profit des banques (FMI 2000), et les frais de prestation élevés pour le nombre de transactions. Par exemple, une entreprise rapporte que les frais de prestation des banques pour le dépôt et le retrait en devises se situent entre un et deux pour-cent. Le coût d'ouverture d'une lettre crédit est d'environ un pour-cent, plus une redevance d'environ 0,25 %. Cette situation contraste avec celle du Ghana où les redevances totales n'atteignent que 0,5 %, et se rapproche de celle du Népal où les coûts ont la réputation d'être très élevés et où les redevances pour des lettres de crédit atteignent entre 0,75 et 1,5 %.

Il est probable qu'avec la libéralisation du marché bancaire national, des banques internationales entreront sur le marché et attireront la clientèle constituée par les entreprises à croissance rapide de la ZFI. Tant que le capital, et en particulier le financement des fonds de roulement, reste aussi peu accessible, il sera difficile pour les entreprises de Madagascar de relever avec succès les défis posés par leur expansion et leur conquête de nouveaux marchés. Bien que les chiffres jusqu'en 1999 ne montrent aucune érosion des rentes de monopoles (le contraire aurait été surprenant vu qu'il n'y a eu aucune entrée agressive sur le marché), les banquiers interviewés assurent que les marges ont considérablement chuté en 2000-2001⁵⁶.

Les industriels se plaignent que les banques malgaches soient particulièrement peu enclines à octroyer des crédits à long terme. Les crédits à moyen et à long terme ne représentent que 23 % du crédit total des banques au secteur privé au cours des premiers cinq mois de 2001, ce qui représente clairement un obstacle majeur à l'investissement, mais encore une fois, il ne peut s'expliquer par un seul facteur. Du point de vue des banquiers, la réciprocité est citée comme un des problèmes les plus fréquents. Les dépôts à terme et l'épargne ont eu peu de succès sur le marché malgache et ne représentaient que 23 % des dépôts totaux pour les cinq premiers mois du 2001. Ceci peut aussi traduire la faiblesse de l'épargne des ménages. Les banquiers justifient donc leur position sur la difficulté d'octroi des crédits à long terme par le respect des règles prudentielles sur les risques de liquidité.

L'absence de crédit à long terme est un problème important. Comme toutes les entreprises du monde, les entreprises malgaches financent la plupart de leurs investissements avec des fonds internes. Cependant, elles reçoivent peu de crédit pour leurs exportations et ne sont pas en mesure d'emprunter à court terme

⁵⁶ L'absence de nouveaux intervenants sur le marché bancaire est aussi liée aux barrières à l'entrée résultant des pouvoirs discrétionnaires laissés entre les mains de l'administration et de l'incertitude que ces pouvoirs inspirent à des candidats éventuels. L'existence de pouvoirs discrétionnaires fait partie des activités de recherche de rentes rendues possibles par la faiblesse du cadre réglementaire.

auprès des banques pour leurs fonds de roulement, elles sont obligées de délaissier l'investissement pour financer leurs opérations courantes avec des fonds internes. Si le secteur privé à Madagascar doit devenir véritablement compétitif, des efforts doivent être entrepris pour augmenter la concurrence dans le secteur bancaire et par ce biais, mettre à la disposition des entreprises dont la solvabilité aura été démontrée les fonds à court et long terme dont elles ont besoin. A ce titre, des mesures ont été mises en place après crise pour faciliter l'accès au crédit des entreprises en difficulté suite à une baisse importante des activités: un fonds de garantie est géré par les banques primaires pour assouplir les procédures de garantie bancaire, et un projet de Centrale de Bilans a été élaboré pour permettre aux établissements financiers de mieux évaluer les risques. Malgré cela, les petites et moyennes entreprises estiment que les conditions d'accès au crédit restent difficiles. De nombreuses recommandations ont été faites dans *Andrianomanana et al.* (2000) pour encourager le secteur bancaire malgache à prendre une part beaucoup plus active dans la croissance de l'économie. Cette étude recommande principalement des innovations dans des opérations bancaires, y compris d'assurer l'émission d'effets de commerce, une coopération internationale destinée à créer des entreprises de venture-capital, et une coopération beaucoup plus active avec la SFI dans la promotion de l'investissement privé, particulièrement en infrastructure. Ces recommandations relèvent des décisions politiques des banques privées, un domaine qui n'est pas (ou ne devrait pas être) du ressort de l'Etat. Cependant, le gouvernement peut appuyer les mesures d'incitation en réduisant son besoin d'emprunter, en renforçant le système judiciaire, ce qui implique entre autre de combattre la corruption au sein du système judiciaire lui-même grâce à des salaires plus élevés et à des sanctions plus efficaces pour les contrevenants et en encourageant l'entrée de nouveaux intervenants dans le secteur bancaire.

4.3.3 Formation et éducation

La pénurie de travailleurs qualifiés, particulièrement au niveau des cadres moyens et des techniciens, est un autre problème commun à l'ensemble des entreprises. Les entreprises dans le domaine de l'habillement sont obligées d'importer une grande partie des dirigeants, des experts en contrôle de qualité et des superviseurs lorsqu'elles se mettent en place. Les industriels du textile et du vêtement ne trouvent pas suffisamment de cadres pour faire tourner leurs usines de façon effective avec plus d'une équipe. La sous-utilisation du capital les rend moins compétitives par rapport aux entreprises d'Asie de l'Est. Le problème s'accroît s'ils tentent de se consacrer à des opérations à plus haute intensité de capital, tels la filature et le tissage. Le manque de concepteurs de logiciel informatique risque d'asphyxier le secteur TI avant même qu'il ne puisse décoller. Les producteurs de légumes sont obligés de faire appel à des

techniciens agronomes français pour vivre en campagne et dispenser la formation et l'expertise. Le manque de formation et de qualification est donc un obstacle majeur pour l'ensemble des entreprises et tous les secteurs, y compris celui de l'artisanat.

Formation : Il existe très peu d'instituts de formation technique, et la plupart ne sont pas adéquats. D'après les entreprises que nous avons interrogées, la FORMACO, le seul organe de formation destiné aux travailleurs des industries du vêtement et du textile, ne remplit plus son rôle. Pourtant, cet organisme avait été doté au départ des meilleurs équipements disponibles à l'époque. Il est donc bien équipé mais il n'a jamais pu transmettre les compétences requises par l'industrie. Les instructeurs français dont il disposait initialement ont depuis quitté la FORMACO et les meilleurs instructeurs locaux ont été récupérés par l'industrie. Suite à cette défaillance, les entreprises textiles ont été obligées de mettre en place des programmes internes de formation. Ceci est un processus coûteux, d'autant plus d'ailleurs du fait des risques de débauchage des employés formés par d'autres entreprises. La FORMACO a donc besoin d'être redynamisée, mais ce processus doit être entrepris avec la coopération du secteur privé de telle manière à ce qu'il devienne un partenaire à part entière, et que la formation dispensée soit conforme aux besoins. La SYMA paraît fournir une formation valable aux travailleurs des entreprises de broderie, mais sa taille est trop petite pour satisfaire la demande existante.

L'industrie TI (Technologie de l'Information), par le biais du GOTICOM et du FASP (Fonds d'Appui au Secteur Privé), a appuyé la mise en place d'un centre de formation, l'Association pour le Développement des Formations de Pointe (ADFP) devenu opérationnelle fin 2001. Le programme de formation propose à des diplômés d'autres secteurs de devenir des professionnels du TI, et mais également de former des techniciens, des programmeurs et des graphistes. La GOTICOM a auparavant envoyé deux étudiants en France pour en faire des formateurs en matière de systèmes de gestion base de données. Ce type de programme adapté aux besoins pourrait être onéreux mais le fait que son dynamisme vienne du secteur privé suggère en soit que la formation dispensée sera appropriée et par conséquent augure bien de son succès.

Appui gouvernemental: le gouvernement ne semble pas fournir un appui quelconque à la formation industrielle. Il n'y a pas de financement disponible pour les entreprises (ou du moins des financements dont elles connaissent l'existence) pour la formation et le gouvernement n'octroie que de faibles exonérations fiscales pour encourager la formation. Vu qu'il est facile de débaucher le personnel formé et que les avantages de la formation dépassent la firme qui l'a dispensée, il est quasiment certain que les formations disponibles se situent en deçà de l'optimum social. Le Fonds d'Appui au Secteur Privé qui utilise un fonds

de contrepartie sous forme de subventions a été sollicité par de nombreuses entreprises et semble avoir rencontré un certain succès en matière de formation. A l'inverse des dons de contrepartie effectués dans d'autres pays, le programme du FASP semble satisfaire à l'exigence d'« additionnalité », une des caractéristiques importantes des interventions réussies⁵⁷. Selon les entreprises, elles utilisent les subventions de ce fonds pour financer des projets qu'elles n'auraient pas été capables d'entreprendre sans cette assistance, et qui atteignent avec succès leurs objectifs. Certaines entreprises se sont plaintes de la copie de leurs innovations par leurs concurrents. Il est donc clair que de nouvelles interventions destinées à diffuser la connaissance technique et à améliorer les compétences en matière de gestion sont nécessaires.

4.3.4 L'Environnement des Affaires

D'après les investisseurs interrogés, la décision de s'établir à Madagascar est dans une large mesure motivée par les mesures d'incitation prévues par le régime de la ZFI. L'application réussie de ces lois a permis de réduire les coûts inhérents à la bureaucratie et à la lourdeur étatique. Ces lois ont donc contribué à rendre les opérations compétitives sur le plan international. Malgré le succès du système de la ZFI, la bureaucratie étatique pèse toujours d'un poids important en imposant des coûts élevés. Par exemple, le dirigeant d'un important groupe de l'industrie du vêtement estime que 20 à 25 % de son temps sont consacrés à traiter des problèmes de douane, de taxes, de permis de travail et autres obligations administratives créées par le gouvernement, au lieu de gérer son entreprise. Il a également été obligé de recruter de nombreux cadres dont la seule fonction est de gérer les relations avec le gouvernement. Les entreprises craignent une détérioration de l'environnement des affaires, alors que l'industrie a, au contraire, besoin de profiter pleinement des opportunités offertes par l'accès préférentiel aux marchés pour être plus compétitives. Le fardeau imposé par la bureaucratie du gouvernement est particulièrement lourd pour les entreprises opérant sur le marché intérieur, et donc dans l'impossibilité de bénéficier des mesures offertes aux ZFI. Des taxes élevées, une application aléatoire des lois et des règlements, et une corruption rampante rendent difficile la restructuration des entreprises pour faire face aux défis que leur posent les produits importés.

⁵⁷ Voir T. Biggs (1999). Le terme « additionnalité » est un néologisme créé par l'auteur, et a trait à la nécessité pour la réussite d'un programme de créer un transfert additionnel de technologie et de ne pas se limiter à financer des projets qui auraient pu voir le jour en l'absence de toute subvention.

Douanes : Les douanes et le régime d'importation et d'exportation demeurent des sources importantes de problèmes. La corruption et une certaine inefficacité entraînent des coûts et des délais de rotation anormalement élevés. Les entreprises dont les produits entrent en concurrence avec les importations se plaignent d'une application peu rigoureuse des droits de douane par les services de douane, ce qui leur cause préjudice. Elles doivent en effet acquitter la TVA et les taxes d'importation sur leurs intrants, et en plus, faire face à une concurrence déloyale créée par des produits introduits en fraude et le transbordement de marchandises introduites en franchise en provenance d'autres pays membres de la COMESA. Les retards dans le dédouanement et les rotations extrêmement longues des services des douanes représentent une charge particulièrement onéreuse pour les entreprises à Madagascar. Des mesures récentes ont été prises pour une réforme de l'administration des douanes: à un niveau interne, par la restructuration de la direction générale des douanes, accompagnée par la nomination d'une société externe de services (SGS) chargée de mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités douanières. La mise en place d'un partenariat entre les services de douane et la communauté des affaires pourrait réduire les coûts et temps de dédouanement et constituerait un progrès majeur en direction d'une plus grande compétitivité internationale. Les mesures à prendre sont détaillées dans le Chapitre 6, section 6.2 de ce volume.

Taxes : A ce stade, la fiscalité n'est pas encore une préoccupation majeure pour les entreprises de la ZFI, vu que la plupart d'entre elles sont toujours dans la période de grâce fiscale. Pour celles qui ont à payer des taxes, le taux imposé est suffisamment bas pour qu'il ne constitue pas un fardeau majeur. En revanche, il en est autrement pour les entreprises orientées vers le marché local. Les petites et micro-entreprises, comme les structures artisanales, opèrent essentiellement sur la base de paiements en espèces et par conséquent n'attirent pas l'attention des autorités fiscales. Les grandes entreprises constituent des cibles de choix pour la corruption et la recherche de rente. Elles ne sont pas mobiles, elles sont trop grandes pour pouvoir se dissimuler et elles sont considérées comme riches par les services du fisc. Par conséquent, elles sont les cibles de nombreux contrôles fiscaux, d'inspections abusives et autres formes de harcèlement tant de la part des agents du fisc que de l'Etat. La pression fiscale est d'environ 30 % pour ces entreprises, ce qui est très élevé, même selon les normes régionales. Les retards encourus par les remboursements de TVA pèsent sur la situation de trésorerie des entreprises tournées vers l'exportation et réduisent leurs fonds de roulement. De façon générale, tous les programmes impliquant un remboursement par l'Etat semblent ne pas fonctionner correctement. Les entreprises d'exportation n'ont aucun problème à importer des intrants pour la fabrication de produits finis dont

l'exportation est certaine. Elles utilisent à cet effet l'admission temporaire⁵⁸. Si par contre, leur exportation n'est pas sûre, elles doivent alors chercher à se faire rembourser les taxes qu'elles ont dû acquitter. Les retards encourus au titre de ce système sont si longs qu'il est effectivement inutile. Des mesures doivent donc être prises pour éliminer les impacts négatifs des dispositions administratives sur la trésorerie des entreprises. Plusieurs recommandations dans ce sens sont proposées dans le volume 2, Chapitre 6, section 6.3.3.

Législation du travail: Les entreprises se plaignent que les exigences administratives liées à la législation du travail nuisent au bon fonctionnement du marché du travail. Les firmes interrogées mentionnent par exemple le processus d'obtention du permis de travail pour les expatriés et d'autorisation des heures supplémentaires. Il était devenu problématique ces autorisations du Ministère du Travail en temps utile. De nombreuses entreprises font état d'une durée pouvant aller jusqu'à un an pour l'obtention d'un permis de travail pour un expatrié. Toutefois, rien n'a été entrepris pour empêcher les expatriés de travailler provisoirement sans permis, mais cette situation contribue à un sentiment d'insécurité. Vu le manque d'encadrement malgache qualifié et la nécessité d'encourager les investisseurs, il serait inopportun de rendre la venue de travailleurs expatriés plus difficile. Dans cette optique, des mesures récentes ont été prises pour écourter les délais de traitement des dossiers sans toutefois éliminer le nombre d'étapes impliquant différents départements ministériels à travers un "guichet unique". Les mesures destinées à simplifier l'obtention du permis de travail sont décrites dans le Volume 2, Chapitre 6, sections 6.2.6 et 6.3.1.

Disparités régionales: Les régions enregistrent des différences importantes dans l'environnement des affaires. Par exemple, le remboursement de la TVA prend nettement plus longtemps à Mahajanga qu'à Antananarivo. Une entreprise de Mahajanga a été incapable d'obtenir un permis de travail ou un visa permanent pour l'un de ses cadres expatriés. Au cours des trois dernières années, l'entreprise a dû produire 58 photos pour obtenir des autorisations de séjour temporaire. La préoccupation principale exprimée par l'ensemble des entreprises, tant expatriées que nationales, a trait au transfert des compétences aux provinces dans le cadre de la décentralisation. Ce processus est encore récent et mal cerné, mais les entreprises craignent qu'un niveau de gouvernement supplémentaire ne double la bureaucratie et les taxes, lorsque les collectivités locales nouvellement installées mettront en place leurs propres réglementations et exigeront de nouvelles taxes pour financer leur fonctionnement. Le gouvernement central doit donc prendre les mesures nécessaires pour rassurer

⁵⁸ Un système qui autorise l'importation d'intrants en franchise à condition que le produit fini soit exporté dans les délais convenus.

les investisseurs et veiller à ce que les collectivités locales n'appliquent des impôts additionnels élevés aux entreprises.

4.3.5 Conclusions

Les entreprises orientées vers le marché local ont été habituées à fonctionner dans un environnement inefficace et faussé, mais protégé, et doivent maintenant effectuer une transition difficile vers un marché où les barrières de protection ont dans une large mesure été éliminées. Notre analyse a permis de mettre en lumière la nécessité de recapitaliser et moderniser le secteur industriel sous le droit commun, hors ZFI. De plus, la pression de la concurrence sur ces entreprises s'ajoute au conservatisme bancaire pour empêcher la mobilisation des ressources financières indispensables à leur restructuration.

S'il n'y a pas encore eu jusqu'ici d'annonces de licenciements majeurs ou de fermetures d'usines, du moins de façon visible, la question devra nécessairement se poser lorsque les unités de production qui desservent le marché intérieur atteindront leur point d'équilibre. Si la croissance de la demande de main-d'œuvre dans la ZFI peut atténuer le choc de pertes d'emplois dû à la restructuration du secteur national hors ZFI, cette demande est encore trop faible pour absorber entièrement les travailleurs licenciés. Dans cette optique, le développement d'un climat d'investissement favorable pour les entreprises du droit commun devrait être une des priorités des autorités du pays. Plusieurs mesures pourraient contribuer à établir un tel climat :

- L'effectivité des programmes de réhabilitation des infrastructures routières et de privatisation du réseau ferroviaire (notamment la ligne Nord Tamatave - Antananarivo, actuellement mise en concession au profit de MADARAIL) ;
- Un effort de consultation et de coopération basée sur une approche contractuelle, comme suggéré ci-dessus, pour un partage plus équitable des charges fiscales et pour une meilleure lisibilité des initiatives gouvernementales dans ce domaine ;
- Renforcement des mesures d'incitation à l'investissement productif, par exemple en autorisant plus d'exonérations à l'impôt sur les bénéfices des sociétés pour les dépenses d'investissement, de façon à compenser les coûts élevés et le manque de disponibilité de crédit à l'investissement ;
- Une politique de concurrence plus efficace, basée sur des règles stables, plutôt que sur les pouvoirs discrétionnaires, dans des secteurs où les ententes existent ;

- Une application dans les règles des taxes aux frontières, aux taux en vigueur, sur les produits finis ; un allègement des taxes sur les matières premières importées ;
- Remplacer l'intervention directe de l'Etat dans les industries de transformation agro-industrielles par le biais d'une politique d'incitation à l'investissement privé dans le secteur agricole.

En conclusion, l'amélioration du climat des investissements permettra d'attirer à Madagascar de nouveaux investisseurs étrangers, mais favorisera également l'émergence indispensable des investisseurs locaux.

4.4 RECOMMANDATIONS

Les contraintes identifiées au cours des interviews des entreprises indiquent la faiblesse du cadre réglementaire. Les failles de ce cadre sont examinées avec plus de détail dans le Volume 2, Chapitre 6, lequel fournit également un certain nombre de recommandations qui sont résumé ci-après.

- Abaisser le niveau de protection (fixer par exemple un taux maximum de 20 % qui serait progressivement ramené à 10 % de façon uniforme) pour rendre les marchés plus concurrentiels.
- Développer les « gisements fiscaux » qui ont permis d'améliorer de façon considérable les taux de perception fiscale et qui ont permis une taxation moins élevée et plus uniforme.
- Encourager de nouvelles entrées dans le système bancaire, qui facilitera la restructuration des entreprises. Cependant, cela ne sera possible que dans un cadre réglementaire plus transparent et moins discrétionnaire.
- Adopter et faire appliquer une loi sur la concurrence qui ne donne pas de pouvoirs excessifs à l'administration et favorise la mise en place de vérifications et contre-mesures qui permettront de prévenir le remplacement de monopole public par des monopoles privé au cours de la privatisation de certains secteurs de l'infrastructure particulièrement important (transport aérien et télécommunications).
- Remplacer l'intervention directe de l'Etat dans les industries de transformation agro-industrielles par le biais d'une politique d'incitation à l'investissement privé dans le secteur agricole.

Pour stabiliser l'investissement direct étranger, le cadre réglementaire actuel devrait être amélioré. Les mesures à prendre dans le contexte de cette amélioration pourraient être les suivantes :

- Faire preuve de plus de délégation dans le processus de décision nécessaire à l'obtention de l'agrément au statut de ZFI (décision en conseil de gouvernement).
- Simplifier les formalités d'enregistrement des entreprises, y compris l'obtention du permis de travail pour les expatriés et la réglementation de mise en conformité des investissements avec l'environnement (MECIE).
- Ramener le temps nécessaire à l'obtention du statut ZFI (toujours de 4 à 6 mois) aux 21 jours, en conformité d'ailleurs avec la législation, et adopter une nouvelle loi qui rendrait plus facile l'obtention du statut du ZFI.
- Prendre pleinement conscience du fait que des titres fonciers sécurisés constituent une condition sine qua non pour le développement à long terme (donc à court terme, geler les occupations spontanées de terrains domaniaux).

Chapitre 5

Plan de développement du tourisme

5.1 INTRODUCTION

L'évaluation du secteur touristique malgache, entreprise dans le cadre du présent rapport, révèle un secteur actuellement faible mais comptant de nombreux atouts dont un potentiel énorme inexploité. Le tourisme d'aventure et de découverte attire de plus en plus de touristes avec un développement parallèle de marchés de niche liés à l'écotourisme (birdwatching, whale watching) ou au tourisme sportif (pêche au gros, plongée, voile). Le tourisme peut devenir un puissant outil de développement capable de générer une croissance économique et de stimuler les autres secteurs de production et de services (agriculture, artisanat, transport). Mieux encore : à Madagascar, alors que la pauvreté est généralisée dans les zones rurales et exerce une forte pression sur les ressources naturelles, le tourisme peut dégager des externalités positives: en effet, le tourisme crée des poches de croissance économique dans des régions qui n'ont pas d'autres ressources et d'autres activités génératrices d'emplois et répond donc à la politique de réduction de la pauvreté. Dans les régions éloignées, en particulier, le tourisme peut contribuer à réduire la pauvreté par la

diversification des sources de revenus²³. En second lieu, le tourisme, lorsqu'il est bien encadré, contribue à préserver l'environnement à travers l'écotourisme et les activités touristiques elles-mêmes.

Le Chapitre 7 du Volume 2 fait un état des lieux du tourisme à Madagascar. Il liste les atouts, et analyse l'offre et la demande. Il évalue également la qualité de la base de données. Cette analyse conduit à l'identification des contraintes et les rôles des secteurs public et privé pour les éliminer. Il donne, enfin, les recommandations résultant des analyses.

5.2 FORCES ET FAIBLESSES DU SECTEUR TOURISTIQUE

5.2.1 Avantages comparatifs

Les richesses naturelles extraordinaires de Madagascar, tant terrestres que marines, font de ce pays une destination de choix pour diverses catégories de touristes. Cette île est, en effet, considérée comme un des quelques pays disposant d'une méga-biodiversité au monde avec 95 % de la faune et de la flore classés comme endémiques. Les 32 espèces de lémurien constituent une des principales attractions touristiques avec les baobabs. Madagascar, quatrième plus grande île au monde, compte 5.000 km de littoral et un plateau continental offrant une biodiversité sous-marine plus importante que celle des autres pays de l'Océan indien. Sa méga-faune sous-marine, très spectaculaire, constitue un atout touristique sans équivalent.

La variété des richesses naturelles se reflète dans un site classé Patrimoine Mondial : la Réserve Naturelle des Tsingy du Bemaraha, située à l'ouest de l'île. Les 16 parcs nationaux et les autres aires protégées représentent 3 % de la superficie du territoire et se répartissent sur la totalité de l'île. Quatre parcs marins se regroupent autour de Mananara Nord, une réserve de la biosphère située sur la côte nord-est. Des réserves privées se rencontrent partout sur l'île et attirent de nombreux touristes. Du fait du taux d'endémisme élevé de Madagascar, les attractions touristiques sont uniques et placent ce pays parmi les meilleures destinations écotouristiques de la planète. Le soleil, la mer et les plages exceptionnelles viennent en complément pour tenir la concurrence avec d'autres pays plus connus et plus développés de l'Océan indien comme les Seychelles et Maurice.

²³ L'Annexe du Chapitre 7 (Volume 2) explore le concept de 'Tourisme en Faveur des Pauvres (TFP) par des illustrations de projets de ce type en cours à Madagascar ou d'autres pays.

Cependant, ces ressources naturelles abondantes sont menacées par la dégradation de l'environnement. Chaque année, près de 150 000 hectares de forêt disparaissent. A ce rythme, toute la réserve forestière aura disparu en 40 ans. Elle représente pourtant l'habitat naturel de la plupart de la biodiversité de Madagascar et sa disparition risque de menacer le statut de ce pays comme destination de méga-biodiversité. La préservation et la conservation de l'environnement sont donc une composante importante de toute stratégie pour le développement du tourisme.

5.2.2 Système d'information et base de données

Les ressources naturelles de Madagascar ont bénéficié de financements internationaux considérables et d'une importante assistance technique, et ont fait l'objet de nombreuses études. Les données statistiques relatives au tourisme sont en comparaison faibles: le nombre de touristes par rapport au nombre visiteurs étrangers n'est pas identifié. Les données sur les dépenses, la durée moyenne de séjour, leur répartition dans le pays ainsi que les profils socio-économiques, sont plus qualitatifs et ne font pas l'objet d'études statistiques. Elles sont cependant essentielles pour :

- (i) Evaluer la taille actuelle du secteur et les bénéfices réels générés;
- (ii) Mieux définir la destination et les types d'infrastructure
- (iii) Identifier les services et les produits liés; et
- (iv) Mieux cibler les campagnes de promotion et de commercialisation

Peu de pays peuvent prétendre disposer de statistiques touristiques fiables, à cause de la difficulté de demander à des visiteurs étrangers les raisons de leur voyage : tourisme, affaires, visite d'amis ou de parents et, dans le cas de Madagascar, recherche, missions religieuses. Deux enquêtes sur des échantillons de visiteurs, financées par l'Union européenne, sont révélatrices à ce sujet. Les données d'immigration constituent encore la meilleure source d'information quant à la taille du secteur, mais elles doivent être améliorées. Le nombre de touristes, en 2001, est estimé se situer entre 68 000 et 100 000, soit un peu moins que les estimations officielles qui font état de plus de 170 000 visiteurs. Les touristes français (réunionnais compris) représentent l'essentiel des arrivées (60 %), pour des raisons historiques et culturelles, et parce qu'il leur est plus facile de voyager vers Madagascar (vol direct au départ de Paris). Le nombre de touristes à Madagascar a augmenté dans les années 90, à un taux légèrement supérieur à 7,2 %, taux calculé par l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT) pour l'ensemble du continent africain pour la décennie 1988-1997. A cause des nombreux sites d'attraction souvent éloignés les uns des autres et, à cause de la distance par rapport aux pays d'origine des touristes (et du coût du voyage), la

durée moyenne de séjour à Madagascar est relativement longue (20 jours, d'après les statistiques officielles).

Du côté de l'offre, en 2001, le pays compte 787 hôtels pour un total de 8.248 chambres, dont 111 établissements répondant aux normes internationales et classées par étoiles. 109 autres satisfont aux normes nationales et sont classés par palmiers (*ravinala*). Le reste n'est pas classé: il s'agit, pour la plupart, de chambres d'hôtes ne comptant pas plus de cinq chambres gérées de façon familiale. Une enquête a été menée sur les hôtels aux normes internationales accueillant les touristes conformément aux règles du voyage organisé: ils ne sont pas nombreux dans toute l'île, souvent localisés tout au long des circuits classiques (Sud et Nord) et affichent des taux d'occupation élevés avec des pointes allant jusqu'à 95% en haute saison. Tous les réceptifs interrogés ont fait état d'une concurrence très vive pour obtenir des allocations de capacités d'hébergement dans ces établissements. En cas de non-disponibilité, les voyageurs modifient les itinéraires voire annulent des groupes de touristes en haute saison. Les groupes sont les plus difficiles à gérer du fait des capacités limitées des établissements eux-mêmes (11 chambres en moyenne) et de la rareté des établissements répondant à des normes acceptables.

Les données relatives aux investissements hôteliers indiquent une hausse importante entre 1999 et le premier semestre de 2001, du fait d'une anticipation du nombre de visiteurs pour l'éclipse solaire totale de juin 2001 (les limites imposées par la capacité des avions ont finalement réduit les arrivées pour cet événement). Ces nouveaux investissements se sont traduits par une baisse de la taille moyenne des hôtels, de 13 à 11 chambres par hôtel.

Actuellement, le tourisme est mentionné dans le PIB de Madagascar sous la rubrique 'Commerce, Hôtels et Restaurants'. L'agglomération des chiffres ne permet pas d'estimer les contributions respectives de chacun de ces secteurs. Les estimations du nombre d'emplois (environ 20 000) se limitent aux hôtels, aux restaurants, aux agences de voyage et aux prestataires de services touristiques⁵⁹. Ces chiffres ne prennent pas en compte les emplois créés, grâce au tourisme, dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche, dans les activités de prestations de services liées à l'hébergement, dans le transport et les autres services touristiques (plongée sous-marine, guides), sans oublier les articles d'artisanat vendus à ces touristes. Le niveau d'emplois directs a progressé de 8 % par an depuis quelques années. Les salaires versés par le secteur hôtelier sont 40 % plus élevés par rapport au salaire minimum, ce qui reflète, en partie, la rareté de la main d'œuvre qualifiée dans ce secteur. Compte tenu de la difficulté de définir un touriste, les chiffres relatifs aux recettes en devises et aux taxes provenant du

⁵⁹ Etablissements de Voyage et d'Animations Touristiques (EVAT)

secteur ne peuvent être fiables. Mais l'Etat compte le tourisme parmi les trois premiers secteurs générateurs de devises, avec les Zones Franches Industrielles et la pêche.

En 1993, dans le but de mieux alimenter les processus décisionnels des secteurs publics et privés en matière de tourisme, les Nations Unies ont demandé à tous les pays de mettre en place un compte satellite national pour le voyage et le tourisme (Compte satellite du tourisme, CST)²⁴ afin de fournir une mesure plus fiable de la réelle contribution de ces secteurs à l'économie nationale. Un CST pour Madagascar n'est pas encore disponible, mais sa mise en place pourrait se faire progressivement. A court terme, l'Etat malgache pourrait entamer les démarches pour la mise en place d'un CST avec l'assistance technique de structures internationales comme l'OMT, et, de façon plus générale, de travailler à l'amélioration de la base de données à travers une coordination des départements ministériels concernés à des fins de planification.

5.3 CONTRAINTES SUR LA CROISSANCE DU SECTEUR TOURISTIQUE

Plusieurs contraintes freinent le développement du tourisme à Madagascar et concernent le manque d'infrastructures et les politiques gouvernementales.

5.3.1 Infrastructures

Transport : Le coût du transport aérien, du fait d'une situation de concurrence minimale, compte parmi les plus élevés au monde. Ainsi, le prix du billet d'avion représente près de 60 % des dépenses totales du touriste. Outre le prix, l'accès international à Madagascar présente beaucoup d'inconvénients pour la plupart des visiteurs (à l'exception des Français) à cause du nombre limité de fréquences ou l'inexistence de lignes vers la grande île à partir des pays pourvoyeurs de touristes. Les vols intérieurs sont également chers (notamment depuis les augmentations de tarifs en 2002) et accusent de fréquentes annulations ou retards. La crise de 2002 a fragilisé la situation de la compagnie aérienne nationale, Air Madagascar, dont le processus de privatisation a été suspendu pour diverses raisons (vols longs courriers interrompus faute d'appareils, disparition des dirigeants) par le Gouvernement. Air Madagascar a depuis procédé à une restructuration de son programme de vol et de sa grille de tarifs, et repris ses activités.

²⁴ Le terme 'Compte satellite' mesure le volume des activités économiques non incluses de plein droit dans les comptes nationaux.

Les déplacements à l'intérieur du pays sont difficiles pendant la saison des pluies de janvier à mars, où certaines routes sont impraticables. Pendant cette période, les mers agitées peuvent retarder, voire rendre dangereuses, les excursions entre les îles. Seulement 7.000 sur les 35.000 km de route sont bitumées, ce qui rend le réseau inadéquat même sur les circuits intérieurs les plus fréquentés. De nombreux sites présentant pourtant un potentiel touristique élevé sont difficilement accessibles

Hébergement : Les principaux sites touristiques comptent trop peu de bons hôtels, gîtes et camps. Les voyages de groupes sont une caractéristique du tourisme international d'aujourd'hui. En dehors d'Antananarivo, il n'y a pas d'hôtels susceptibles d'héberger les petits groupes de 16 personnes ou moins voyageant à Madagascar. La seule présence d'un hôtel reconnu sur le plan international ou d'un relais écotouristique labellisé suffirait à redorer le blason de l'hôtellerie malgache, à rehausser les normes de l'industrie hôtelière par un transfert de technologie, et contribuer ainsi à la promotion de l'île.

Télécommunications : Les «communications» ont été sévèrement critiquées dans l'enquête MADIO 2000 auprès des visiteurs. 21 % l'ont noté comme «Mauvaise», et 23 % l'avaient jugé «Très mauvaises». Selon les agences "réceptifs", le développement de la téléphonie mobile et du courrier électronique a grandement amélioré la situation par rapport aux cinq dernières années. Les prix de ces communications demeurent néanmoins très élevés et leur qualité laisse encore à désirer. De plus, en dehors de la capitale, l'accès aux divers réseaux est problématique.

5.3.2 Politique gouvernementale et promotion des investissements

Les investisseurs locaux ou étrangers n'accepteront d'investir dans le tourisme que dans la mesure où le cadre macro-économique est favorable aux investissements privés en leur offrant stabilité, confiance et prévisibilité.

L'Etat fait une promotion active des zones franches industrielles avec des mesures d'incitation à l'intention des investisseurs. Cependant les mêmes mesures ne s'étendent pas à l'industrie touristique qui n'est pas considérée par les services publics comme une «industrie d'exportation». Les procédures longues et compliquées pour l'acquisition foncière, l'absence de transparence des incitations à l'investissement, l'absence de financement, l'absence d'un guichet unique centralisant toutes les informations concernant un investissement dans le tourisme sont autant d'entraves qui découragent les nouveaux investisseurs.

Plusieurs facteurs contribuent à l'augmentation et l'instabilité des prix des circuits. Les entreprises de voyage locales et les directeurs d'hôtels doivent, un an à l'avance, fournir des prix pour être affichés dans les brochures des tours opérateurs et pour figurer dans les contrats passés avec leurs partenaires internationaux. Ils doivent de ce fait supporter eux-mêmes les coûts en cas de changements brusques dans la structure des prix. Dans le passé, les opérateurs privés ont été confrontés à la disparition de mesures incitatives à l'investissement à cause d'abus par une minorité. Ils ont dû faire face à l'application d'une TVA sans qu'un délai raisonnable ne leur soit accordé pour répercuter ce coût additionnel sur les clients. Tous ces facteurs ont créé un climat d'incertitude pour les investisseurs établis et ont découragé l'arrivée de nouveaux investisseurs.

En 1999, le taux d'inflation et la dépréciation du taux de change ont entraîné une augmentation de plus de 50 % des coûts des forfaits annoncés par les opérateurs locaux. Cette augmentation a dû être entièrement absorbée par le secteur touristique local.

Aujourd'hui, l'industrie se plaint des nombreuses taxes dont ils font l'objet. Les taxes à l'importation de véhicules, notamment les véhicules tous terrains, peuvent entraîner une augmentation du prix FOB de plus 130 %. Ces augmentations sont répercutées aux clients ce qui, en fin de compte, augmente le coût total des activités touristiques.

Les tracasseries administratives, l'imprévisibilité et l'arbitraire des décisions concourent également à décourager les investisseurs à rechercher de nouvelles opportunités d'affaires et même à conserver leurs entreprises. Un exemple : les permis de travail des expatriés sont retirés sans préavis, obligeant ceux-ci à tout suspendre jusqu'à ce que la situation se régularise. Etant donné la qualité des atouts dont jouit le tourisme malgache, l'absence d'investisseurs étrangers, notamment sud-africains qui investissent pourtant massivement dans les régions voisines, est surprenante. Des interviews menées à Madagascar révèlent que ces investisseurs considèrent insurmontables les contraintes que nous venons de mentionner.

5.3.3 Le Cadre Institutionnel

Le ministère du Tourisme a la capacité d'insuffler le dynamisme nécessaire au secteur. Mais le faible budget dont il est doté limite ses actions. Le tourisme fait partie des secteurs porteurs pour la réduction de la pauvreté, sans pour autant convaincre les autres départements du gouvernement de l'importance de sa contribution dans l'économie nationale. Actuellement, le tourisme n'est même pas considéré comme une industrie d'exportation et ne bénéficie d'aucune source

conséquence pour les infrastructures et la promotion de la destination. Le Comité National pour le Développement du Tourisme (CNDT) peu actif pendant des années, a été remis sur les rails pour coordonner les actions gouvernementales pour un développement rapide du secteur.

L'Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées (ANGAP), joue un rôle très important dans la gestion des parcs et des réserves nationales et a acquis une solide réputation. Elle doit faire face à des réductions budgétaires et à une réorientation de ses activités. Vu le rôle central que jouent les Parcs Nationaux pour la conservation et le tourisme, l'ANGAP a un urgent besoin de ressources pour lui permettre mener à bien sa mission. Ces ressources incluent un soutien budgétaire, des sources de financement internes au secteur, comme l'augmentation des droits d'entrée dans les parcs, et le soutien de bailleurs de fonds pour des projets spécifiques.

Le secteur privé est représenté par un très grand nombre de petites entreprises. Ce fractionnement réduit sa capacité d'aborder les problèmes sectoriels avec un front uni d'autant plus que les associations sont également nombreuses. Cependant, la Maison du Tourisme de Madagascar, mise en place comme organisme de coordination avec le soutien de l'Union européenne, a pour mission d'amener les différentes branches de l'industrie à travailler ensemble si son organisation est rationalisée et son financement, assuré. Une partie de ses fonctions (et de ses ressources) pourrait être cependant reprise par un Office National du Tourisme et des Offices Régionaux du Tourisme qui auront pour vocation d'être une plate-forme opérationnelle d'actions regroupant les secteurs publics et privés pour la régulation du secteur et la promotion de la destination.

Le secteur touristique souffre effectivement d'un manque de partenariat entre les secteurs public et privé. Pour susciter le dialogue, éliminer les obstacles et construire une vision commune de l'avenir, le secteur public devrait s'efforcer de bâtir une structure de concertation avec la totalité des acteurs publics, parapublics et privés: le tourisme est en effet un secteur transversal, et son développement requiert une coordination optimale.

5.3.4 Promotion de la Destination

L'absence de campagne de promotion de Madagascar que pourraient mener les secteurs public et privé limite l'accès du pays aux grands marchés. L'absence d'hôtels de renom international (à l'exception du Hilton et du Venta Club de Nosy Be) nuit encore plus à cet effort de promotion. A cela, il convient d'ajouter le manque de stratégie quant au type de touristes que Madagascar essaie d'attirer - amateurs de découverte ou touristes haut de gamme? Notons que les deux

positionnements cités ne sont pas incompatibles. L'Etat a manifesté sa volonté d'aborder cette question en confiant une mission d'élaboration d'une étude appelée « Concept pour le tourisme malgache » à un cabinet de consultants allemand, GATO AG, dont les travaux devraient être présentés fin octobre 2003.

5.3.5 Santé, sécurité et climat

Installations médicales et sécurité : L'absence d'installations médicales dans une destination où sévissent des maladies comme le paludisme et le choléra, et où, de surcroît, le tourisme de découverte est prédominant, préoccupe les voyageurs internationaux. *La sécurité des personnes* n'est pas considérée comme un sérieux problème, à l'exception de Tana où des touristes ont eu à déplorer des vols à la tire. La période qui a suivi la crise de janvier- juillet 2002 n'a pas reporté de problèmes majeurs sur le plan de la sécurité des touristes malgré le fait que le pays soit encore en phase de "pacification".

Climat : La saison hivernale dans les principaux pays pourvoyeurs engendre un exode de touristes vers des climats plus chauds. Ce trimestre crucial qui, dans la plupart des îles voisines, représente la haute saison, coïncide hélas, à Madagascar, avec la saison des pluies, problématique pour les activités touristiques et les déplacements (février-mars).

5.4 SIGNES POSITIFS

5.4.1 Une volonté politique

L'Etat a récemment élaboré une politique visant à résoudre certaines contraintes qui freinent l'expansion du tourisme. Par ailleurs, les politiques macro-économiques ont généré une croissance économique soutenue et ont amélioré le climat des affaires. Sur le plan du transport aérien, la desserte des lignes intérieures est libéralisée depuis une dizaine d'années, mais Air Madagascar reste le seul transporteur en dehors de quelques compagnies charters à capacité très limitée et bénéficie d'une situation de monopole de fait. Des mesures sont à prendre au niveau de l'organe de régulation (Aviation Civile de Madagascar) pour faciliter et stimuler la mise en place d'autres compagnies régulières sur les lignes intérieures. Au niveau du transport aérien international, les compagnies aériennes ont toutes repris leurs vols (long et moyen courrier) depuis la crise⁶⁰

⁶⁰ Air Madagascar et Air France ont suspendu tous leurs vols moyen et long courrier pendant une certaine période entre février et juillet 2002.

avec néanmoins un changement de statut pour Corsair qui devient compagnie régulière (au lieu de charter) et l'exception d'Air Austral pour les vols régionaux à partir de la Réunion sur des villes malgaches à haut potentiel touristique, suite à une interdiction de trafic sur les Comores (Mayotte compris) pour des raisons de sécurité. La suspension du processus de privatisation d'Air Madagascar limite les capacités autorisées de siège sur les vols long courrier sur l'unique axe Paris-Antananarivo pour un niveau de prix par conséquent inchangé et toujours élevé. Une politique de "ciel ouvert" et la privatisation à terme d'Air Madagascar devraient contribuer à réduire les coûts de transport et introduire plus de flexibilité sur les itinéraires, et ainsi ouvrir Madagascar à d'autres pays pourvoyeurs de touristes. De plus, Madagascar a déjà signé des contrats bilatéraux avec des pays voisins (comme le Kenya), il serait intéressant d'explorer les possibilités d'ouvrir d'autres destinations à l'intérieur de Madagascar à des vols en provenance de ces pays partenaires.

Les hôtels propriétés de l'Etat ont été mis en location gérance, cette étape ne suffit pas pourtant à régler la question des investissements nécessaires pour leur réhabilitation. Par ailleurs, l'Etat s'est résolument engagé dans un programme de réhabilitation des infrastructures avec l'appui des différents bailleurs de fonds à travers, entre autres, le Programme Sectoriel Transport (PST) prévoyant la réfection du réseau routier et la mise aux normes des infrastructures aéroportuaires. Ces dispositions ne peuvent que donner des retombées positives sur le tourisme – dont les besoins ont été intégrés en partie dans le PST. Toutefois, le programme prévu d'aménagement des aéroports ne semble pas tenir en compte d'une augmentation conséquente de flux de passagers et se limite sur les cinq prochaines années à un flux maximum correspondant à celui de 2001.

Certaines politiques plus spécifiques ont porté sur les contraintes plus importantes, mais avec des succès mitigés. La Maison du Tourisme de Madagascar, chargée de promouvoir l'île à l'étranger, a rencontré des problèmes opérationnels. Cet échec, malgré une assistance importante des bailleurs, pousse à la mise en place d'un Office National du Tourisme: un tel projet devrait cependant capitaliser les expériences de la MTM. Le ministère du tourisme a voulu contourner le problème foncier en créant des réserves foncières touristiques (RFTs) à proximité des parcs nationaux les plus visités (Isalo, Montagne d'Ambre, Ankarana): la première procédure d'appel d'offres sur la RFT de l'Isalo n'a pas eu les résultats escomptés, faute d'un plan d'aménagement précis et réaliste. Le projet de RFTs est toujours à l'ordre du jour, mais il est essentiel également de tirer les leçons des expériences passées

5.4.2 Croissance future

En l'absence d'interventions ciblées dans le secteur, le tourisme malgache peut continuer à croître à un rythme modéré jusqu'à ce qu'il se heurte aux limites imposées par les capacités actuelles (transport et hébergement). Sans une étude détaillée portant sur les destinations visitées par les touristes, il pourrait être très difficile de prédire quand le secteur touristique malgache atteindra son niveau de saturation. Il est important à cet égard de définir des priorités en matière de sites touristiques pour être en mesure de concentrer les ressources et les actions. Une telle décision permettra par ailleurs d'établir un schéma directeur prévoyant des plans d'aménagement et un zonage physique des sites pour mettre fin au développement anarchique des infrastructures hôtelières.

C'est un remarquable hommage aux ressources naturelles de Madagascar et au peuple malgache que de constater qu'en dépit des différents problèmes structurels, les touristes manifestent un haut degré de satisfaction après leur séjour, satisfaction confirmée d'ailleurs par le nombre de touristes qui reviennent pour des séjours répétés.

Si les contraintes présentées ici trouvent des solutions, le potentiel de croissance serait pratiquement illimité. Madagascar dispose en effet de nombreux atouts variés, susceptibles d'être progressivement exploités pour répondre aux multiples formes de la demande touristique. Cependant, le tourisme balnéaire demeure le segment de marché le plus concurrentiel au niveau international. Sur ce segment, Madagascar est en concurrence avec des destinations comme les Caraïbes, le Pacifique sud et dans d'autres «paradis insulaires», sans compter les autres îles de l'Océan indien. Madagascar doit relever le défi de maintenir sa position dominante en tant que destination de découverte et d'aventure, tout en progressant sur des marchés de niche comme l'écotourisme ou le tourisme sportif (pêche, planche à voile, surf, plongée), le reste comme le tourisme balnéaire vient en bonus.

5.5 TOURISME ET PAUVRETE

Trois organisations—le Centre pour un Tourisme Responsable, l'Institut International pour l'Environnement et le Développement et l'Institut de la Coopération et du Développement-- se sont regroupées pour élaborer un site Web sur le tourisme en faveur des pauvres⁶¹ qu'ils définissent dans leur premier

⁶¹ Dans le contexte malgache et pour les besoins de ce rapport, les termes "tourisme en faveur des pauvres", tourisme basé sur les communautés- ou villages et tourisme rural sont utilisés de façon interchangeable. www.propoortourism.org.uk

article éditorial: “le TFP n'est pas un produit ou un secteur spécifique du tourisme, mais une approche générale. Plutôt que d'élargir la taille du secteur, les stratégies du TFP visent à libérer des opportunités—de gain économique, d'autres moyens d'existence, ou d'engagement dans la prise de décision— *pour les pauvres.*”

L'Etat malgache, à travers le DSRP, considère le tourisme comme un outil de choix pour réduire la pauvreté. Le Gouvernement a noté son taux de croissance de plus de 14% ces dernières années et les attentes selon lesquelles les taux vont augmenter jusqu'à 15% par an entre 2001 et 2003. Le tourisme est premier dans la liste des secteurs susceptible de produire une croissance économique durable. Le DSRP présuppose qu'un taux de croissance élevé des recettes touristiques allégera de lui-même la pauvreté: ce pourrait être le cas à Madagascar du fait d'un écotourisme rural de base, mais les économistes ont noté que les effets induits sont limités; les expériences internationales indiquent que des interventions ciblées sont requises pour assurer que le tourisme profite aux pauvres. En d'autres termes, le TFP ou l'écotourisme restent des sous-secteurs du tourisme et nécessitent des lignes directrices spécifiques, mais elles ne peuvent réellement se développer que si le secteur touristique global n'atteint pas lui-même un niveau de développement conséquent.

En effet, la croissance à Madagascar n'est pas répartie de façon égale - existe-t-il des mesures incitatives qui encourageraient la croissance dans des zones qui sont distancées par les zones à forte densité de population? La terre appartient souvent aux communautés et les communautés elles-mêmes sont souvent très peu exposées au monde extérieur. Cela peut être transformé en opportunité pour une croissance plus équitable, si bonne gestion il y a. Les premières étapes comprennent souvent la mise à disposition de services sociaux (écoles, santé and infrastructures) pour établir une confiance et abordent les préoccupations fondamentales locales. Les manières selon lesquelles les citoyens - en tant que citoyens, consommateurs, employés et propriétaires -- sont impliqués dans les projets doivent être comprises de façon absolue; et il doit être explicite que leur participation est essentielle pour la durabilité des ressources sur lesquelles le tourisme se base. Il est important de mettre en avant les liens avec l'agriculture et l'artisanat (pour citer deux parmi plusieurs possibilités) pour minimiser les fuites et les effets d'une augmentation. Il existe des tour opérateurs et des ONGs qui se spécialisent dans le tourisme équitable/en faveur des pauvres et ils garantissent souvent dans leurs contrats soient au moins égaux au salaire minimum et qu'un pourcentage (disons 75%) des dépenses totales des touristes resteront dans la communauté; et, s'ils sont à but non lucratif, tous les fonds en excès sont souvent transférés comme contributions de bienfaisance à des activités locales comme la conservation de la nature, la construction d'écoles ou de dispensaires et ils

peuvent proposer des activités volontaires (comme l'enseignement d'une langue) en tant que partie intégrante de l'expérience globale du tourisme.

Dans le cadre de sa politique, l'ANGAP partage la moitié des droits d'entrée recueillis dans les parcs nationaux avec les communautés locales vivant autour de ces parcs pour des objectifs de développement. Le montant total distribué entre 1992 et 1999 était de FMG 5.060 millions pour un total de 458 mini-projets. Le montant annuel collecté s'est accru de FMG 53 millions en 1992 à FMG 1.780 millions en 1999. La politique consistant à partager les revenus des parcs nationaux avec les communautés locales a pour but de contribuer à élever leur niveau de vie. Elle a également pour but d'amener ceux qui vivent à proximité des parcs à contribuer à la préservation de la faune et flore des parcs et, en particulier, à réduire le braconnage d'animaux et la destruction de l'habitat pour du bois de chauffe. Compte tenu de l'importance de tels droits d'entrée dans des zones où les activités génératrices de revenus sont souvent limitées et où les activités de conservation des parcs dépendent lourdement de ces droits, leur montant devrait être étudié périodiquement.

Les initiatives de TFP en cours à Madagascar sont entre les mains des ONGs ayant une expérience considérable du travail avec les communautés locales en les appuyant à introduire le tourisme dans leurs activités économiques. Il existe actuellement une masse énorme d'expérience internationale sur l'écotourisme à partir de laquelle des critères de base de succès peuvent être tirés. Il existe essentiellement deux types de tourisme s'appuyant sur les communautés. Dans un cas, un promoteur fait un investissement dans une zone où les locaux possèdent ou utilisent traditionnellement le capital touristique. Le promoteur donne une valeur –en attirant des touristes– au capital et implique la communauté locale à un degré plus ou moins important dans les activités. Dans l'autre cas, la communauté locale de sa propre initiative, mais généralement avec l'appui d'une agence gouvernementale ou d'une ONG, fournit des installations aux touristes dans leur communauté. Les installations peuvent aller à une structure d'hébergement, mais pourrait se limiter à fournir une installation d'accueil et des guides pour admirer un capital culturel appartenant aux locaux.

Beaucoup de touristes sont encore à la recherche « d'une expérience culturelle malgache unique ». A Madagascar aujourd'hui, comme dans d'autres sociétés, la préservation d'une culture d'une culture distincte est une bataille de tous les instants dans le monde d'aujourd'hui en contact continu avec les cultures dominantes à travers la radio, la télévision, les cassettes, les CDs, les vidéos, les DVDs et Internet. Madagascar dispose d'une motivation énorme à travers le tourisme de renforcer et coordonner l'effort national pour préserver une culture traditionnelle riche et variée. Avec une politique intégrée et bien conçue sur l'héritage culturel et les arts, mise en place à un niveau national et provincial,

Madagascar devrait être capable de donner aux touristes une expérience culturelle des plus vibrantes. Cela stimulerait les dépenses des visiteurs et, tout au long du processus, donnerait une valeur et contribuerait à préserver l'héritage culturel vivant et construit de l'île et à renforcer la création de revenus dans les villages, particulièrement les plus éloignés.

Si le secteur du tourisme s'élargit et si de plus en plus de communautés rurales prennent part à cet élargissement, le contrôle qualité du produit final sera essentiel, particulièrement si les villages deviennent des étapes intermédiaires ou des destinations finales du tourisme d'aventure, ce qui pourrait causer des dégâts physiques importants. En plus du souci de sécurisation, une condition de base du tourisme s'appuyant sur les communautés est qu'il devrait mettre en valeur les produits touristiques à un niveau national en créant une expérience positive et différente pour les touristes. Créé en 2003, le Comité d'Appui au Développement de l'Écotourisme (CADE) comprend, en plus du Ministère du Tourisme, des représentants d'ONGs têtes de file qui sont actuellement engagées dans l'écotourisme dans le but de pouvoir partager leur expérience technique. Que le Comité doive contribuer à résoudre le problème crucial de conflits fonciers s'élevant entre les propriétaires et les initiatives touristiques villageoises est un sujet de débat. De façon claire, le Comité devrait avoir un mandat relativement simple dans le but d'optimiser le travail d'experts trop occupés, mais si le foncier continue à être un problème sérieux pour le développement du tourisme, le Comité devrait représenter une première étape du processus de consultation/médiation.

Eventuellement, le Comité pourrait concevoir des critères approuvés "d'écotourisme" et attribuer un symbole (comme une étoile, une fleur nationale ou un lémurien) à ceux dont les activités sont conformes aux critères. Pour éviter les conflits d'intérêts aux ONGs du comité, qui devraient assister les villages dans le développement des installations écotouristiques, cette fonction sera attribuée ou à un sous-comité ou à des experts nommés. Cet emblème pourrait fonctionner à la fois comme un label de contrôle qualité et un outil marketing.

5.6 STRATÉGIE PROPOSÉE POUR LE TOURISME

Le tourisme représente un outil de développement idéal pour Madagascar. Il peut devenir le catalyseur de la croissance économique et réduire la pauvreté tout en créant de nombreuses externalités positives comme la protection de l'environnement. Peu de gouvernements disposent des moyens techniques et financiers pour concevoir un plan de développement touristique, susceptible de prendre en compte toutes les externalités potentielles et d'intégrer ce secteur

dans la politique macro-économique afin de créer des liens avec les autres secteurs de services et de production.

Plusieurs pays se sont dotés d'un Plan Directeur en matière de Tourisme (PDT). Traditionnellement, ces PDT se focalisent sur les moyens d'éliminer les obstacles à la croissance, et sur la durabilité à travers la planification physique des zones touristiques et la participation des communautés. Ils comportent également une analyse de la demande et des propositions de projets d'hébergement destinés aux touristes. Un Plan directeur devrait également aborder la question du financement, celle du «virage écologique», du tourisme en faveur des pauvres et celle de la création de regroupements (clusters) de prestations et de logements haut de gamme dans le but d'améliorer la qualité du produit touristique. Le plan devra également préciser l'approche stratégique préconisée par le pays. La déforestation à laquelle on assiste aujourd'hui souligne le risque que la méga-biodiversité ne peut être durable. Le ciblage d'une clientèle plus exclusive, désireuse de payer des primes plus élevées pour une expérience unique dans un environnement moins peuplé, présente deux avantages : ce tourisme de haut de gamme requiert moins d'infrastructure lourde, et il est moins nocif pour l'environnement, ce qui ajoute à son attrait. Un Plan directeur devra explorer ces alternatives et ce qu'elles impliquent. Il pourrait être utile pour le gouvernement de chercher à savoir comment certains autres pays, comme le Bhoutan, s'y sont pris pour essayer de capturer ce créneau.

Financement du tourisme. Les droits d'entrée dans les parcs à Madagascar sont peu élevés par rapport aux normes internationales. De nombreuses études sur la «volonté de payer» indiquent que les touristes sont prêts à payer des frais d'entrée, des frais de départ ou toute autre taxe, et même à contribuer volontairement pour protéger l'environnement ou la culture. Cependant, ils voudront qu'on les rassure que leurs contributions sont bel et bien destinées aux usages spécifiques pour lesquelles elles ont été sollicitées et ne deviennent pas une partie des revenus budgétaires généraux.

Le développement des zones littorales malgaches, notamment dans les zones écologiquement fragiles et/ou à proximité des parcs nationaux, devrait être conçu pour assurer que les retombées économiques pourront bénéficier aux communautés locales et à l'Etat plutôt qu'aux seuls promoteurs. (Les actifs publics rares comme les terrains donnant sur les plages, lorsqu'ils sont développés, génèrent généralement un bon rendement). Le gouvernement devra s'assurer que ces retombées sont suffisantes pour financer la surveillance de l'utilisation des terrains ainsi que l'entretien des infrastructures ou des autres investissements connexes qui sont du ressort du secteur public. Les retombées devront, enfin, permettre de créer des opportunités de développement pour les résidents locaux pour qu'ils puissent, eux aussi, bénéficier du tourisme.

Le virage écologique de Madagascar. Afin de rehausser l'image de l'île et d'aider à préserver ses ressources naturelles de base, il faudra mettre en place des procédures d'homologation écologique pour les complexes hôteliers de plus grande capacité et, notamment, ceux implantés dans des zones sensibles, pour les obliger à se conformer à des normes environnementales clairement définies. Un des grands avantages de l'homologation découle de l'existence aujourd'hui d'un grand nombre de prix ou de «labels écologiques ou verts» attribués pour souligner la bonne gestion environnementale des hôtels et autres complexes touristiques. Ces prix reçoivent une énorme couverture publicitaire et deviennent, de ce fait, d'excellents véhicules de promotion.

Des Etudes d'Impact Environnemental (EIE) devront être menées de façon rigoureuse. On devra également élaborer des directives à l'intention des différents types d'hébergement touristique (stations et gîtes) pour les aider dans le processus d'évaluation de l'impact environnemental et de son suivi.

Tourisme en faveur des pauvres L'intérêt pour ce type de tourisme s'est accru ces dernières années. Le Département du développement international (DFID) du Royaume Uni a commandité une importante étude sur ce sujet en 1999. Le tourisme présente, en effet, un énorme potentiel de lutte contre la pauvreté : industrie à haute intensité de main d'œuvre, il permet la participation des femmes et du secteur informel; il peut s'appuyer sur des capitaux naturels et culturels appartenant aux populations pauvres. Enfin, le tourisme est une activité qui peut convenir aux régions déshéritées. Les exemples de projets touristiques en faveur des pauvres abondent. En Afrique du Sud, le gouvernement a créé des incitations visant à amener les investisseurs à intégrer les communautés locales à leurs projets. En Tanzanie et à Madagascar, les gouvernements partagent avec les communautés locales les revenus provenant des redevances d'entrées dans les parcs, revenus que ces communautés utilisent dans des projets locaux de développement. En Equateur, une petite entreprise nommée *Tropical Ecological Adventures* organise des circuits forfaitaires avec l'aide des communautés amazoniennes. Comme nous l'avons mentionné précédemment, Madagascar possède déjà une bonne expérience dans le «partage du gâteau» touristique avec les populations pauvres. L'intégration des communautés locales dans le partage des retombées du tourisme et, dans la mesure du possible, à sa gestion, pourrait donc s'avérer un outil essentiel de lutte contre la pauvreté et de protection des ressources sur lesquelles repose le tourisme.

Groupements d'excellence (clusters of excellence) La planification sectorielle devra identifier les zones hautement prioritaires pour de nouveaux investissements dans le tourisme (groupement d'activités); il déterminera les normes de contrôle de qualité, les normes environnementales et de développement communautaire

auxquelles devront se conformer les prestataires de services et les structures d'hébergement. Comme première étape, trois groupements d'activités seraient créés, un dans ou à proximité d'un parc national, un autre dans une zone balnéaire et le troisième dans une importante zone de passage, à titre d'activités pilotes pour les groupements à venir. Les normes de planification physique à concevoir pour ce foyer pilote devront inclure la planification de l'utilisation du terrain, le zonage et la densité des unités d'accueil. Le PDT devra évaluer également la capacité d'accueil de chaque zone et déterminer le nombre optimal d'unités de logement à construire, et ceci, afin d'assurer la rentabilité de chacun des trois foyers pilotes.

Le Gouvernement évaluera à nouveau l'adéquation des Réserves Foncières Touristiques (RFT), en tant que groupement prioritaire pour le développement. Il devra suggérer des changements à apporter aux RFT existantes pour qu'elles puissent être utilisées comme groupements prioritaires, préciser le nombre de ces unités et le nombre de chambres qu'elles doivent contenir. L'introduction des RFT auprès des investisseurs devra se faire par étapes car leur promotion simultanée pourrait dépasser leur capacité d'absorption.

Il est également nécessaire d'identifier le type d'infrastructure requise au sein de chaque groupement (viabilisation) et créer des voies d'accès. Il déterminera, enfin, comment distribuer les coûts entre les secteurs privé et public.

Résultats escomptés du PDT. A la fin de ce programme de travail, les principales contraintes qui freinent actuellement la croissance du secteur touristique auront été identifiées et en cours d'être résolues. Dans le même temps, le développement dans des zones sélectionnées, d'initiatives comme la création de complexes intégrant unités d'hébergement, prestations de services et infrastructures servira de référence pour un niveau élevé de qualité. Combinées à l'amélioration des transports et à une campagne efficace de promotion, ces actions contribueront à augmenter le nombre de touristes. La répartition des activités touristiques à travers l'île et l'identification des communautés locales comme bénéficiaires et participants au processus d'expansion du tourisme, encourageront le développement régional et renforceront la lutte contre la pauvreté dans ces zones. L'accent mis par la planification sur la protection de l'environnement devra également être générateur de revenus pour cette fin, tout en assurant la conservation des ressources naturelles. L'atteinte de ces objectifs nécessitera un cadre institutionnel adapté à une gestion efficace et un partenariat effectif entre l'administration, le secteur privé, les bailleurs de fonds et les ONGs.

Chapitre 6

Les services et infrastructures d'appui au commerce

6.1 INTRODUCTION

Pour bénéficier des opportunités susceptibles d'accroître les activités commerciales, le secteur privé a besoin d'un cadre réglementaire opérationnel, car tout défaut de transparence au niveau des réglementations et toute instabilité élèvent les coûts de transaction. A Madagascar, ces coûts sont importants :

- Les coûts des transactions intra-privé sont élevés du fait du mauvais fonctionnement de l'administration des douanes et d'infrastructures trop insuffisantes pour permettre une expansion économique.
- Les coûts des transactions public-privé sont, eux aussi, élevés du fait d'un cadre réglementaire (système légal et judiciaire, politique en matière de concurrence) non opérationnel.

Ces coûts élevés reflètent une inefficacité qui touche toutes les activités du secteur privé, en particulier les activités d'exportation où la concurrence en matière de délais revêt une importance cruciale (voir Volume 2, Chapitre 5 du présent rapport).

Ce chapitre se penche sur deux causes de coûts de transaction élevés: l'administration des douanes (Section 6.1) et les infrastructures inopérantes (Section 6.2). Les autres causes sont détaillées dans le Volume 2, Chapitre 6 (système légal et judiciaire, défaut d'une loi sur la concurrence pour assurer une libre concurrence des marchés, faiblesse de l'administration fiscale).

Les contraintes relevant d'une administration des douanes inefficace annulent en partie l'avantage de compétitivité que le faible coût de sa main d'œuvre confère à Madagascar comme base manufacturière et d'exportation. Ce chapitre démontre qu'une réforme en profondeur de l'administration des douanes pourra contribuer à « ancrer » les entreprises de la ZFI à Madagascar et à intégrer leurs chaînes de valeurs en amont et en aval. Une telle réforme encouragera également la venue de nouveaux investissements directs étrangers (IDE).

Le chapitre explique, par ailleurs, que de meilleures infrastructures auront des retombées de deux ordres sur l'économie malgache, à la fois sur le commerce intérieur et sur le commerce extérieur. En premier lieu, comme le montre l'analyse de la pauvreté au Chapitre 7, la pauvreté est intimement liée à « l'enclavement ». En d'autres termes, l'accès aux marchés (par les routes) ou aux informations (par les télécommunications) est crucial pour la création

d'opportunités de commerce pouvant sortir les ménages de la pauvreté. En ce sens, les investissements en infrastructures peuvent s'avérer être la meilleure stratégie de réduction de la pauvreté. Une autre retombée sur la pauvreté : une administration des douanes plus efficace, susceptible de générer plus de recettes, lesquelles pourront financer les dépenses en faveur des pauvres, au niveau des infrastructures ou de prestations sociales.

En second lieu, une infrastructure développée permet le développement de Services d'Appui au Commerce (SAC) à haut rendement⁶² nécessaires pour assurer une compétitivité au niveau des délais comme l'explique le Volume 2, Chapitre 8. Des SAC perfectionnés contribueront à générer des retombées positives et autres externalités en encourageant l'amélioration des capacités des exportateurs en termes de vitesse et de régularité des livraisons, de normes de qualité, de recours aux technologies de l'information, de connaissance des marchés étrangers et les procédures de commerce des pays industrialisés. A son tour, l'amélioration des capacités des exportateurs, qui concerne essentiellement les entreprises de la ZFI, stimulera la création d'un pool de cadres compétents et de techniciens qualifiés dont l'expertise pourra bénéficier à tous les autres secteurs de l'économie.

6.2 LES DOUANES

6.2.1 Les objectifs doubles de l'administration des douanes

Dans les pays à faible niveau de revenu, l'administration des douanes poursuit essentiellement deux objectifs simultanés : augmenter les recettes et faciliter le commerce. Dans le Chapitre 3, nous avons vu que dans le cadre d'une réforme fiscale, il serait souhaitable de remplacer les barrières tarifaires discriminatoires par des taxes directes qui ne fait pas de différence entre l'origine des produits, de façon à enlever progressivement le rôle des douanes en tant que source de recettes. Cependant, dans l'intervalle, il faut reconnaître que ces deux objectifs, inévitablement, entreront parfois en conflit. La question est alors de savoir comment résoudre ce conflit. La présente section étudie les réformes de l'administration des douanes pouvant aider à atteindre ce double objectif.

Dans un monde où plusieurs pays nantis d'un potentiel industriel attractif luttent pour attirer un nombre limité d'IDE, l'impact de l'efficacité des services des douanes est considérable. Avec la mondialisation des sources

⁶² Transport maritime, fret aérien, livraison express, transit, services logistiques, appui informatique, etc.

d'approvisionnement, une gestion de la chaîne d'approvisionnement traversant les frontières devient très importante pour les entreprises multinationales. Les chaînes internationales d'approvisionnement, contrairement aux chaînes locales, introduisent une plus grande complexité du processus en termes de délais, de distance, de langues, de culture et d'infrastructures. Les entreprises qui opèrent à l'échelle mondiale exigent des environnements «programmables » caractérisés par un haut degré de prévisibilité et un minimum de variation des délais. Ces entreprises, qui se font concurrence sur la base de l'efficacité de leurs chaînes d'approvisionnement, prennent des décisions sur le commerce, les sources d'approvisionnement, la localisation des centres de production et de distribution en se reposant, dans une large mesure, sur l'efficacité des services des douanes et autres services et infrastructures d'appui au commerce.

Pendant qu'une énorme pression s'exerce sur les services des douanes afin qu'ils facilitent le commerce, on leur demande également de relever le niveau de conformité avec les lois d'importation et d'exportation, d'améliorer la collecte des recettes des taxes aux frontières et de mettre en vigueur les divers régimes restrictifs sur les importations notamment en matière environnementale, sanitaire et phytosanitaire. Plus encore : les lourdes et complexes règles d'origine découlant des accords commerciaux préférentiels imposent un surcroît de travail aux services des douanes. Tous ces défis se compliquent avec le problème croissant de la criminalité internationale et des organisations impliquées dans le trafic de stupéfiants, le blanchiment d'argent et les vols de véhicules.

6.2.2 Des développements positifs

Plusieurs facteurs tendent vers une possible amélioration. D'abord, la Direction Générale des Douanes a clairement indiqué un engagement à long terme pour améliorer la performance des douanes. Un programme ambitieux de restructuration des services a été établi en avril 2003: il a pour objectif un renforcement des capacités (modernisation, informatisation, formation et responsabilisation) de cette administration pour qu'elle soit en mesure de remplir son rôle de percepteur de recettes et de facilitateur du commerce en toute transparence. La bonne relation qui prévaut entre la Direction Générale des Douanes et le Secrétariat de l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) offre la perspective d'un programme permanent d'assistance de cette organisation en faveur de Madagascar.

A un niveau technique, un contrat de partenariat avec une société de services a été signé en février 2003 pour accompagner le renforcement des capacités douanières à Madagascar. Ce nouveau contrat représente une amélioration significative du processus lui-même tout en tenant compte du fait que la

communauté des affaires et le gouvernement l'ont développé de façon conjointe, aboutissant d'ailleurs à une contribution des importateurs au financement du programme par le paiement de frais équivalent à 0,25% de la valeur fob. Ce contrat d'une durée de cinq ans va bien au-delà d'une prestation d'Inspection Avant Embarquement (IAE) comme c'était le cas auparavant. Il prévoit, outre des procédures d'IAE avec des taux d'inspection diminuant progressivement de 100% à 10% sur 37 mois, une assistance sur l'application des dispositions en vigueur concernant la valeur transactionnelle, le classement tarifaire et les règles d'origine. Par ailleurs, un outil d'analyse des risques (Profiler) et un référentiel informatique sur les valeurs seront progressivement mis en place, conjointement avec les services des douanes par l'intermédiaire de services d'appui et de formation. Cette nouvelle approche permettra à terme de concentrer l'inspection sur les importations à risque élevé, éliminant ainsi les inspections répétitives sur les entreprises présentant un degré élevé de conformité et de systèmes appropriés de gestion des importations et des exportations. Toutes les parties engagées dans la transaction économiseront temps et argent; les services de douanes et la société de services pourront ainsi se concentrer sur les transactions, les importateurs et les marchandises en provenance de pays dont le taux de conformité est faible et pour lesquels les fraudes en matière de recettes pourraient être importantes.

L'administration des douanes et la société de services prévoient également un rapprochement de leurs documents et informations respectifs, et des manifestes maritimes ou aériens, à travers un service de réconciliation prévu dans le contrat. Ce délicat contrôle interne permettra de repérer les contradictions possibles entre les informations fournies à l'IAE au moment de l'exportation et celles déclarées aux douanes au moment de l'importation. Le contrat précédent prévoyait également une telle mesure mais elle n'était pas appliquée. Toujours dans le cadre des nouvelles procédures d'importation, la valeur minimale d'une inspection avant embarquement passe à 3.000 US\$. Les marchandises dont la valeur est comprise entre 1.000 et 3.000 US\$ pourront faire l'objet d'inspection à destination. Les régimes d'exonération et d'entrepôts sont également suivis par la société de services toujours dans le but d'alimenter la base de données utilisée pour l'analyse des risques via Profiler. Un transfert de technologie et échange d'informations est prévu entre les Douanes et les services de douanes pour renforcer les douanes en tant qu'institution et leur permettre d'être autonomes à l'avenir.

Dans le même temps, des efforts ont été déployés par les douanes et différents partenaires financiers pour mettre en œuvre le logiciel SYDONIA (système automatisé de traitement de données douanières) qui contribuera à améliorer le traitement des opérations douanières: 6 bureaux sont actuellement équipés de la version SYDONIA 2.7; elle sera étendue à 6 autres alors que les 6 premiers

disposeront de la version ++ à terme. La CNUCED, agence de l'ONU responsable de la conception d'ASYCUDA, a également développé un Système Avancé d'Information sur le Fret (ACIS)⁶³ mesurant les délais de dédouanement des marchandises à partir du moment de leur arrivée jusqu'à leur réception au port d'entrée. Le système ACIS est actuellement mis en œuvre dans d'autres pays de la COMESA et peut être utilisé sur une base régionale. L'OMD possède également ses propres outils de mesure des délais de dédouanement. Le recours à l'un ou l'autre de ces outils contribuera à améliorer l'efficacité des procédures d'importation et d'exportation à Madagascar, au-delà des indicateurs de performance cités dans le contrat passé avec la société de services.

6.2.3 Les principales contraintes

Les nouvelles dispositions évoquées dans le paragraphe précédent font suite à de sérieux problèmes constatés dans le fonctionnement du système douanier malgache. La Chambre Internationale du Commerce (CIC) a publié un manuel intitulé *Directives du CIC en matière de douanes* (voir Volume 2, Annexe 1). Cet ouvrage très pratique présente 60 recommandations destinées à simplifier les procédures d'importation et d'exportation. Ces directives sont conformes aux conventions et aux instruments proposés par l'OMD et servent de base à la coopération entre la CIC et l'OMD. Le manuel comporte un mode d'évaluation que le gouvernement, l'administration des douanes et la communauté des affaires peuvent utiliser pour les services douaniers.

Une analyse informelle de la conformité des opérations des douanes avec les directives de la CIC révèle que les douanes malgaches n'autorisaient pas la préinscription des entrées, ne mettaient pas à disposition avant importation des classifications les engageant et ne prévoyaient pas de normes et d'indicateurs pour l'enlèvement des marchandises. De plus, elles n'utilisaient pas de techniques de gestion de risque pour améliorer la conformité et l'application des procédures tout en facilitant les opérations commerciales légales. Elles ne disposent pas non plus de système de recours indépendant pour le règlement des litiges. Toutefois, elles sont globalement conformes aux exigences de la Convention de Kyoto sur *l'Harmonisation et la simplification des procédures douanières*.

Les opérations douanières ont été inefficaces malgré l'assistance technique reçue ces dernières années et les investissements dans les technologies de l'information: inspections physiques systématiques et/ou intégrales, tracasseries administratives sont autant de facteurs qui ralentissent les opérations de

⁶³ NDTR : ACIS est l'acronyme de *Advanced Cargo Information System*.

dédouanement. Dans le même temps, les transbordements, la sous-facturation et la contrebande semblaient largement passer inaperçus. Les observateurs suspectent un grand écart entre les recettes de taxes douanières théoriques et celles réellement perçues. Les transporteurs, grossistes et importateurs sont unanimes pour caractériser le comportement des douaniers comme arbitraire et pour déplorer les paiements officieux qu'ils doivent effectuer avant d'enlever leurs marchandises mais craignent des mesures de représailles si les problèmes d'intégrité sont portés à l'attention des autorités supérieures qui, pour la plupart de toute façon, semblaient fermer les yeux sur ces pratiques nuisibles, pratiques qui allaient s'étendre aux opérations d'exportation par la création de nouvelles mesures. De façon générale, les opérateurs privés déplorent encore aujourd'hui l'absence de plate-forme de concertation où les secteurs public et privé peuvent débattre de leurs préoccupations. Le Comité d'Appui pour la Promotion de l'Entreprise (CAPE) peut jouer ce rôle mais n'est pas encore opérationnel. Un Comité Directeur est prévu pour superviser le programme de renforcement des capacités des douanes mis en œuvre conjointement avec la société de services: il semble cependant que le secteur privé n'en fait pas partie. A cet égard, une incompréhension perdure quant à l'utilité de la soumission des régimes suspensifs (y compris les ZFI) au nouveau système d'inspection: les marchandises sont destinées à être réexportées, certaines ZFI doivent s'acquitter des frais de 0,25% sur des marchandises dont elles ne sont pas propriétaires en cas de travail à façon, et les délais de dédouanement ont été rallongés d'une journée moins de deux mois après la mise en opération de la société de services.

Absence de mesures et de normes La surveillance est la première étape requise pour établir une crédibilité dans la réforme des douanes. Des indicateurs de performance ont été établis pour les procédures relevant de la société de services, mais pas pour les services de douanes. Il est cependant important de vérifier le niveau de performance ainsi que l'effectivité des procédures d'importation et d'exportation dans son ensemble. Il n'existe, par exemple, aucune norme de performance ou de transparence sur des sujets précis comme les délais de dédouanement des marchandises, les fréquences d'inspection (en particulier les inspections intégrales) et l'évolution des recettes; ces normes pourraient être par ailleurs diffusées aux opérateurs et au public.

6.2.4 L'AGOA et les douanes

La performance des douanes sur la base de leurs relations avec les industriels dans le cadre de l'AGOA pose un problème particulier à Madagascar. L'AGOA a été accueilli par l'Etat et la communauté des affaires comme un outil de promotion de la croissance économique et de développement. Des investissements dans le secteur du textile ont été engagés avant et après la crise

et d'autres sont attendus. Reconnaisant la nécessité d'assurer la conformité et l'éligibilité des exportations textiles vers les USA dans le cadre de l'AGOA, les douanes malgaches ont créé un département⁶⁴ qui a mandat de superviser la production textile et les exportations vers les USA sous l'AGOA.

Des entretiens avec les exportateurs textiles et leurs prestataires de services font état de contrôles intensifs et abusifs effectués par les douanes pour se conformer à l'AGOA, occasionnant des retards d'expédition et divers coûts additionnels officiels et/ou officieux. Les inspections physiques systématiques des expéditions sont doublées de prétendus « audits » d'installations des entreprises et de vérification des documents d'importation et d'exportation, sous le prétexte d'identifier les cas possibles de transbordement ou de fraude aux dispositions AGOA.

Ces pratiques ne tiennent pas compte des mesures prises par certaines grandes entreprises textiles pour assurer leur conformité avec l'AGOA et avec les directives sur les ateliers clandestins et les conditions de travail. Les gros exportateurs ont, quant à eux, des programmes étendus leur permettant de respecter les exigences américaines en matière d'importation. Ils devraient donc être considérés par les douanes comme des risques faibles. Les douanes devraient, pour ces entreprises, adopter les mesures suivantes :

- Une revue périodique de la conformité des procédures d'importation et d'exportation;
- L'examen des capacités de production ;
- Une revue périodique des documents; et
- L'élimination des inspections physiques.

Pour les nouveaux opérateurs dont le niveau de conformité n'est pas connu, la revue de la documentation et des procédures d'import-export peut être plus extensive. On pourra considérer la vérification de la capacité de production ainsi que des inspections sélectives des expéditions pour rapprocher les documents et assurer la conformité avec les règles d'origine de l'AGOA.

Les douanes américaines ont passé un accord avec Madagascar pour des visites sur site de leurs Unités de Vérification de la Production Textile. L'équipe de la Banque Mondiale a vérifié la conformité des mesures décrites ci-dessus avec les douanes américaines et a conclu qu'elles constituaient la meilleure approche pour réaliser cette conformité. Dans leur réponse, elles ont indiqué qu'elles «encouragent Madagascar à adopter une approche de « gestion de risques », en dressant des profils d'usines, en maîtrisant leur industrie, en recourant plus à des

⁶⁴ Service de contrôle des régimes suspensifs

inspections par échantillonnage que systématiques, en surveillant de près les importations en provenance de pays à « haut risque » comme la Chine, Taiwan, Hong Kong, l'Inde et le Pakistan, afin de s'assurer que des produits entièrement finis n'entrent à Madagascar. Il est probablement plus important de voir ce qui entre dans le pays que ce qui en sort.⁶⁵

6.3 PERFORMANCE DES INFRASTRUCTURES MALGACHES

L'aménagement, la réhabilitation et l'entretien des infrastructures font partie des priorités de l'Etat malgache telles que l'exprime la dernière version du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) de mai 2003. Ce secteur est sous la tutelle de la Vice Primature chargée des programmes économiques, également en charge des transports, des travaux publics et de l'aménagement du territoire. Cette section fait un diagnostic de l'état des infrastructures de Madagascar sur quatre secteurs clés : réseaux routiers (urbains et interurbains), ports, aéroports et télécommunications.

Les Tableaux 6.1 et 6.2 font une comparaison des réalisations en termes de délais de dédouanement et de coûts pour les producteurs basés à Madagascar par rapport aux conditions des producteurs de pays concurrents. Comme les tableaux le montrent, les coûts supportés par les premiers sont plus élevés sur les transports et les assurances pour des produits similaires pour des distances identiques. Par exemple, si on compare les vêtements pour enfants en provenance du Sri Lanka avec ceux venant de Madagascar (toutes destinées à Paris), les chiffres montrent que le coût du transport de la marchandise en provenance de Madagascar est de 1/3 plus élevé en dépit de la faible valeur de l'expédition. Plus frappant encore, le coût de Hong- Kong, appartenant à un réseau mieux structuré, est inférieur de moitié au coût de Madagascar même si les distances sont les mêmes pour les deux sources. Les mêmes constats sont valables pour les jeans et les chapeaux tissés. Méritent d'être signalées les valeurs suivantes dans la dernière colonne : 'Durée entre commande et arrivée' (35 jours pour Madagascar, 15 pour Hong Kong); 'Durée entre expédition et arrivée' (5 jours destination Paris + 7 jours destination New York pour Madagascar contre 3 jours destination Paris + 4 jours destination New York pour le Sri Lanka).

⁶⁵ Citation d'un haut responsable des douanes américaines, chargé de la conformité avec les directives de l'AGOA.

TABLEAU 6.1 COÛTS COMPARATIFS DE CERTAINS PRODUITS (VÊTEMENTS/NOURRITURE) EXPÉDIÉS PAR FRET AÉRIEN

Produits	Principaux concurrents (lieux)	Destination	Valeur FOB des produits	Coût du transport point de départ-destination	Autres coûts logistiques	Coût total transport, assurance, et autres coûts logistiques	Composantes-clés importées (CCI)	Source d'approvisionnement des CCI	Coût total transport intérieur, assurance et autres coûts logistiques	Durée commande et arrivée	Mode de transport
										et Durée expédition et arrivée	
Vêtements pour enfants	Madagascar	Paris	5 400	820	59	879	Tissus de coton et accessoires	Paris	200	35 jours	Air
		New York		1350		1409		Hong Kong	200	5 jours Paris 7 jours NYC	
Vêtements pour enfants	Colombo, Sri Lanka	Paris	6 100	675	40	715	Tissus de coton et accessoires	Paris	200	35 jours	Air
		New York		1395		1435		Inde	150	3 jours Paris 4 jours NYC	
Vêtements pour enfants	Hong Kong	Paris	6 426	400	30	430	Aucun	Local	Aucun	15 jours	Air
		New York		1000		1030				3 jours Paris 2 jours NYC	
Vêtements pour enfants	Caraïbes	New York	6 260	450	40	490	Tissus de coton et accessoires	Hong Kong	300	35 jours 3 jours	Air
Jeans	Madagascar	New York	6 000	1350	59	1409	Denim/boutons/fermetures éclair	Hong Kong	90	28 jours 7 jours NYC	Air

Produits	Principaux concurrents (lieux)	Destination	Valeur FOB des produits	Coût du transport point de départ-destination	Autres coûts logistiques	Coût total transport, assurance, et autres coûts logistiques	Composantes-clés importées (CCI)	Source d'approvisionnement des CCI	Coût total transport intérieur, assurance et autres coûts logistiques	Durée commande et arrivée	Mode de transport
										et Durée expédition et arrivée	
Jeans	Colombo, Sri Lanka	New York	6 780	1200	40	1240	Denim/ boutons/ fermetures éclair	Inde	80	28 jours	Air
										4 jours NYC	
Jeans	Hong Kong	New York	7 140	1000	30	1030	Aucun	Local	Aucun	15 jours	Air
										2 jours NYC	
Chapeaux tissés	Madagascar	Paris	3 900	925	59	984	Aucun	Local	Aucun	90 jours	Air
										5 jours Paris	
Chapeaux tissés	Ghana	NYC	3 900	800	30	830	Aucun	Local	Aucun	90 jours	Air
										3 jours NYC	
Chapeaux tissés	Caraïbes	NYC	5 200	450	40	490	Aucun	Local	Aucun	90 jours	Air
										3 jours	
Haricots verts	Madagascar	Paris	700	620	300	920	Aucun	Local	Aucun	10 jours	Air
										5 jours	
Haricots verts	Burkina Faso	Paris	700	750	300	1050	Aucun	Local	Aucun	10 jours	Air
										3 jours	
Haricots verts	Kenya	Paris	700	700	300	1000	Aucun	Local	Aucun	10 jours	Air
										3 jours	
Litchis	Madagascar	Paris	800	1200	600	1800	Aucun	Local	Aucun	10 jours	Air
										5 jours	

TABLEAU 6.2 COÛTS COMPARATIFS POUR CERTAINS PRODUITS (VÊTEMENTS/NOURRITURE) EXPÉDIÉS PAR BATEAU

Produits	Principaux compétiteurs (lieux)	Destination	Valeur FOB des produits	Coût du transport point de départ-destination	Autres coûts logistiques	Coût total transport, assurance, et autres coûts logistiques	Composantes-Clés importées (CCI)	Source d'approvisionnement des CCI	Coût total transport entrant, assurance et autres coûts logistiques	Durée commande et arrivée	Mode de transport
										et	
Vêtements pour enfants	Madagascar	Paris	5 400	925	65	1 615	Tissus de coton et accessoires	Paris	200	40 jours	Mer
		New York		1550						990	
Vêtements pour enfants	Colombo, Sri Lanka	Paris	6 100	675	40	1 435	Tissus de coton et accessoires	Paris	200	40 jours	Mer
		New York		1395						715	
Vêtements pour enfants	Hong Kong	Paris	6 426	400	30	1 030	Aucun	Local	Aucun	30 jours	Mer
		New York		1000						430	
Vêtements pour enfants	Caraïbes	New York	6 260	450	50	500	Tissus de coton et accessoires	Hong Kong	300	30 jours 20 jours	Mer
Jeans	Madagascar	New York	6 000	1 550	65	1 615	Denim/ boutons/ fermetures éclair	Hong Kong	150	40 jours	Mer
										30 jours NYC	
Jeans	Colombo, Sri Lanka	New York	6 780	1 395	40	1435	Denim/ boutons/ fermetures éclair	Inde	80	30 jours 24 jours NYC	Mer
Jeans	Hong Kong	New York	7 140	1 000	30	1 030	Aucun	Local	Aucun	30 jours	Mer

Produits	Principaux concurrents (lieux)	Destination	Valeur FOB des produits	Coût du transport point de départ-destination	Autres coûts logistiques	Coût total transport, assurance, et autres coûts logistiques	Composantes-Clés importées (CCI)	Source d'approvisionnement des CCI	Coût total transport entrant, assurance et autres coûts logistiques	Durée commande et arrivée	Mode de transport
										et Durée expédition et arrivée	
										20 jours NYC	
Chapeaux tissés	Madagascar	Paris	3 900	925	65	990	Aucun	Local	Aucun	90 jours	Mer
										24 jours Paris	
Chapeaux tissés	Ghana	NYC	3 900	800	30	830	Aucun	Local	Aucun	90 jours	Mer
										24 jours NYC	
Chapeaux tissés	Caraïbes	NYC	5 200	450	50	490	Aucun	Local	Aucun	90 jours	Mer
										20 jours	
Haricots verts	Madagascar	Paris	700	N/A	300	N/A	Aucun	Local	Aucun	N/A	Mer
Haricots verts	Burkina Faso	Paris	700	N/A	300	N/A	Aucun	Local	Aucun	N/A	Mer
Haricots verts	Kenya	Paris	700	N/A	300	N/A	Aucun	Local	Aucun	N/A	Mer
Litchis	Madagascar	Paris	800	221	600	821	Aucun	Local	Aucun	30 jours	Mer
										24 jours	

6.3.1 Le réseau routier

Réseaux urbains Comme il a été évoqué auparavant, la plupart des industries d'exportation sont localisées dans la Communauté Urbaine d'Antananarivo (CUA). L'état physique des routes à l'intérieur de la ville va de 'Bon' à 'Passable'. L'entretien du réseau urbain est moins problématique que sa capacité, et la capacité en tant que telle préoccupe moins que la gestion qui en découle.

En ville, la circulation est lente et encombrée. Les embouteillages sont monnaie courante. La productivité des transporteurs qui effectuent des livraisons en ville est extrêmement faible. Deux livraisons par jour représentent un cycle de production type pour des opérateurs utilisant des camions de 4 à 6 tonnes. Les efforts déployés par la commune pour gérer les encombrements et leur impact sur l'environnement se sont avérés partiels et incomplets. Le stationnement dans les rues est légal et courant à Antananarivo. Une interdiction de circulation en journée a été instaurée pour rationaliser la capacité disponible. Cette solution, néanmoins, transfère tacitement l'essentiel du coût social résultant de la capacité limitée du réseau sur les industriels et les exportateurs. Parce que le principal circuit intra-urbain converge vers le centre-ville d'Antananarivo, l'interdiction de circulation bloque effectivement non seulement le mouvement des poids lourds allant ou sortant de la ville mais également les mouvements de transport à travers la ville.

L'impact, sur le trafic, de nouvelles zones franches industrielles ou de nouvelles industries, n'est pas évalué ou intégré dans des procédures d'attribution des permis de développement et d'implantation. Il en résulte que de nouveaux usagers marginaux du réseau routier imposent des coûts croissants élevés aux usagers existants. Il semble également que la localisation des principaux générateurs de trafic (gares ferroviaires, terminaux de camions, services de livraison, postes d'inspection douanière) n'est pas gérée effectivement à partir d'une perspective des effets de la demande sur un réseau intra-urbain déjà saturé.

Réseau routier interurbain Madagascar a une faible densité de population (26,7 h/km²) et une structure routière en conséquence (0,06 km/km²). Un réseau routier peu dense mais dispersé est plus difficile et plus coûteux à entretenir qu'un réseau dense et concentré. Par ailleurs, l'île reçoit d'abondantes pluies durant la saison de la mousson et de fréquents cyclones qui rendent difficile l'entretien des routes.

A son indépendance, Madagascar disposait de 50 000 km de routes. A cause du mauvais entretien et du sous-investissement, le pays a perdu entre 300 et 1 000 km de route par an. Actuellement, le réseau routier national compte environ 31.600 km dont 7.300 km de routes nationales, 16.750 km de routes provinciales et environ 7.500 km de voies communales. De ce total, seulement 12 000 km peuvent être praticables toute l'année et environ 4.075 km de routes sont bitumées. Le réseau routier interurbain est par conséquent, insuffisamment développé pour autoriser un accès facile à toutes les parties de l'île. En effet, même pendant la saison sèche, certaines régions des côtes ouest et sud ne sont pas accessibles par camion. L'économie de l'île est, en conséquence, divisée entre différents îlots économiques accessibles tantôt par transport routier, tantôt par voies aérienne ou maritime. Même les principales artères du pays dont dépendent les exportations - la Route Antananarivo - Toamasina, la Route aéroport d'Ivato - Antananarivo et la Route Antsirabe - Antananarivo n'ont pas la capacité d'absorber le volume actuel de trafic sans occasionner des retards.

Durant la saison sèche, les camions peuvent circuler sur les routes à 60 km/h mais à seulement 20 km/h pendant la saison de pluies. Sur les routes congestionnées comme celles reliant Toamasina à Antananarivo, les camions ne roulent qu'à 42 km/h durant la saison sèche. Effectuer un trajet de 370 km dans un sens peut prendre 9 heures. Les faibles vitesses d'opération, les longues attentes et les fréquentes interruptions de services pour entretien, tous ces facteurs se traduisent par un faible niveau d'utilisation du réseau (moins de 60 000 km par année), entraînant, de ce fait, une augmentation des coûts d'exploitation des véhicules transportant des marchandises. Ces coûts, à Madagascar, sont 3 fois plus élevés que dans l'Union européenne en dépit des coûts peu élevés de main d'œuvre.

Un Fonds d'Entretien Routier (FER) a été créé en 1999 pour percevoir les taxes sur le carburant⁶⁶ et les décaisser pour financer la construction et l'entretien des routes dans le cadre d'un Programme National d'Entretien Routier (PNER). Ce fonds avait été conçu comme un mécanisme transparent et ouvert de financement par les redevances des usagers, dans le but de soutenir la construction de 12.000 km de routes nationales, provinciales et communales. Le concept de l'intégration du coût de construction du réseau routier dans celui du transport semble judicieux. La Banque Mondiale avait cependant exprimé quelques réserves quant à la transparence et la bonne gestion de ce fonds, et le gouvernement malgache a récemment conçu un programme de réformes touchant aux procédures de gestion (décentralisation, audit technique et financier) et aux critères d'éligibilité pour un financement.

⁶⁶ Taxe sur les Produits Pétroliers (TPP) et Redevance d'Usage des Routes (RUR)

6.3.2 Les ports

Madagascar compte 17 ports dont un port principal (Toamasina, 68% du trafic portuaire total), 3 ports secondaires long-courrier (Antsiranana, Mahajanga et Toliara, 23% du trafic) et 13 ports secondaires de cabotage (9% du trafic). Le rôle d'autorité portuaire est assuré par l'Etat dans les ports secondaires avec une mise en concession des activités d'exploitation⁶⁷. Suite aux incertitudes du fait d'un programme de décentralisation mal cerné, les nouvelles orientations de la politique gouvernementale visent à identifier les "ports d'intérêt national" des "ports d'intérêt provincial". Aux premiers sera conféré un statut de Port à Gestion Autonome (PGA): la gestion sera assurée par une entreprise à majorité publique et l'exploitation confiée à des prestataires titulaires de concession. Les deuxièmes feront l'objet d'une mise en concession globale, à la fois de la gestion et de l'exploitation. Par ailleurs, une instance de régulation dont le Conseil d'Administration comprendra le secteur privé, l'Agence Portuaire Maritime et Fluviale (APMF) sera mise en place courant 2003.

Toamasina est le plus grand port du pays et le principal point de transbordement des marchandises en provenance ou à destination des ports secondaires. Au cours de l'année 2001, Toamasina a manutentionné 80.350 conteneurs. Il a manutentionné, au total, 1,5 millions de tonnes de marchandises sèches et 900.000 tonnes de produits pétroliers. Toamasina est actuellement considéré comme un « port de service » dans la typologie des ports. Il est géré par une autorité portuaire nationale autonome. L'infrastructure et les équipements de manutention sont la propriété de l'autorité portuaire, laquelle fournit, par ses propres moyens, tous les services terminaux et maritimes.

Avec sa capacité actuelle, le port de Toamasina n'a pas de difficulté à absorber le niveau de trafic actuel. Malheureusement, des portions de la zone portuaire ont été louées à des usines et des distributeurs, et à la compagnie de chemin de fer. Ces opérateurs occupent des surfaces qui, autrement, auraient pu servir à la manutention ou au stockage de marchandises. La Figure 6.1 ci-après montre que le port de Toamasina est le moins performant de tout l'Océan indien. En moyenne, les navires de 800 - 1000 EVP⁶⁸ nécessitent, pour leur déchargement, plus de deux jours entiers. La productivité de chargement et de déchargement est faible : moins de 6,3 conteneurs par heure. Le faible temps de rotation des navires se traduit par une augmentation des coûts de transport maritime, de la durée de transit port à port et par une faible utilisation des actifs. Durant ces dernières années, la qualité des équipements de manutention s'est

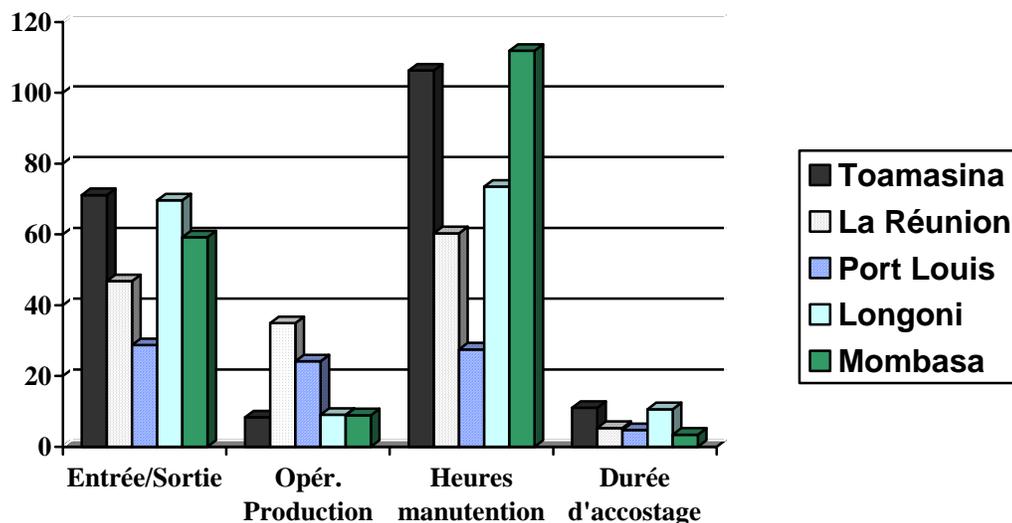
⁶⁷ Manutention, magasinage, services aux navires.

⁶⁸ Equivalent (conteneurs) de vingt pieds.

progressivement détériorée, entraînant une augmentation des temps de déchargement et de chargement des navires.

Etant donné que l'Autorité du Port n'est pas assujettie à une surveillance réglementaire, les politiques de prix et de négociation des baux sont à sa totale discrétion. Les prix nets se comparent à ceux de La Réunion même si le temps de rotation est beaucoup plus faible. La situation financière du port n'est pas non plus entièrement transparente car il est très difficile d'obtenir un état des sources de financement et de leur utilisation. Le dernier audit remonte à 1990. Le port compte 2 700 employés à temps plein et 2 000 manutentionnaires travaillant sur une base journalière. Le coût de la main-d'œuvre représente 33 % des chiffres d'affaires. Si l'on considère le niveau des indemnités versées aux employés du port, les frais portuaires sont extrêmement élevés (comparativement à ceux de La Réunion en dépit des salaires qui sont 10 fois plus bas). Une étude a estimé que seulement 800 travailleurs suffiraient à faire fonctionner le port si celui-ci avait été géré par un opérateur privé.

**FIGURE 6.1 BASE DE COMPARAISON DE TOAMASINA
AVEC LES AUTRES PORTS DE L'OcéAN INDIEN**



6.3.3 Aéroports

Madagascar compte 155 aéroports dont 26 sont dotés de pistes revêtues. Parmi ces dernières, seule celle d'Ivato mesure plus de 3 047 m. Air Madagascar assure des services réguliers de navette entre 28 de ces aéroports avec Ivato comme plaque tournante. Elle détient les droits exclusifs des services d'assistance au sol

dans tous les aéroports. Situé à 15 km de la capitale, l'aéroport d'Ivato est la principale passerelle internationale du pays. Une entreprise publique ADEMA (inscrite sur le programme de privatisation) exploite le terminal de fret d'Ivato dont les opérations sont bien gérées. Les employés sont compétents et leur productivité, bonne. Les préposés à la manutention sont syndiqués sans être toutefois prisonniers des règles syndicales. Les manutentionnaires 'généralistes' peuvent exécuter diverses tâches sans restrictions contractuelles ni compétence particulière.

Le principal problème de l'aéroport d'Ivato est sa capacité extrêmement limitée de stockage de marchandises. Avec une capacité de 11.500 m², le terminal est à peine capable de traiter les 13.600 tonnes de fret aérien qu'il reçoit (5.850 tonnes au débarquement et 7.750 tonnes à l'embarquement). De plus, durant les deux saisons de pointe pour le fret aérien (mai/juin à août, et septembre/octobre à janvier), ce terminal est totalement encombré et à peine fonctionnel. Les services aériens express et de livraison de courrier fournissent eux-mêmes leur personnel pour la réception des expéditions, la vérification et la livraison sans que celles-ci ne touchent le sol du terminal. Et plus significatif encore : le terminal ne compte aucun entrepôt frigorifique.

Le second problème important est le manque de solution rapide permettant de transporter rapidement fret et passagers vers le reste du pays à partir de l'aéroport d'Ivato. Ce problème, attribuable essentiellement à la structure du marché, résulte du rôle historique joué par Air Madagascar dans toutes les phases du transport aérien. La compagnie aérienne exploite trois entreprises distinctes : une compagnie aérienne pour les vols intérieurs, une compagnie de services au sol et une compagnie aérienne pour les vols internationaux. Un tel étalement pourrait présenter des difficultés pour n'importe quelle entreprise et, à fortiori, pour une compagnie confrontée à des difficultés financières comme Air Madagascar, aggravées par la crise de 2002. Les pressions sur le temps de gestion et sur les liquidités limitées ont vite fait d'anéantir les bénéfices de l'effet de synergie qui, en théorie, devrait découler de l'exploitation simultanée de trois compagnies. Le programme de privatisation d'Air Madagascar est en cours, suite à un contrat de gestion signé avec Lufthansa Consulting, chargée d'assainir sa situation financière et de sa restructuration.

Dans le cadre de son programme, Air Madagascar a prévu de se retirer d'environ 20 lignes de navette de faible densité. Si aucune autre compagnie aérienne ne remplace Air Madagascar sur ces marchés, cela se traduira par une perte significative de connectivité. Les 20 communautés touchées perdront ainsi un accès aux marchés. Cependant, depuis que le marché des lignes intérieures a été ouvert à de nouveaux candidats en 1994, aucune nouvelle compagnie n'est entrée en scène. La raison en est fort simple : tant qu'Air Madagascar continuera

à contrôler les opérations de manutentions au sol pour tous les aéroports navettes, et tant que les tarifs ne seront pas réglementés, il est peu probable que des investisseurs privés seront tentés de lancer une nouvelle compagnie aérienne. Leur entrée dans le marché ne deviendra intéressante que lorsque Air Madagascar s'accordera avec les nouveaux venus, sur la base d'un contrat, sur une politique de prix et d'un certain niveau de services au sol, le tout associé à des contrats de location d'appareils. Ainsi donc, au lieu de simplement quitter les marchés, Air Madagascar pourrait vendre des droits de franchise aux éventuels transporteurs incluant l'émission des billets, la promotion conjointe, les services de manutention au sol et les contrats de location de petits appareils. De tels aménagements rendraient le marché plus attrayant pour d'éventuels acteurs.

6.3.4 Infrastructures des Technologies de l'information et de la Communication (TIC)

Trois fournisseurs d'accès Internet (FAI) se livrent une concurrence à Madagascar. Le prix des services reste élevé par rapport aux normes internationales pour une qualité de services encore aléatoire par manque d'infrastructures. La jeune industrie des FAI s'est développée rapidement et s'est maintenant positionnée pour offrir une plate-forme solide pour les entreprises pratiquant le commerce électronique (transactions business to business) ou le développement de logiciels.

Accessibilité aux marchés Le premier fournisseur d'accès Internet du pays, DTS, a commencé ses activités en 1995, un partenariat entre TELMA (51 %) et France Télécom (49 %). Aujourd'hui, la compagnie compte 10.000 abonnés (200 au début), emploie 50 personnes et génère un chiffre d'affaires de 16 milliards de FMG. DTS, qui a adhéré au protocole Internet en 1996, offre des services numériques en temps réel via trois passerelles numériques (Toamasina, Mahajanga et Antananarivo) ainsi que des services de transmission de données sur le réseau analogique de TELMA et ce, à travers tout le pays à l'exception des côtes Est et Sud-est où la fiabilité du réseau est trop faible. DTS est en voie d'ajouter des passerelles supplémentaires pour données numériques à Morondava, Nosy Be et Fort Dauphin dans le but d'étendre la portée géographique de son réseau pour répondre aux besoins de ses clients du secteur bancaire. Elle se prépare également à porter sa fréquence de transmission à 4 MB. Son centre d'exploitation est situé à Antananarivo et sa station terrestre est reliée au réseau Internet de base par un satellite français (2C) à Paris et, de là, au Web par le réseau optique de France Télécom.

Deux autres fournisseurs d'accès concurrents (Simicro et Blue Line) offrent également des liaisons par les satellites d'Intelsat et la connexion au *World Wide Web* par les liaisons optiques de US Telecom.

Différenciation Les clients de DTS appartiennent à plusieurs catégories en termes de besoins et de frais de connexion. Les usagers commerciaux comme DHL ou SCAC communiquent 24 h/24 grâce à leurs systèmes intranet. Certains autres clients commerciaux possèdent leurs propres serveurs. A ces compagnies, il convient d'ajouter les quelque 20 compagnies mauriciennes qui exploitent des services de transmission de données numériques à Madagascar. Tout récemment, il s'est créé une nouvelle catégorie de clients dont l'importance est cruciale pour le développement de l'île : il s'agit d'entreprises de conception de logiciels sur mesure et de rédaction de programmes.

Politiques publiques : Le secteur des nouvelles technologies de l'information est régulé par l'OMERT et est sous la tutelle du ministère des Télécommunications. Un Fonds de Développement des Télécommunications a été institué en 1999 par l'OMERT pour financer la desserte téléphonique des zones enclavées: il est financé en partie par les opérateurs privés par une redevance de 2% du chiffre d'affaires. Les FAI, outre le régime de droit commun, sont également soumis à une taxe de régulation de 1% sur leurs recettes annuelles. La concurrence entre les fournisseurs est telle qu'il ne faut pas l'alourdir. Une politique nationale de développement des TIC est actuellement en cours d'élaboration et prévoit une restructuration et une décentralisation de l'OMERT, et la mise en place d'un Comité d'Appui en e-stratégie déjà opérationnel, surtout dans le but de créer un environnement incitatif pour les investisseurs dans ce domaine. En attendant, des opportunités sont perdues occasionnant des pertes considérables pour l'économie malgache. Par exemple, le projet de mise en place d'une liaison directe par fibre optique au réseau Internet via le projet SAFE-SAT3/WASC tarde à aboutir (voir Chapitre 5) faute d'accord de partenariat avec TELMA pour l'utilisation de son réseau intérieur, après une série de confusion sur le processus décisionnel lors de la conception du projet au niveau régional. Une liaison par fibre optique résoudrait définitivement les questions de capacité et abaisserait les coûts de connexion de façon spectaculaire.

Développement des compétences : Les connaissances de base en TI ont été dispensées, à ce jour, par deux institutions de formation : le Département d'informatique et de sciences appliquées de l'Université de Madagascar et l'École Nationale d'Informatique (ENI) située à Fianarantsoa. Ces deux institutions sortent 100 diplômés par année, ce qui ne correspond qu'à 50 % de la demande actuelle. Début 2001, l'Association pour le Développement des Formations de Pointe (ADFP) a été créée pour fournir des compétences techniques dont a besoin

cette industrie en expansion. Le profil d'un centre industriel en TIC semble se dessiner.

Deux principaux facteurs limitent la croissance des fournisseurs d'accès Internet. Ce sont :

- La lenteur de TELMA à octroyer de nouvelles liaisons téléphoniques aux clients privés qui veulent se connecter à Internet. TELMA n'offre que des connexions analogiques à ces types de clients. Seul un nombre très limité de firmes professionnelles est capable d'obtenir des connexions RNIS. Les fournisseurs d'accès Internet offrent à leurs clients commerciaux leurs propres réseaux numériques (LAN) et des passerelles de données. Six villes sont actuellement reliées par réseaux locaux.
- Le manque de financement disponible pour les fournisseurs d'accès dont la croissance est freinée par le manque de liquidité et les crédits clients (ainsi que le fonds de roulement correspondant exigé par la loi) qui augmentent plus vite que le flux de trésorerie. En effet, le temps de confirmation de l'existence des provisions pour les chèques déposés dans le compte des fournisseurs est de trois semaines. Beaucoup de clients abusent donc de ce délai. Comme tous les autres fournisseurs locaux, l'industrie des FAI éprouvent de sérieux problèmes de recouvrement.

6.4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Douanes. Étant donné les échecs des réformes de l'administration des douanes malgaches, les nouveaux projets se doivent d'être menés avec énergie et d'être fondés sur un programme clair afin d'assurer la crédibilité de l'opération. Dans cette perspective, les travaux de mise en œuvre, d'interprétation et d'intégration ne peuvent être effectués avec succès qu'à travers une coopération gouvernement/secteur (via un comité de pilotage du programme actuel), avec, peut-être, la médiation de tierces parties comme les partenaires techniques et financiers. Une telle réforme demeure possible comme l'illustre le cas du Pérou présenté dans l'Encadré 6.1.

La difficulté de la réforme est accentuée par le fait que le secteur privé malgache manque de coordination et de fédération capable de représenter l'intérêt du public et celui des affaires lors de la définition des politiques malgré un potentiel qui doit se mobiliser. Des associations engagées représentant les transporteurs internationaux, les transitaires et les agents de douanes, les importateurs, les exportateurs et les opérateurs des zones franches industrielles existent mais

doivent agir en coordination. Ces associations garantissent le bon déroulement des réformes (voir aussi le Chapitre 8).

Les étapes suivantes sont recommandées pour améliorer la performance des douanes ainsi que les opérations d'importation et d'exportation :

Indicateurs de performance. Mise en œuvre du logiciel ACIS (Système avancé de traitement des informations sur le fret). Ce logiciel est un outil qui permet de mesurer et de surveiller les délais de dédouanement à partir de l'arrivée d'une cargaison à son retrait du port d'entrée. Il a été mis en œuvre dans d'autres pays de la COMESA.

ENCADRÉ 6.1 REFORME DES DOUANES AU PÉROU

Le Pérou est un pays où l'administration fiscale est faible et dont l'administration douanière présente les mêmes problèmes que celle de Madagascar. Donc, comme le montrent les indicateurs ci-après, la réforme des douanes a produit des améliorations significatives. En outre, il convient de noter que les indicateurs de suivi de la performance comme le pourcentage de frets inspectés et le temps de dédouanement ne sont pas encore disponibles pour Madagascar.

PÉROU : PERFORMANCE DES DOUANES SUR LES INDICATEURS CLÉS AVANT ET APRÈS LA RÉFORME

	Avant la réforme	Après la réforme
Nombre d'employés	3 800	2 600
Temps de dédouanement pour fret	15 à 30 jours	2 heures à 2 jours
Valeurs des importations	4 milliards \$ EU	7,5 milliards \$ EU
Recettes douanières	626 millions \$ EU	2,723 millions \$ EU
Taux de tarification	10 à 84 %	
% de frets inspectés	70 à 100 %	15 % maximum

Au Pérou, le pourcentage d'inspections physiques des marchandises a substantiellement baissé en même temps que les taux de tarification, alors que le temps de dédouanement était amélioré de façon significative et que le nombre d'employés lui aussi baissait. Les recettes douanières ont quadruplé pendant que la valeur des importations doublait. Avant la réforme, la performance des douanes péruviennes était comparable à celle de Madagascar, ce qui montre que la réforme peut bénéficier tant au gouvernement qu'à la communauté des affaires. Le Pérou était le cas qu'a étudié la Banque Mondiale dans le cadre de la réforme des douanes.¹

¹ Le bien-fondé des réformes proposées ici et qui ont été mises en œuvre au Pérou est discuté de façon extensive dans Lane (1999). Dans son ouvrage, il définit un cadre pour la modernisation des douanes dans les pays en développement qui présentent les mêmes caractéristiques que Madagascar.

Délais de dédouanement. Se donner comme objectif d'améliorer continuellement les délais de dédouanement de 25 à 50 % par année, pour les importations conformes, l'objectif ultime étant d'effectuer ce dédouanement en un jour pour 90 % des importations légales arrivant dans les aéroports et en un ou deux jours, pour les marchandises conformes arrivant par voie maritime.

Écart de recettes. Examiner les chiffres et les méthodes utilisées pour calculer l'écart entre les recettes perçues par les douanes et celles qui devraient l'être, et s'entendre sur une méthodologie permettant de calculer les pertes de recettes. Utiliser cette valeur comme référence pour une initiative de réforme.

Définir un objectif et un calendrier de réduction de cet écart, c'est-à-dire réduire l'écart de recettes de 50 % chaque année jusqu'à ce que les montants récupérés approchent 100 % des recettes dues.

AGOA. Prendre des mesures immédiates pour cesser de harceler les exportateurs qui respectent les directives, arrêter les inspections intensives des exportations AGOA. Mettre en œuvre un programme de mesure de conformité à l'AGOA compatible avec les exigences des douanes américaines présentées plus haut.

Gestion des risques. Veiller à l'effectivité du Comité de Pilotage pour le suivi du programme SGS et à la mise en place d'un équivalent pour les services des douanes afin de mesurer le nombre et le type d'inspections effectuées (exemple : analyse de la documentation, contrôle des camions, déchargement total des marchandises).

Non-conformité. Identifier un cas majeur de non-conformité aux lois des douanes (transbordement, fausse déclaration, par exemple) et mettre en place une équipe constituée de représentants des divers secteurs pour mieux définir le problème, trouver des solutions et adopter un plan pour suivre l'évolution de la situation. Utiliser cette méthodologie pour traiter d'autres problèmes de non-conformité.

Détermination des priorités. Au sein des agences ou des ministères de gestion des infrastructures, le niveau de priorité attribué aux projets est déterminé par leur « ordre d'arrivée », par la « capacité financière » des projets spécifiques, le « degré d'influence » des promoteurs auprès des décideurs plutôt qu'à la suite d'une évaluation systématique des besoins commerciaux et sociaux ou encore de l'adéquation de ces projets aux exigences commerciales. Des priorités devront être assignées à tous les projets d'infrastructures en fonction des résultats des analyses coûts/bénéfices.

Dialogue. Un dialogue constructif s'est amorcé entre les opérateurs du secteur privé (transporteurs maritimes, transitaires) du port de Toamasina. Un tel dialogue devra se tenir dans le cas des usagers commerciaux de l'aéroport d'Ivato ou du réseau routier intra-urbain desservant Antananarivo (en particulier le développement d'une route périphérique autour de la ville).

Financement. La gestion fiscale et le contrôle des fonds destinés au financement des travaux d'amélioration du réseau routier et portuaire se doivent d'être transparents et efficaces. Le co-financement et la participation du secteur privé, fondés sur des contrats de type Construction-Exploitation-Cession⁶⁹ (CES), doivent être explorés de façon systématique.

Privatisation et restructuration. Les recadrages institutionnels et les restructurations des entreprises publiques ont démarré lentement et la privatisation de certains secteurs de services clés est restée en suspens pendant plus de 5 ans, avec des retombées négatives sur les dépenses d'investissement, l'alignement stratégique des marchés, les réseaux de services et les systèmes opérationnels. On devra fournir un effort plus significatif pour la privatisation d'Air Madagascar, TELMA, de l'ADEMA et de la SEPT (Société d'Exploitation du Port de Toamasina). Et plus important encore : les privatisations ne doivent pas seulement se réduire à transférer un monopole au secteur privé mais doivent s'accompagner d'une politique de libéralisation assurant des marchés concurrentiels chaque fois que c'est économiquement possible.

Chapitre 7

Vers une stratégie de commerce en faveur des pauvres

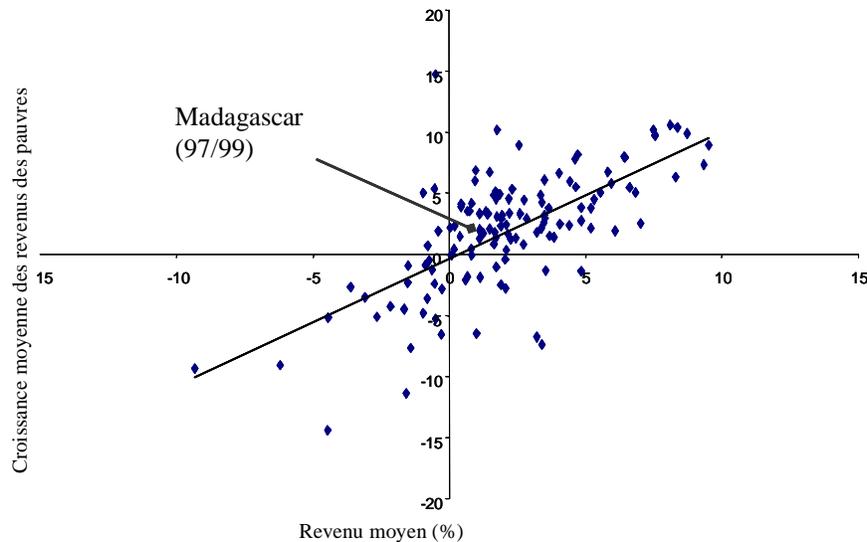
7.1 OUVERTURE, CROISSANCE ET PAUVRETÉ

Les figures 7.1 et 7.2 montrent la corrélation entre la croissance moyenne des revenus des ménages et celle de 20 % des ménages les plus pauvres sur un échantillon de 129 périodes de croissance comprenant Madagascar. Ces périodes ont duré, en moyenne, 6 à 8 ans avec la répartition géographique suivante : 31 en Asie de l'Est, 50 en Amérique latine et les Caraïbes, 15 au Moyen Orient, 15 en Asie du Sud, et 15 en Afrique subsaharienne. Les données de l'enquête auprès des ménages, présentées sur les deux figures, confirment que la croissance est un puissant levier de réduction de la pauvreté. Dans la plupart des cas, y compris à Madagascar, les pauvres améliorent leur condition relative pendant les périodes

⁶⁹ Plus connu sous l'acronyme anglais BOT (Build Operate Transfer).

de croissance économique et perdent relativement plus lors des périodes de déclin économique. La preuve est faite que la croissance devrait être un puissant catalyseur de toute stratégie commerciale en faveur des pauvres.

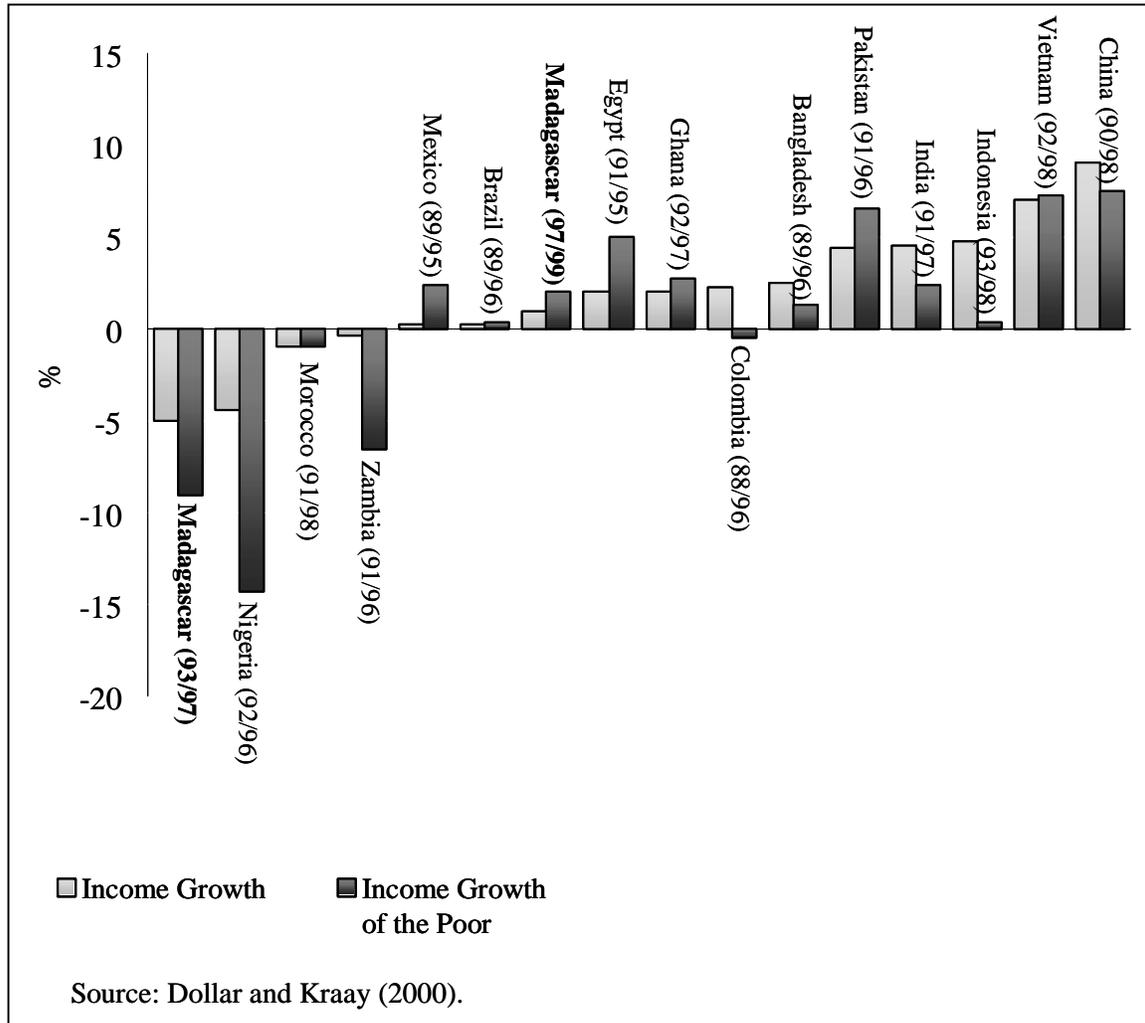
FIGURE 7.1: CROISSANCE DES REVENUS DES MÉNAGES ET CROISSANCE (20 % DES MÉNAGES LES PLUS PAUVRES)



Source : Dollar et Kraay (2001)

La correspondance relativement bonne de la figure 7.1 montre qu'en moyenne, les revenus des 20% des ménages les plus pauvres augmentent autant que le revenu moyen. La figure 7.2 indique la relation entre la croissance, les orientations de la politique commerciale et les revenus des 20 % des ménages les plus pauvres pour les mêmes 129 périodes de croissance. En moyenne, les revenus des 20 % les plus pauvres se sont maintenus par rapport à la moyenne dans les économies/périodes de forte croissance. Au contraire, dans les économies/périodes de déclin (dans le sens d'un ralentissement de la croissance), les pauvres ont tendance à « rester à la traîne ». Ce fut le cas de Madagascar pour la période allant de 1993 à 1997.

FIGURE 7.2 CROISSANCE DE LA PAUVRETÉ DANS LES PAYS SÉLECTIONNÉS (DONNÉES SUR LES MÉNAGES)



Liste des pays dans le graphique 7.2 (gauche à droite) : Madagascar, Nigeria, Maroc, Zambie, Mexique, Brésil, Madagascar, Egypte, Ghana, Colombie, Bangladesh, Pakistan, Inde, Indonésie, Vietnam, Chine.

Légende:

Income growth : Croissance du revenu

Income growth of the poor : Croissance du revenu des pauvres

7.2 EVALUATION DES EFFETS DE LA CROISSANCE ET DU COMMERCE SUR LA PAUVRETÉ

Une étude a évalué l'impact de la croissance sur la pauvreté à Madagascar⁷⁰. Elle révèle qu'un taux de croissance, de l'ordre du taux de 4,5 pour-cent récemment observé dans les pays d'Afrique subsaharienne – pouvant être atteint grâce à des politiques macro-économiques responsables et à une volonté politique d'entreprendre des réformes structurelles – pourrait ne pas avoir d'effet significatif sur les niveaux de pauvreté à Madagascar. A partir d'un niveau de 74 d'incidence de la pauvreté, observé en l'année de référence (exercice 1997), ce taux ne s'abaissera à 69 que vers l'année 2010²⁷. La même étude donne un scénario alternatif dans lequel les réformes à long terme introduites dans l'économie malgache peuvent permettre à cette économie de croître à un taux de 7,5 % sans dépasser les contraintes de financement extérieur. Dans ce scénario, la pauvreté diminue de 15 points vers l'année 2010 (pour atteindre un indice de pauvreté de 58). Ces scénarios ont été respectivement appelés « Scénario de performance pour l'Afrique » et « Scénario ambitieux de réforme ». Nous les désignerons simplement par 'Faible croissance' et 'Forte croissance'.

Comme le montrent les Figures 7.1 et 7.2, la relation entre croissance et réduction de la pauvreté n'est pas parfaite. Selon le modèle et le type de croissance, différents groupes et différents déciles de revenus peuvent avoir des taux différentiels de réduction de pauvreté. Ceci est particulièrement important pour un pays comme Madagascar où la croissance économique, dans certains secteurs et activités, s'est accélérée.

Dans la présente section, nous avons utilisé une version mise à jour du scénario de 'Faible croissance' comme scénario de base pour estimer l'impact de la croissance sur la pauvreté. Nous avons également affiné de précédentes estimations de l'impact sur la pauvreté en considérant différents taux de croissance pour des secteurs clés de l'économie et en prenant différents modèles de configuration du marché du travail. Ce qui suit est une estimation de l'impact sur la pauvreté de ces divers scénarios. Ces simulations ne décrivent que les impacts partiels et extrêmement simplifiés des réformes sur les ménages. Néanmoins, l'importance des impacts simulés, de même que leur répartition entre les ménages, permet une première approximation de l'effet potentiel des divers scénarios de politiques économiques sur la pauvreté à Madagascar.

⁷⁰ *Madagascar: An Agenda for Growth and Poverty Reduction, (Un programme pour la croissance et la réduction de la pauvreté)*, Banque mondiale, 1998.

²⁷ Cette étude pose comme hypothèse que les dépenses des ménages par habitant augmentent au même taux que le PIB par habitant.

Une accélération de la croissance doit s'articuler sur une série de mesures commerciales en faveur des pauvres. Celles-ci incluent le renforcement du cadre d'incitation et l'amélioration des infrastructures, dont la nécessité a déjà été soulignée dans les chapitres précédents. Faisons un récapitulatif des principaux éléments d'une stratégie commerciale en faveur des pauvres :

- Renforcement du cadre d'incitation :
 - Stabilité macro-économique et stabilité des taux de change.
 - Transparence et simplicité du système d'incitation.
 - Amélioration de la collecte des taxes par l'extension des 'gisements fiscaux'.

- Réduction des coûts de transactions et accroissement de la concurrence sur les marchés :
 - Réduction des intrusions douanières et amélioration du fonctionnement effectif des douanes.
 - Accroissement de la disponibilité des crédits à long terme.
 - Réduction du niveau d'arbitraire dans l'application du cadre réglementaire.
 - Développement des infrastructures dans le sens d'une meilleure connectivité des routes, des ports, des aéroports et des réseaux informatiques
 - Réduction des coûts de transport.

7.2.1 Effets de la croissance

Quels sont les canaux par lesquels la croissance peut influencer la pauvreté? Etant donné que le travail non qualifié demeure le principal (et souvent le seul) capital des pauvres, un des principaux impacts de la croissance sera la création d'emplois pour travailleurs non qualifiés. Nous avons adapté la présentation de McCulloch *et al.* (2001) détaillée dans le Chapitre 3 du Volume 2. En particulier, nous prenons pour postulat que les salaires versés dans le secteur formel sont relativement plus élevés que les salaires de survie versés dans le secteur informel et l'agriculture de subsistance. Cela est dû, par exemple, aux avantages sociaux qu'accorde le secteur formel, et par l'existence d'une adéquation entre compétences spécifiques et politiques salariales. Nous faisons une simulation de l'impact de la croissance sur la pauvreté en formulant alternativement deux modèles (extrêmes) du marché de travail. Dans le premier modèle, il y a peu ou pas de mobilité de la main d'œuvre entre activités (du fait, par exemple, qu'il y

ait trop peu de compétences transférables et/ou de la rigidité du marché du travail). Ce manque de mobilité implique qu'un accroissement de la demande de main d'œuvre dans le secteur formel à cause d'une forte croissance se traduira directement par des salaires plus élevés (l'impact est similaire à celle d'une augmentation de productivité de travail). Il n'y aura réduction de la pauvreté que dans la mesure où les ménages pauvres appartiennent déjà au marché du travail formel. Dans le deuxième modèle du marché du travail, à haute mobilité de main d'œuvre, on part de l'hypothèse qu'un développement du secteur formel peut y drainer, une quantité virtuellement infinie de travailleurs provenant du secteur informel ou de l'agriculture de subsistance (c'est-à-dire que l'offre de main d'œuvre est parfaitement élastique). Dans ce deuxième modèle, le transfert de la main d'œuvre du secteur informel vers le secteur formel contribuera à réduire la pauvreté parce que les salaires du secteur formel sont plus élevés que ceux du secteur informel et de l'agriculture de subsistance.

Lorsque nous analysons les effets d'une stratégie de croissance en faveur des pauvres, nous considérons que les pôles extrêmes encadrent les effets possibles sur la réduction de la pauvreté : (a) à travers des augmentations de salaire avec un effet nul sur l'emploi [le scénario « a »], et (b) à travers des transferts d'emploi du secteur informel vers le secteur formel (meilleurs salaires)²⁸ [le scénario « b »]. Il est utile d'examiner parallèlement les deux simulations car les résultats en terme de pauvreté seront probablement situés entre les deux.

Ces simulations ont été menées sur une période de 10 ans. Comme référence, dans la première année de simulation (1999), la pauvreté, mesurée par l'Indice de pauvreté, était de 71 %.

7.2.2 Hypothèses de croissance

Scénario de base (Scénario 1)

Le « scénario de base » est le cas de référence et correspond aux tendances de l'économie, après 1996²⁹. Le détail des indicateurs de croissance se trouve au Chapitre 3, Volume 2 (Tableau 3.1). Voici quelques caractéristiques clés :

²⁸ La méthodologie est décrite au Chapitre 3 du Volume 2.

²⁹ Cependant, comme nous l'avons indiqué plus haut, nous partons toujours du postulat que des politiques macro-économiques responsables et qu'une volonté politique d'entreprendre des réformes structurelles sont en cours. Ce scénario reflète les projections d'affaires dans certains secteurs (c'est-à-dire que le secteur de la confection croît plus rapidement que les autres secteurs).

- Le secteur agricole croît au même rythme qu'au cours de la dernière décennie (1,5 % par année), et le secteur industriel régi par le droit commun hors ZFI, en particulier l'industrie alimentaire et les autres industries de substitution aux importations, progressent à un taux de 2 % par année.
- Les secteurs dynamiques comme celui de la confection poursuivent leur croissance annuelle de 20 % jusqu'à 2004, grâce à l'AGOA, puis ralentissent à 10 % annuellement.
- Le secteur du tourisme progresse à un taux annuel de 10 %, celui des transports, à un taux 8 %, et les autres activités de services, de 6 %.

Ce scénario incorpore donc les développements positifs intervenus dans l'économie avant 2002, et intègre également la double trajectoire de croissance qui a caractérisé l'économie malgache, dualité expliquée auparavant.

Scénario d'une politique commerciale en faveur des pauvres (Scénario 2)

Ce scénario modifie les taux de croissance du « scénario de base » en des valeurs qui paraissent réalisables si la plupart des recommandations du présent rapport sont adoptées (voir le Tableau 3.2 du Chapitre 3, Volume 2). Dans ce scénario, la différence la plus notable se situe dans le secteur agricole à cause, à la fois, des changements de politiques sur les produits clés et des améliorations apportées au transport et aux infrastructures rurales. Le taux de croissance progresse d'abord à un rythme annuel de 4 % puis passe à 5 %. Plus spécifiquement :

- Dans le secteur du textile/confection, les réformes de l'administration des douanes, des ports, etc., stabilisent ce secteur et les autres secteurs d'exportation. Les taux de croissance restent à 20 % par an même après 2004 lorsque auront expiré les ententes préférentielles.
- Avec le développement de l'agriculture et l'amélioration du régime du droit commun hors ZFI, l'industrie agro-alimentaire et les autres sous-secteurs progressent à un taux de 5 à 7 % (par rapport à 2 % dans le cas de base).
- La croissance du secteur touristique s'accélère à 15 % puis passe à 20 % (comparativement à une pointe de 10 % dans le précédent scénario), les transports, de 10% (8% dans le premier scénario), et les activités de services, de 8 % (comparé aux 6% du scénario de base).

7.2.3 Evaluation de l'impact de la croissance sur la pauvreté

Les impacts de la croissance sur la pauvreté sont présentés dans le Tableau 7.1 qui donne également le détail de l'indice de pauvreté entre les zones rurales et urbaines. Comme nous l'avons indiqué plus haut, le marché du travail est soumis à deux modèles différents. Dans le premier modèle, l'offre de main d'œuvre est fixe et toute augmentation de la demande découlant de la croissance se traduit par des salaires plus élevés. Dans l'autre modèle, les salaires sont fixes par secteur (formel et informel) et la main d'œuvre se déplace des activités de subsistance et du secteur informel vers le secteur formel, en tenant compte de la possibilité pour chaque individu de participer au marché du travail.

Les simulations impliquent les étapes suivantes :

- D'abord, se fait une évaluation des dépenses par ménage, puis ces ménages sont classés dans la catégorie 'Pauvre' et 'Non pauvre' selon le seuil de pauvreté. Cela donne une classification selon l'indice de pauvreté.
- Ensuite, pour chaque ménage, nous identifions les sources de revenus à partir des secteurs d'emploi des membres du ménage.
- Les taux de croissance pour l'agriculture, l'industrie et les services découlant des scénarios de croissance du PIB sont ensuite mesurés (voir discussions ci-dessus et le Chapitre 3, Volume 2, Tableaux 3.1 et 3.2)
- Pour les simulations qui considèrent l'offre de travail comme fixe, l'augmentation des salaires découlant de la croissance est mesurée pour chaque individu contribuant aux revenus du ménage.
- Une fois obtenus les nouveaux revenus des ménages, un nouvel indice de pauvreté est calculé.
- Pour les simulations qui considèrent que la main d'œuvre est mobile entre les secteurs, nous estimons la probabilité qu'a chaque personne de participer au marché formel du travail. Cette probabilité est fonction de l'âge, de l'éducation, de la composition de la famille, de l'emplacement, pour ne citer que ces quelques facteurs-là. Ceux qui ne participent pas au marché formel du travail et dont les salaires sont plus faibles que ceux versés dans le secteur formel, sont classés selon leur probabilité de participation au secteur formel. Au fur et à mesure que les activités formelles enregistrent une croissance, les travailleurs du secteur informel se voient assigner de nouveaux emplois en fonction de cette probabilité. L'impact sur les revenus des ménages provient des salaires majorés versés dans les secteurs formels.
- Une fois obtenus les nouveaux revenus des ménages, un nouvel indice de pauvreté est calculé.

Le Tableau 7.1 décrit les simulations et leurs principaux impacts sur le taux de pauvreté ainsi que leurs conséquences sur les ménages ruraux et urbains.

TABLEAU 7.1: DESCRIPTION DES SIMULATIONS ET LEURS IMPACTS SUR LA PAUVRETÉ

Simulation	Description	Impact sur la pauvreté après 10 ans (Niveau de base=71 en 99) 76.7 (Rural) 52.1 (Urbain)
Simulation 1a "Scénario de base"	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taux de croissance sectorielle du Chapitre 3, Volume 2. ▪ Offre de main d'œuvre considérée fixe par secteur (càd, l'effet de la croissance sur la pauvreté est attribuable à l'augmentation des salaires). 	Taux de pauvreté constant Augmentation milieu rural : 81.0 Légère baisse milieu urbain : 51
Simulation 1b "Scénario de base"	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taux de croissance sectorielle du Chapitre 3, Volume 2. ▪ Mobilité de la main d'œuvre du secteur informel vers le secteur formel avec un différentiel salarial constant et selon la probabilité des individus à travailler dans un secteur particulier. 	Taux de pauvreté constant Augmentation milieu rural : 80 Baisse milieu urbain : 46
Simulation 2a "Scénario commerce en faveur des pauvres"	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taux de croissance sectorielle du Chapitre 3, Volume 2. ▪ Offre de main d'œuvre considérée fixe par secteur (càd, l'effet de la croissance sur la pauvreté est attribuable à l'augmentation des salaires). 	Le taux de pauvreté baisse à 67.5 Baisse milieu rural : 73.9 Baisse milieu urbain : 45.0
Simulation 2b "Scénario commerce en faveur des pauvres"	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Taux de croissance sectorielle du Chapitre 3, Volume 2. ▪ Mobilité de la main d'œuvre du secteur informel vers le secteur formel avec un différentiel salarial constant et selon la probabilité des individus à travailler dans un secteur particulier. 	Le taux de pauvreté tombe à 58 Baisse milieu rural : 64.9 Baisse milieu urbain : 34.6

Ces résultats, même limités, indiquent les limites du profil de base de croissance sur le taux de pauvreté. Tant que le secteur agricole n'accélère pas sa croissance, une croissance prononcée d'un petit nombre de sous-secteurs n'aura qu'un effet limité sur la réduction de la pauvreté par rapport à des taux de croissance plus élevés.

Il y a des différences importantes entre les revenus des pauvres en zones rurales et urbaines. Dans le scénario d'une politique commerciale en faveur des pauvres

(scénario 2a dans lequel la main d'œuvre est fixe et la croissance se traduit par des salaires plus élevés), le taux de pauvreté baisse dans les zones urbaines (de 52,1 % à environ 45 %). Cette réduction est même plus forte lorsque la main d'œuvre est mobile (le taux de pauvreté tombe à 34 %). Dans les villes, les travailleurs ont plus d'opportunités de bénéficier des salaires plus élevés versés par le secteur industriel et le secteur des services. Dans les zones rurales, par contre, seule la simulation 2b (Stratégie d'activités commerciales en faveur des pauvres, avec main d'œuvre mobile) produit un effet consistant sur l'indice de pauvreté, lequel enregistre une baisse de 76,7% (mesuré au début de la période de simulation) à 64,9 %. Ainsi, aborder les contraintes en matière de transport et autres infrastructures, d'administration des douanes et relatives au cadre incitatif, dans un objectif d'accélérer la croissance peut potentiellement réduire de façon significative la pauvreté. Toutefois, les avantages resteront limités dans un environnement à faible mobilité de la main d'œuvre.

7.3 CONCLUSION : L'IMPORTANCE DES POLITIQUES COMMERCIALES ET DE LA CROISSANCE

Des données relevées au niveau international et au niveau de Madagascar suggèrent que la croissance permet de réduire la pauvreté. Cependant, d'autres facteurs émergent également, comme les politiques de redistribution et un environnement commercial et économique 'en faveur des pauvres', et constituent un important multiplicateur par lequel la croissance peut répartir ses effets sur les couches les plus pauvres de la population. Néanmoins, l'environnement économique et commercial actuel de Madagascar se caractérise par une offre abondante en main d'œuvre non qualifiée dont les salaires sont faibles et stagnants. Un tel environnement empêche la plupart des pauvres de bénéficier pleinement des taux, même élevés, de croissance économique. Cette situation reflète le dilemme d'une économie disposant d'un surplus de main d'œuvre tentant dans le même temps de se globaliser. D'un côté, l'abondante offre de main d'œuvre bon marché constitue un atout et une opportunité pour une globalisation réussie. D'un autre côté, cette abondance de main d'œuvre signifie que les impacts de la croissance sur la réduction de la pauvreté peuvent être limités.

Ce chapitre corrobore les recommandations faites ailleurs dans le présent rapport. En premier lieu, la croissance est un élément important car, dans un environnement avec un surplus de main d'œuvre, il faut plus de croissance pour produire le même effet sur la pauvreté que dans un environnement où l'offre en main d'œuvre est fixe. Ensuite, les politiques étatiques devront également se concentrer sur l'accroissement de la productivité des travailleurs agricoles et ceux des zones urbaines parce qu'en fin de compte, les salaires versés reflètent la

productivité au travail. Il est donc important d'attirer les investissements directs étrangers pour atteindre cet objectif à cause de la faiblesse de l'épargne nationale.

Par ailleurs, le préalable à toute stratégie de réduction de la pauvreté est l'intégration des pauvres dans l'économie par le biais d'une réorientation des activités publiques dans l'économie à travers l'amélioration des services (éducation, santé et crédit), des infrastructures (routes praticables toute l'année, électricité et télécommunications), car la pauvreté en milieu rural est un phénomène lié à l'enclavement par rapport aux marchés.

Enfin, sur le long terme, une meilleure gouvernance résultant de l'amélioration du cadre réglementaire a son rôle dans une stratégie de développement du commerce en faveur des pauvres. Toute amélioration dans la gestion nationale contribuera à une meilleure allocation des ressources et à une accélération de la croissance économique. Nous venons de voir que cette croissance est susceptible d'avoir un effet significatif sur le niveau de pauvreté lorsque les ressources sont allouées conformément à des politiques macro-économiques en faveur des pauvres.

Pour conclure sur une note positive, cela vaut la peine de rappeler qu'à cause des résultats croissants de la mise en œuvre à grande échelle des réformes suggérées dans la stratégie d'un commerce en faveur des pauvres au titre du Cadre Intégré, les scénarios de simulation de croissance se basent sur des estimations modérées. Ces estimations suggèrent que les recommandations puissent se traduire par une réduction supplémentaire de l'indice de pauvreté d'environ 1 % par année. Sur une période de 10 ans, cette réduction fait une différence pour environ 2 millions d'individus.