



Repoblikan'i Madagasikara
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana

Madagascar

Étude Diagnostique sur l'Intégration du Commerce (EDIC)

Uniformisation des règles du jeu
pour une croissance renouvelée et partagée

Préparée pour le Ministère du Commerce et de la Consommation de Madagascar,
avec le financement du Cadre Intégré Renforcé (CIR), Genève

10 novembre 2015



Remerciements

À la demande du Gouvernement de Madagascar, la Banque mondiale a joué un rôle de premier plan dans la préparation de cette mise à jour de l'EDIC. Les principaux membres de l'équipe sont (par ordre alphabétique) Noro Andriamihaja (environnement des entreprises et dialogue politique), Alain Ballereau (facilitation des transports), Joakim Armand Weill (pêche), Sindy Karberg (tourisme), Anne-Cécile Souhaid (zones franches industrielles), Fion de Vletter (agriculture et élevage), Maika Watanuki (intégration régionale), et Xavier Vincent (pêche). Mombert Hoppe a dirigé l'équipe et a été chargé de la rédaction générale ainsi que des sections sur les mesures non tarifaires (MNT).

Les chapitres d'information générale et les notes ont été préparés par (par ordre alphabétique) Thierry Atchama-Sourama (douanes), Bernard Calce (douanes), Fidy Raharimanana (examen de la mise en œuvre de l'ancienne matrice d'action), Jean-Paul Gauthier (zones franches industrielles), Marco Gutierrez-Rocha (analyse des données à l'échelon de l'entreprise et des exonérations douanières), José Rakotomanjaka (pêche), Samuel Rakotondrajoa (secteur du camionnage) et Henri Tsimisanda (coordination des politiques commerciales).

L'analyse de ce rapport a largement bénéficié des commentaires extrêmement utiles de plusieurs personnes, notamment Paul Brenton, John Panzer, Keiko Kubota, Philip English, Michael Engman, Eneida Fernandes, Gaël Raballand, Jan Nijhoff, Ganesh Rasagam, Aissatou Diallo. Les pairs évaluateurs sont Michael Engman, Mariem Malouche et Richard Record.

Cette mise à jour de l'EDIC a été élaborée en étroite collaboration avec des partenaires du Ministère du Commerce et de la Consommation, ainsi que des Douanes. Tazafy Armand, Andrianina Rajaonarisoa, Jean Gabriel Harison, Jean Bruno Ramahefarivo, Éric Beantanana, Mimosa Seraphin, Henri Rabesahala, Hajarizaka Raminomanana, Narson Rafidimanana, Leonnel, Clarisse Yvonne, Maharavo Rahantamalala, Séraphin Razafimahafaly, et l'Administration du Ministère du Commerce et de la Consommation ont apporté leurs conseils ainsi que des contributions majeures. Nous remercions tout particulièrement Antsa Rakotoarisoa pour son aide extrêmement précieuse et réactive concernant les données.

L'équipe de cette mise à jour de l'EDIC tient également à remercier les nombreux intervenants du secteur public et privé qui ont apporté des renseignements utiles lors des visites effectuées en 2014 et au cours de l'atelier de validation qui s'est tenu en octobre 2015 à Antananarivo.

L'équipe remercie Landiniaina Rakotonalina et tout spécialement Lalaina Consuella Rabearivony pour le soutien logistique et administratif fourni.

Table des matières

Résumé exécutif et matrice d'action.....	- 6 -
Matrice d'action proposée par la mise à jour de l'EDIC.....	- 18 -
Chapitre 1 - Contexte et environnement économique (toile de fond).....	- 23 -
Environnement économique et entrepreneurial.....	- 26 -
Enseignements tirés de la première EDIC.....	- 31 -
Recommandations prioritaires.....	- 33 -
Chapitre 2 - Politique commerciale et rôle de l'intégration régionale.....	- 35 -
Structure des échanges, politique commerciale et intégration régionale.....	- 35 -
Processus nationaux, réglementations et politiques affectant les flux commerciaux.....	- 44 -
Coordination et contraintes dans la formulation de la politique commerciale nationale.....	- 44 -
Recommandations prioritaires.....	- 48 -
Chapitre 3 - Gestion des frontières et politiques de réglementation.....	- 51 -
Douanes et gestion des frontières.....	- 51 -
Mesures non tarifaires, règlements techniques et infrastructures de qualité.....	- 56 -
Recommandations prioritaires.....	- 62 -
Chapitre 4 – Infrastructure commerciale, gestion et logistique.....	- 65 -
Recommandations prioritaires.....	- 76 -
Chapitre 5 - Promotion des exportations et accès aux intrants.....	- 79 -
Le rôle des zones franches industrielles dans le passé et à l'avenir.....	- 79 -
Autres organismes et actions de promotion des exportations.....	- 88 -
L'importance des intrants intermédiaires de service pour la compétitivité à l'exportation.....	- 90 -
Recommandations prioritaires.....	- 94 -
Chapitre 6 - Agriculture et élevage.....	- 97 -
Importance et rôle du secteur de l'agriculture et de l'élevage.....	- 97 -
Principaux produits agricoles.....	- 99 -
Barrières affectant la compétitivité des filières de l'agriculture et de l'élevage.....	- 102 -
Recommandations prioritaires.....	- 109 -
Chapitre 7 - Pêche.....	- 111 -
Évolution de la production et des échanges.....	- 115 -
Principaux enjeux pour le secteur.....	- 119 -
Recommandations prioritaires.....	- 121 -
Chapitre 8 Tourisme.....	- 123 -
Recommandations prioritaires.....	- 130 -
Annexe : Liste des chapitres d'information générale, disponibles sur demande.....	- 132 -

Figures :

Figure 1 : Éléments d'une infrastructure nationale de qualité.....	- 57 -
Figure 2 : Emploi dans les ZFI de Madagascar.....	- 80 -
Figure 3 : Orientation des exportations de vêtements de Madagascar (en millions de dollars EU).....	- 83 -
Figure 4 : Proportion d'entreprises utilisant des services professionnels (en %)	- 92 -
Figure 5 : Estimation des captures totales dans les eaux malgaches.....	- 113 -

Tableaux :

Tableau 1 : Progrès accomplis à travers la mise en œuvre de la matrice d'action 2003	- 32 -
Tableau 2 : Répartition sectorielle des résultats à l'exportation.....	- 37 -
Tableau 3 : Importations par pays d'origine et exportations par pays de destination (en %)	- 38 -
Tableau 4 : Madagascar – Droits de douane par groupe sectoriel.....	- 41 -
Tableau 5 : Droits de douane à l'importation et TVA par régime commercial (millions de dollars EU)	- 42 -
Tableau 6 : Baisse progressive des droits prévue par les APE sur la base du TEC du COMESA...-	43 -
Tableau 7 : Taxes d'importation pour 20 conteneurs de ciment	- 70 -
Tableau 8 : Délai moyen d'attente et de traitement des formalités d'importation et d'exportation de conteneurs.....	- 72 -
Tableau 9 : Comparaison des tarifs de transport en cents de dollar EU par tonne/km.....	- 74 -
Tableau 10 : Les prix du transport ferroviaire sont élevés à Madagascar.....	- 75 -
Tableau 11 : Pertes résultant de la lenteur des contrôles douaniers et des retards de livraison au MICTSL de Toamasina.....	- 76 -
Tableau 12 : Possibilités de classification des bateaux de pêche.....	- 112 -
Tableau 13 : Synthèse de la classification utilisée dans les statistiques officielles.....	- 114 -
Tableau 14 : Évolution de la production (en tonnes), données officielles du MRHP.....	- 115 -
Tableau 15 : Évolution des principales exportations entre 2010 et 2013	- 116 -
Tableau 16 : Indicateurs économiques relatifs au tourisme.....	- 124 -

Abréviations et acronymes

AAE	Accords d'achat d'électricité
ABSA	Accord bilatéral sur la sécurité aérienne
ADT	Agents en douane et transitaires
AET	Autorisation exceptionnelle de transfert
AFC	Accord sur la facilitation du commerce
AGOA	<i>African Growth and Opportunities Act</i> (Loi sur la croissance et les opportunités économiques)
ALE	Accord de libre-échange
APE	Accord de partenariat économique
APEI	Programme accéléré d'intégration économique
APTR	L'Association professionnelle des transporteurs routiers
BNM	Bureau de normes de Madagascar
BNT	Barrière non tarifaire
CAF	Coût, assurance et fret
CCCO	Certificat de contrôle de conditionnement et d'origine
CCI	Centre du commerce international
CDN	Comité Directeur National
CIR	Cadre intégré renforcé
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i> (Marché commun de l'Afrique orientale et australe)
CREAM	Centre de recherches, d'études et d'appui à l'analyse économique à Madagascar
EDBM	Economic Development Board of Madagascar
EDIC	Étude diagnostique sur l'intégration du commerce
EP	Entreprise publique
EPA	Externalisation des processus d'affaires
FOB	Franco à bord
GPTE	Groupeement de transporteurs professionnels de l'Est
GUE	Guichet unique à l'exportation
HACCP	<i>Hazard Analysis Critical Control Point</i> (Analyse des dangers et points critiques pour leur maîtrise)
IDE	Investissement direct étranger
IFT	Institut de formation aux métiers du tourisme
INTH	Institut national du tourisme et de l'hôtellerie
IRCS	Indice de restriction au commerce des services
ISO	<i>International Organization for Standardization</i> (Organisation internationale de normalisation)
ITBM	International Trade Board of Madagascar
MCC	Ministère du Commerce et de la Consommation
MICTSL	Madagascar International Container Terminal Services Ltd.
MNT	Mesure non tarifaire
MOAN	Moyen-Orient et Afrique du Nord
MRHP	Ministère des Ressources halieutiques et de la Pêche
MSP	Mesures sanitaires et phytosanitaires
NPF	Nation la plus favorisée
ODD	Observatoire des délais des douanes
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Organisation mondiale des douanes
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
TRIST	Outil de simulation de l'impact de la réforme tarifaire
OTC	Obstacles techniques au commerce
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PND	Plan national de développement
SADC	<i>Southern African Development Community</i> (Communauté de développement de l'Afrique australe)
SGS	Société générale de surveillance
SNC	Service des normes et du conditionnement
SPAT	Société du port à gestion autonome de Toamasina
SPS	Sanitaire et phytosanitaire
SYDONIA	Système Douanier Automatisé
TEC	Tarif extérieur commun
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
WITS	<i>World integrated trade solution</i> (logiciel de solution commerciale intégrée, Banque mondiale)
ZES	Zone économique spéciale
ZFI	Zone franche industrielle

Résumé exécutif et matrice d'action

Avec un Gouvernement nouvellement élu, Madagascar sort enfin de longues années de troubles politiques. Le retour à l'ordre constitutionnel a envoyé un signal fort, mais la situation politique demeure fragile et incertaine, et les investisseurs privés sont encore hésitants. Si la stabilité macroéconomique a été maintenue lors de la dernière crise, celle-ci a lourdement affecté le secteur privé et entraîné une quasi-stagnation entre 2009 et 2014. Le résultat, qui correspond par ailleurs à une tendance à plus long terme, est un accroissement de la pauvreté. Les taux de pauvreté sont parmi les plus élevés au monde avec 90,6 % de la population vivant au-dessous du seuil international de pauvreté fixé à 2 dollars EU par jour, et 78,2 % se situant en dessous de la limite de l'extrême pauvreté, avec 1,25 dollars EU par jour en 2012.

Le nouveau Gouvernement a pour objectif de relancer l'économie et de promouvoir la réconciliation nationale. Il a présenté une stratégie générale par le biais du Plan national de développement (PND). Si le PND n'aborde pas spécifiquement les questions de politique commerciale, ces questions doivent être intégrées dans la stratégie de développement du pays en vue d'obtenir une réelle croissance économique, en particulier parce que la demande intérieure reste limitée, notamment pour une grande partie des marchandises produites par Madagascar. Réduire le coût de la transformation des intrants intermédiaires en produits finis, et celui du transport vers les marchés destinataires, améliorerait la compétitivité des entrepreneurs, créant de nouveaux débouchés à l'exportation et des emplois. Le niveau élevé des coûts commerciaux pour les marchés de destination, tout aussi élevé pour le marché intérieur, ainsi qu'un certain nombre d'obstacles administratifs, entravent tout particulièrement la croissance du secteur des exportations. Ces problèmes doivent être résolus de toute urgence.

La politique commerciale de Madagascar doit prendre en compte le fait que dans l'économie mondiale actuelle, les processus de production sont de plus en plus spécialisés et mis en œuvre par des entreprises réparties dans le monde entier. La politique commerciale doit se concentrer tout autant sur les importations que sur les exportations. Les anciennes stratégies de développement industriel qui ont permis l'émergence des chaînes d'approvisionnement ne fonctionnent plus, en particulier dans une petite économie comme Madagascar. Qu'elles participent ou non à une filière internationale, toutes les entreprises sont en réalité en concurrence avec des entreprises qui font partie de ces filières et bénéficient de l'accès à des intrants de qualité peu coûteux dans le monde entier. Pour réussir, toutes les entreprises doivent impérativement avoir accès à ces intrants intermédiaires de qualité, à faible coût. Les politiques doivent également viser à réduire les autres coûts qui réduisent la compétitivité des entreprises. Ces réformes intérieures visant à supprimer les entraves au commerce doivent compléter ce que l'on appelle généralement la « politique commerciale ».

Conscient de ce défi, le Gouvernement de Madagascar a demandé à la Banque mondiale une mise à jour de l'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) élaborée entre 2001 et 2003 en vue d'identifier les principaux obstacles à l'intégration dans les marchés internationaux. La mise en œuvre des réformes proposées dans l'EDIC de 2003 a été très limitée : seulement 16 des 59 actions proposées ont été partiellement ou entièrement mises en place (paragraphe 28). Les efforts ont surtout porté sur la réalisation d'autres études, et non sur la mise en œuvre de réelles réformes politiques. Cette mise à jour de l'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) identifie les contraintes politiques liées au commerce qui entravent le développement commercial de Madagascar, la diversification et le renforcement de sa base de production, et définit les actions et les réformes prioritaires. L'objectif de cette mise à jour est de formuler une matrice hiérarchisée et déterminante de réformes politiques pouvant servir de structure de soutien pour tous les partenaires

du développement dans le domaine du commerce et de la compétitivité, et contribuer à relancer la croissance économique si elles sont systématiquement mises en œuvre. Si le manque d'infrastructures est chronique à Madagascar, les recommandations de cette étude portent sur la réforme des politiques (plutôt que sur les investissements matériels), essentielle pour optimiser l'impact de ces investissements.

L'ouverture commerciale peut jouer un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté, mais des politiques complémentaires sont également indispensables. Ces politiques doivent viser à protéger les plus vulnérables des effets négatifs, car l'ouverture commerciale ne bénéficie pas automatiquement aux personnes démunies. Faciliter le flux de main d'œuvre vers des secteurs plus productifs, et vers les entreprises productives dans ces secteurs, doit être la pierre angulaire de ces politiques, en protégeant efficacement les personnes, non les emplois, en facilitant l'adaptation de l'offre à la demande, sans créer de nouvelles rigidités. Il sera essentiel d'établir des règles du jeu uniformes et équitables pour ouvrir la voie à des nouveaux investissements étrangers et nationaux et à une plus forte concurrence.

L'étude constate qu'un certain nombre de problèmes multisectoriels entravent la croissance du secteur privé, indispensable à la reprise économique. Avec 22 millions de personnes dont le revenu moyen s'élevait à 447 dollars EU en 2012, soit un retour au niveau de 2001, le poids économique de Madagascar reste faible et l'accès aux marchés d'exportation sera essentiel pour permettre aux entreprises de bénéficier d'économies d'échelle et d'une croissance soutenue. À Madagascar, la productivité moyenne du travail est faible, bien qu'il existe de grandes différences à l'échelon sectoriel et régional, ce qui indique que si les conditions et les procédures sont favorables, les entreprises peuvent prospérer. L'offre de main d'œuvre spécialisée et possédant les compétences professionnelles requises est limitée, en particulier hors de la capitale, l'accès à la terre reste difficile, et l'accès au financement est restreint car les prêteurs sont encore réticents face aux risques. En outre, la concurrence dans de nombreux secteurs critiques est entravée par les pratiques des entreprises informelles comme par les entreprises en place, ce qui a une incidence négative sur l'accès aux intrants essentiels pour les entreprises en aval. Ajoutés à un environnement juridique et réglementaire faible, un système judiciaire inefficace, des problèmes endémiques de gouvernance au sein du Gouvernement et des institutions privées, ces facteurs rendent toute activité économique extrêmement difficile à moins de bénéficier de relations politiques (paragraphes 19-20).

Les résultats à l'exportation, affectés par la crise politique intérieure et les crises internationales, ont été très volatils ces dix dernières années, et les exportations restent limitées. Le secteur minier a stimulé l'expansion des exportations, de même que les légumes et les produits alimentaires, tandis que le secteur de l'habillement a enregistré une baisse après la suspension des préférences de l'AGOA, même s'il s'est en partie redressé lorsque les opérateurs ont trouvé de nouveaux débouchés en Europe et en Afrique du Sud. Dans l'ensemble, les exportations ont doublé entre 2005 et 2008, elles ont diminué au cours de la récession mondiale et de la crise politique, et montrent des signes forts de reprise depuis 2011. Les exportations restent concentrées, même si elles le sont moins que dans certains pays de comparaison. Dix produits représentent encore 56 % des exportations totales de marchandises. Le commerce des services a augmenté plus rapidement que les échanges de marchandises, contribuant à une certaine diversification des exportations et offrant des perspectives de croissance pour l'emploi. L'émergence de nouveaux marchés en Asie et dans le Pacifique (la Chine et l'Inde principalement) a contribué à la diversification géographique, et la part des exportations vers l'Union européenne et les États-Unis est passée de plus de 80 % à 56,3 % entre 2007 et 2012. Les exportations vers les pays d'Afrique subsaharienne ont augmenté, le niveau de départ étant très faible, en grande partie grâce à un meilleur accès au marché découlant d'accords commerciaux régionaux. La part des importations en provenance de l'Asie a également augmenté alors que moins de 10 % des importations malgaches

proviennent de l'Afrique subsaharienne, essentiellement de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) (paragraphe 41).

Madagascar est géographiquement éloigné de la plupart de ses marchés d'exportation, raison pour laquelle il est particulièrement important de réduire les coûts intérieurs par le biais de réformes politiques dans des domaines clés. Les frais de transport vers les marchés de destination restent élevés, et les délais de transport sont généralement longs. Ces questions échappent toutefois largement au contrôle du Gouvernement, car les modifications des routes maritimes et le volume réduit des échanges ont augmenté la durée du transport des conteneurs vers l'Europe et l'Asie, passant de 25/35 jours en 2005 à 30/50 jours actuellement (paragraphe 124). Si le port de Toamasina a pour objectif de devenir une plaque tournante régionale susceptible de contribuer à réduire les durées de transit, le but est loin d'être atteint et le port ne pourra devenir une plateforme efficace que si le commerce intérieur augmente aussi de manière significative. Il sera donc essentiel de faciliter, accélérer et augmenter la circulation des marchandises à l'intérieur et à l'extérieur du port, et dans le corridor Toamasina-Antananarivo.

Dans cette optique, le Gouvernement de Madagascar devrait examiner la question des coûts commerciaux découlant des processus, procédures et exigences réglementaires intérieures en vue de réduire les coûts d'exploitation des entreprises et d'accroître leur compétitivité. L'essentiel des exportations est actuellement réalisé par quelques grandes entreprises qui parviennent à exporter plus ou moins régulièrement, et par des entreprises en place qui représentaient plus de 90 % des exportations totales en 2012. Les dix plus gros exportateurs représentaient plus de 38 % de l'ensemble des exportations en 2012, ce qui constitue une baisse par rapport aux 42 % de 2006. Chaque année, près d'un tiers des exportateurs étaient de nouvelles entreprises qui n'exportaient pas l'année précédente, ce qui révèle le potentiel de croissance des exportations. Les données indiquent également qu'environ un tiers des entreprises ne parviennent pas à maintenir les exportations l'année suivante. Un meilleur soutien à ces entreprises, des coûts commerciaux et de transaction moins élevés, pourraient les aider à maintenir ces opérations.

Pour ce faire, le Gouvernement devra développer une stratégie de compétitivité fondée sur les principales recommandations de ce rapport (paragraphe 75). Cette stratégie devra aller au-delà de la nouvelle proposition de « stratégie d'exportation », elle devra se pencher sur des questions plus larges, notamment l'importance de l'accès aux compétences requises, les intrants intermédiaires (importés), et des règles du jeu équitables permettant un traitement transparent et cohérent des entreprises et des particuliers. Uniformiser les règles du jeu à Madagascar sera essentiel pour atteindre une croissance renouvelée, durable et partagée. Le Ministère du Commerce, en collaboration avec le Comité Directeur National, devra prendre l'initiative de sensibiliser les hauts responsables politiques à l'importance stratégique de la politique commerciale ainsi qu'aux questions critiques.

Cette stratégie devra intégrer cinq points clés : a) continuer d'améliorer l'environnement des politiques économiques et commerciales afin de faciliter l'accès aux intrants de biens et de services ; b) faciliter le commerce en réduisant les coûts inutiles et les retards dans les ports ; c) revoir les procédures administratives qui augmentent les coûts commerciaux ; d) améliorer la transparence et renforcer les institutions de soutien au commerce ; et e) coordonner de manière plus efficace les questions de politique commerciale à Madagascar. Plusieurs recommandations sectorielles sont également proposées. Certaines mesures peuvent être prises à court terme, d'autres, tout aussi importantes, exigeront de nouvelles consultations et pourraient bénéficier d'une assistance technique des partenaires en matière de développement. La nécessité d'uniformiser les règles du jeu en

réduisant les inégalités de traitement ainsi que les prestations discrétionnaires dont ne bénéficient que certains acteurs concerne tous les secteurs.

Améliorer les politiques commerciales et économiques

Dans l'économie mondiale, il est essentiel que les producteurs aient accès aux intrants nécessaires à des prix qui leur permettent d'être compétitifs, or ces intrants ne sont généralement disponibles qu'en dehors de Madagascar. Le Gouvernement doit donc s'assurer que la politique commerciale soit simple, transparente et ne crée pas de distorsions inutiles. La grille tarifaire NPF 2015 ne comprend que quatre catégories de taux, mais la participation aux organisations régionales SADC et COMESA, et l'Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne ajoutent à la complexité de la grille tarifaire. La structure tarifaire actuelle de Madagascar applique parfois des droits plus élevés sur les matières premières que sur les produits intermédiaires, pénalisant les exportations car les entreprises se concentrent sur un marché intérieur captif. Par ailleurs, des exonérations non transparentes affectent la concurrence sur le marché intérieur et bénéficient largement aux grandes entreprises en place. La réduction des exonérations discrétionnaires sur les importations, l'amélioration des contrôles douaniers et la mise en place de mécanismes plus efficaces de sanction envers les entreprises qui enfreignent les règles et les agents frontaliers complaisants pour permettre un accès égal de tous les opérateurs sur la base de critères clairement définis permettraient de réduire les distorsions intérieures. En 2012, 13 % des importations ont bénéficié de taux préférentiels en vertu de la loi sur les grands investissements miniers (LGIM), et 7 % ont bénéficié d'exonérations diplomatiques ou Gouvernementales. Les réductions de la TVA sur les importations étaient plus importantes que les remises tarifaires, elles s'élevaient à près de 60 % des 126 millions de dollar EU d'exonérations octroyées. Dans l'ensemble, les exonérations octroyées en vertu de la LGIM représentaient 41 % des exonérations de droits, et 71 % des exonérations de TVA, soit 58 % des exonérations octroyées aux frontières. Veiller à ce que seules les importations admissibles bénéficient d'exonérations contribuerait à rendre plus équitables les règles du jeu tout en protégeant les recettes fiscales (paragraphes 53-54).

Madagascar prévoit de remplacer l'actuelle grille tarifaire par le TEC du COMESA, après son adoption par le Parlement, ce qui entraînera une augmentation moyenne des tarifs de près de 30 % (paragraphes 55-58). Cela affectera les consommateurs comme les entreprises. Le Gouvernement devrait communiquer les changements à venir aux entreprises susceptibles d'être affectées ainsi qu'aux consommateurs le plus tôt possible pour leur permettre de s'adapter à ces changements qui pourraient augmenter les prix à la consommation, ainsi que les coûts d'exploitation des entreprises, car les intrants seront plus coûteux. Le Gouvernement devrait aussi envisager une évaluation plus détaillée des incidences potentielles sur les produits de base, ou sur certaines entreprises, et permettre l'élaboration de mesures de transition ou d'atténuation. Ces discussions devraient déjà être engagées, même si la présentation et l'approbation de la transition vers le TEC par l'Assemblée Nationale sont toujours en suspens. Madagascar étant une petite économie, l'augmentation généralisée des tarifs ne sera pas dans son intérêt et, si cela est encore possible, le Gouvernement pourrait envisager de discuter avec les autres membres du COMESA d'éventuelles révisions du CET, pour établir par exemple l'absence de droits sur les biens d'équipement, les matières premières et les produits de base.

La productivité des services joue un rôle essentiel en tant que facteur stratégique de la compétitivité économique mais à Madagascar, les services sont limités (paragraphes 192-195). Le recours aux intrants de services tend à être positivement corrélé avec l'augmentation de la productivité dans les entreprises utilisant ces services. Les données sur la valeur ajoutée totale des services (exportations) pour Madagascar indiquent que les services représentent des intrants importants dans d'autres secteurs

de l'économie, notamment pour les exportations. Cela démontre que les services sont omniprésents et que l'accès à un bon rapport qualité/prix est déterminant pour l'exportabilité d'un produit (fabriqué). Si les services professionnels sont généralement disponibles et utilisés par les exportateurs de Madagascar, leur utilisation est moindre que dans les pays de comparaison. Améliorer la réglementation intérieure et renforcer les organismes nationaux de réglementation pourraient accroître la concurrence et supprimer les obstacles explicites. Un premier pas dans cette direction serait une vérification réglementaire détaillée des principaux secteurs de services que le Gouvernement est disposé à réformer. Un dialogue ouvert et transparent lors de cet examen entre organismes de réglementation, fournisseurs et utilisateurs de ces services sera indispensable. Une collaboration avec d'autres pays de la région sur ces réformes de la réglementation pourrait s'avérer particulièrement utile pour réduire les obstacles à la circulation des prestataires de services. Madagascar pourrait par exemple participer au Programme accéléré d'intégration économique avec le Malawi, Maurice, le Mozambique, les Seychelles et la Zambie.

La disponibilité de l'électricité reste un obstacle majeur pour les entreprises ; la participation du secteur privé à la production et la distribution d'énergie devrait être envisagée (paragraphe 21). Le faible taux d'accès (14 % seulement de la population de Madagascar avait accès à l'électricité en 2010, ce niveau étant inférieur à celui de nombreux pays de comparaison) est dû en partie aux médiocres prestations de JIRAMA, compagnie publique d'eau et d'électricité. Cet accès coûteux, instable et rare à l'électricité entrave considérablement le développement économique général. Permettre la production indépendante d'électricité et développer les énergies renouvelables sont essentiels pour étendre l'électrification rurale et promouvoir la création d'emplois.

Les infrastructures constituent par ailleurs un défi majeur à Madagascar, mais les réformes des politiques peuvent réellement contribuer à accroître la capacité générale des infrastructures existantes en veillant à ce qu'elles soient utilisées de manière plus efficace (paragraphe 126-129). La surcharge des camions est une pratique fréquente qui contribue à détériorer les routes, une pratique sur laquelle les autorités ont commencé à se pencher et devraient poursuivre leurs efforts pour y remédier. Les infrastructures ferroviaires et routières se sont détériorées ces dernières décennies. Dix pourcent du réseau seulement est en bon état et doit être amélioré pour faire face aux flux commerciaux actuels et à venir, ce qui prendra beaucoup de temps. À Toamasina, le trafic a augmenté, mais les niveaux actuels restent inférieurs à la capacité et les projections de croissance qui pourraient justifier de gros investissements doivent être évaluées prudemment. À moyen terme, le Gouvernement devrait renforcer la concurrence entre les secteurs ferroviaire et routier et développer une plateforme de transport multimodale pour décongestionner le port de Toamasina.

Faciliter le commerce

Les autorités douanières ont mis en œuvre un certain nombre de réformes au cours des dernières décennies, mais la marge d'amélioration est encore large (paragraphe 77-79). Si le code des douanes a été modernisé en 2006, un certain nombre de pratiques non conformes aux dispositions de l'OMC restent en vigueur, notamment la détermination de la valeur des marchandises à partir de valeurs minimales, ou les frais de prestation de GasyNet calculés sur la valeur des transactions. Le processus de dématérialisation des déclarations en douane a avancé mais, en réalité, le contrôle douanier ne commence que lorsque toute la documentation est physiquement présentée (et acceptée), même si l'on rapporte que le pilotage d'une dématérialisation totale aurait commencé en septembre 2015. La décision actuelle de se concentrer sur la lutte contre la fraude et le commerce illicite se traduit par des retards et des coûts supplémentaires sans augmenter les recettes douanières, essentiellement en raison de problèmes de gouvernance et de connivences politiques endémiques qui doivent être résolus. L'analyse

des risques reste embryonnaire et les critères de sélectivité sont très restrictifs, induisant des frais pour les opérateurs et entraînant d'importants retards qui poussent les commerçants à éviter les voies officielles ou à chercher des solutions alternatives. Les douanes doivent améliorer les procédures et les critères de gestion du risque et utiliser les données disponibles de manière plus efficace et plus cohérente de sorte que les résultats alimentent les critères de sélectivité en vue d'améliorer constamment le ciblage. Compléter de meilleures procédures de gestion du risque par des contrôles après dédouanement indépendants aurait un impact plus dissuasif que les pratiques actuelles et contribuerait à résoudre les problèmes de gouvernance tout en facilitant la circulation des marchandises. Examiner la manière dont les contrôles sont actuellement organisés et menés permettrait de réduire sensiblement les coûts commerciaux.

Dans les ports, les retards sont encore importants. La plupart du temps, ils ne sont pas dus aux types d'inspection et de contrôle mais à la manière dont ces contrôles sont menés (paragraphes 132-137). Avec 80 % du trafic entrant dans le port de Toamasina, l'amélioration des procédures de contrôle aux frontières devrait être une priorité absolue pour le Gouvernement. Le terminal de conteneurs de Toamasina fonctionne bien, les prix sont concurrentiels et les services de haute qualité, mais d'autres facteurs minent ces bonnes performances. En 2014, le délai moyen de dédouanement à Toamasina était de quatre jours ouvrables pour les marchandises à déclarer (même si les moyennes cachent des écarts importants), auquel il faut ajouter de longs retards pouvant aller de 4 à 72 heures pour que les marchandises puissent sortir du port et prendre la direction de leur destination finale. Le passage au scanner et l'inspection physique des marchandises constituent le principal goulot d'étranglement à Toamasina, les procédures doivent être revues. La durée réelle du passage au scanner ou de l'inspection physique des conteneurs est de 45 minutes, mais l'attente entre la procédure et l'entrée/sortie du port peut atteindre 35 heures. Ce point est particulièrement important car de petits retards dans le port peuvent retarder de 12 heures le départ des camions pour Antananarivo. L'amélioration des processus de circulation des marchandises en vue de réduire les attentes inutiles à l'entrée du port, avant le passage au scanner, pour la validation du scanner, avant l'inspection physique, ou encore la validation du rapport final, permettrait de réduire considérablement le retard général sans incidence sur le contrôle exercé par les douanes. Cela vaut également pour les procédures dans le MICTSL où l'on constate aussi des retards.

Les retards liés au passage des conteneurs au scanner se répercutent sur le temps de cycle des camions et augmentent les frais de transport de 15 à 30 % par rapport aux pays de comparaison (paragraphes 141-143). Outre les coûts élevés sur les principaux corridors, les frais de transport entre les petits centres économiques de Madagascar sont particulièrement élevés (bien plus que sur les grands corridors) et augmentent considérablement les coûts (parfois prohibitifs) des exportations de produits avant même d'atteindre les grandes villes ou les ports. Cela a également un impact négatif sur l'émergence de chaînes d'approvisionnement.

Une réduction des retards inutiles du délai de dédouanement et des déplacements dans le port et le terminal de conteneurs pourrait doubler ou tripler la productivité des camions au augmentant le nombre de rotations et en réduisant les frais de transport de 13 à 15 % (paragraphe 146). En attendant d'être scannés puis inspectés, les conteneurs doivent rester sur les camions qu'ils immobilisent, réduisant leur rendement. L'immobilisation des marchandises et des camions réduit considérablement le temps d'utilisation économique des équipements de transport. Les camions opérant sur le corridor Toamasina-Antananarivo peuvent donc rarement faire plus d'un voyage par semaine et en général, ils n'effectuent pas plus de 40 000 km par an, un kilométrage très inférieur à celui de l'Union européenne où la moyenne est de 150 000 km par an, et à celui d'autre pays d'Afrique subsaharienne, où la moyenne

tourne autour de 80 000 km par an. Cela augmente sensiblement les coûts d'exploitation, ce qui se traduit par des frais de transport élevés pour les usagers de ces services, et nuit à la compétitivité des entreprises malgaches. Les opérateurs de transport sachant que les camions rouleront peu investissent dans des véhicules d'occasion dont le financement et les frais fixes sont moindres mais qui tombent plus souvent en panne (paragraphe 140). On estime que l'impact des retards dans les ports coûte à l'économie au moins 11 millions de dollars EU par an en perte d'efficacité et en coûts d'investissement, sans compter les coûts supplémentaires en aval, plus difficile à estimer.

Dans l'ensemble, le temps nécessaire à la préparation et à l'exécution des opérations d'importation et d'exportation est encore trop long. Les procédures actuelles génèrent également des conditions de concurrence inéquitables, car les grandes entreprises et les sociétés implantées dans les zones franches industrielles sont mieux armées face aux formalités douanières. Une révision des règlements et des exigences résoudra en partie ce problème, mais la transparence sur l'origine des retards doit être améliorée car cela permettra au Gouvernement de réduire les goulots d'étranglement. Il serait important de contrôler et de publier les délais de traitement des formalités administratives dans tous les Ministères, idéalement en temps réel. Parallèlement à cela, s'assurer que les procédures de dédouanement soient totalement dématérialisées et commencent dès la soumission électronique des documents (et non après la présentation de la documentation sous forme imprimée) sera essentiel pour accélérer le dédouanement et lutter contre la corruption.

Ces réformes, parmi d'autres, sont intégrées à l'Accord de facilitation du commerce (AFC) de l'OMC que Madagascar devrait ratifier et respecter (paragraphe 122). La mise en œuvre par tous les partenaires commerciaux de l'AFC est dans l'intérêt de Madagascar, de même que la mise en œuvre des engagements pris par Madagascar car les coûts commerciaux affectent de manière disproportionnée les plus petites entreprises. Comme tous les pays les moins avancés (PMA), Madagascar doit identifier les engagements que le pays ne peut pas appliquer immédiatement et ceux dont la mise en œuvre exigera une assistance technique supplémentaire, et en informer l'OMC. La mise en place du Comité national de facilitation du commerce, idéalement coordonné avec le Comité Directeur National pour le CIR en vue de réduire la multiplication des comités, contribuerait à la réussite de cet exercice. L'AFC permettrait de rallier les donateurs autour d'un programme de réforme complexe mais très pertinent, comme le montre ce rapport.

Autres politiques de réglementation qui augmentent les coûts commerciaux

Alors que toute activité de réglementation sert des objectifs politiques légitimes, dans divers organismes de réglementation, les procédures actuelles semblent entraîner des frais élevés et des retards pour les importateurs, sans permettre d'atteindre pour autant les objectifs en matière de réglementation (paragraphe 99-101). De bonnes pratiques réglementaires peuvent contribuer à améliorer le bien-être des consommateurs en garantissant la sécurité des aliments et des produits. 14 organismes de réglementation au moins sont impliqués dans la réglementation des importations ; obtenir tous les documents et autorisations nécessaires peut prendre des jours, voire des semaines, ce qui augmente les coûts et les délais pour les importateurs et les exportateurs. En dépit du fait que 11 organismes soient déjà connectés à un système électronique d'octroi de licences d'importation, une interaction physique est souvent nécessaire à leur délivrance, et la collaboration entre les organismes frontaliers reste souvent limitée et doit être améliorée. Le Gouvernement devrait revoir les exigences en matière d'importation et supprimer ou simplifier celles qui ne correspondent pas aux objectifs réglementaires selon les conclusions de consultations ouvertes, afin de réduire les coûts inutiles. Actuellement, les organismes de réglementation font aussi réaliser des essais de conformité

des produits dans des laboratoires non accrédités, fondant leur évaluation sur des essais peu fiables. Si Madagascar s'assurait que les organismes de réglementation acceptent les résultats d'essais réalisés par des laboratoires privés, accrédités à l'échelon international (tels que l'Institut Pasteur de Madagascar), cela pourrait inciter les laboratoires privés à investir dans les capacités et l'accréditation, ce qui aurait des effets positifs pour la sécurité des consommateurs, et pour les exportateurs qui ont besoin de ces laboratoires (paragraphe 115).

La lourdeur des réglementations affecte aussi les exportateurs, plus de la moitié des mesures contraignantes non tarifaires auxquelles sont soumis les exportateurs sont mises en place par les autorités nationales (paragraphe 102-109). Cela signifie que les exportateurs doivent non seulement satisfaire aux exigences des marchés d'importation, mais aussi aux nombreuses exigences bureaucratiques imposées par Madagascar avant l'exportation. La plupart concernent les inspections avant embarquement, la certification ou la délivrance de licences ou d'autorisations d'exportation. Obtenir tous les documents et l'autorisation d'exportation peut prendre un temps considérable. L'obtention du certificat de consommabilité, exigé pour chaque expédition à l'exportation, prend en moyenne au moins 5 jours ouvrables lorsque seul un contrôle visuel est effectué, mais bien davantage si des échantillons sont soumis à des essais. Il semble que les retards les plus importants se produisent avant la déclaration en douane, certaines entreprises signalent qu'elles commencent à préparer les documents près d'un mois avant la date d'expédition, mais des délais de plusieurs mois pour obtenir une autorisation ne sont pas exceptionnels. De tels délais découragent bien sûr les entreprises qui souhaitent exporter. Pour un certain nombre de produits, ces licences d'exportation sont liées au contrôle obligatoire des marchandises expédiées en vue de s'assurer que les produits malgaches soient perçus à l'étranger comme des produits de haute qualité. L'impact de cette mesure est néanmoins douteux et elle devrait être réexaminée. Plusieurs restrictions à l'exportation directe (publique et privée) sont également appliquées et devraient être supprimées (paragraphe 109).

Institutions de soutien au commerce et transparence

Les zones franches industrielles ont constitué un élément clé de la stratégie de développement économique de Madagascar, mais elles comptent trop sur les avantages fiscaux, au lieu de fournir une grande partie des infrastructures manquantes, indispensables. Les ZFI se concentrent sur la fabrication exigeant une main d'œuvre abondante, à faible valeur, orientée vers l'exportation, et leur contribution aux exportations a été et reste importante. Depuis 2011, la composition sectorielle des ZFI délaisse le secteur du textile et enregistre de nouvelles autorisations dans les secteurs de l'habillement, des TIC et de la chimie. Les exportations de vêtements vers l'Union européenne et l'Afrique du Sud ont augmenté, compensant en partie les baisses d'exportation vers les États-Unis. Plusieurs problèmes sapent la rentabilité du secteur des ZFI, alors que certains d'entre eux pourraient être résolus par une meilleure conception du régime. Le manque récurrent d'infrastructures qui pèse sur l'économie malgache ne peut être résolu par le régime de ZFI mono-entreprise alors que des zones spatialement concentrées permettraient de remédier au manque actuel d'infrastructures (paragraphe 167). Combiner cette transition vers des zones spatialement concentrées à l'harmonisation des avantages fiscaux entre les ZFI et les autres entreprises pourrait améliorer la compétitivité et les liens avec l'ensemble de l'économie, et réduire les distorsions existant entre les entreprises des zones franches et les entreprises de droit commun. Par ailleurs, améliorer la clarté et la transparence de la réglementation, notamment concernant les marchandises susceptibles d'être importées en franchise, réduirait les possibilités de recherche de rente. Le suivi et le contrôle du régime de zone franche au jour le jour sont actuellement insuffisants (paragraphe 171), ils doivent être améliorés pour réduire les risques d'abus et d'écoulement d'importations en franchise dans l'économie. Maurice pourrait servir d'exemple à cette transition qui

devra être appliquée avec prudence. L'exigence que des entreprises dans les zones franches exportent 95 % de leur production (qui n'est pas en conformité avec les dispositions de l'OMC) limite les liens en aval et devrait être supprimée (paragraphe 177).

Poursuivre le soutien des actuels et nouveaux exportateurs et investisseurs sera difficile, mais il reste encore beaucoup à faire pour rendre efficaces les institutions telles que l'ITBM, l'EDBM et les initiatives telles que le GUE. Pour améliorer l'efficacité du guichet unique placé sous la tutelle de l'EDBM, tous les organismes concernés doivent être à nouveau représentés physiquement au sein de l'EDBM et tous les représentants de ces organismes auprès de l'EDBM doivent disposer de pouvoirs décisionnels suffisants, de sorte que ce guichet ne soit plus une simple vitrine. Toutes les décisions pertinentes devront être prises par l'EDBM ou bien, si cela est impossible, des délais maximaux de dédouanement devront être clairement définis, et les retards seront suivis et publiés. Le soutien aux exportateurs pour garantir les relations à l'exportation au-delà de la première ou de la deuxième année pourrait contribuer à la diversification et à un meilleur taux de réussite des petites entreprises.

Grâce à la mise en place programmée du guichet unique à l'exportation (GUE), le Ministère du Commerce vise à réduire le délai total d'obtention des documents pour l'exportation de produits agroalimentaires à 20/25 jours (paragraphe 184). Garantir des délais prévisibles constituerait une amélioration significative, mais cela resterait un lourd fardeau pour les exportateurs et limiterait leurs perspectives de croissance. Toutes les procédures doivent être réexaminées en vue d'améliorer l'efficacité de la réglementation et, si possible, d'atteindre les mêmes objectifs à un moindre coût pour les exportateurs. Parallèlement au renforcement de la transparence dans les procédures d'exportation, un effort similaire pourrait être déployé pour les procédures d'importation ainsi que pour toute exigence réglementaire concernant les exportations et les importations, en créant par exemple un portail du commerce qui pourrait devenir un référentiel juridiquement contraignant de toutes les réglementations pertinentes. Comme pour l'EDBM, pour que le GUE fonctionne réellement, il faudra aller au-delà du regroupement. Tous les agents du GUE devront disposer des pouvoirs décisionnels nécessaires pour signer et approuver immédiatement les documents. Les délais de traitement de chaque autorisation doivent être plus transparents, de sorte que les organismes soient tenus responsables des retards.

Coordination des politiques

L'absence de programme commun d'harmonisation tel qu'une stratégie d'ensemble pour la compétitivité se traduit par un manque de coordination au sein du Gouvernement et entraîne la mise en place de mesures isolées et non coordonnées qui ont un effet négatif sur l'environnement entrepreneurial. Dans l'ensemble, le Ministère du Commerce ne remplit pas son rôle de chef de file de la coordination (les éléments clés de la politique commerciale et de la compétitivité sont gérés par d'autres Ministères), mais il réagit ponctuellement aux demandes externes et coordonne les réponses en conséquence. Le Comité Directeur National récemment créé pourrait jouer le rôle d'intégrateur de toutes les parties prenantes, mais pour cela, un leadership fort et la volonté de collaboration des parties prenantes seront indispensables. Un mécanisme obligeant tous les membres du CDN à participer, partager les informations et mettre en œuvre les décisions communes constituerait une réelle avancée.

Le Ministère du Commerce, en collaboration avec le CDN, devra prendre l'initiative de sensibiliser à l'importance stratégique de la politique commerciale et de simplifier les questions essentielles au plus haut niveau décisionnel (paragraphe 76). Il sera nécessaire d'éliminer les barrières entre les Ministères et les organismes, mais aussi entre les services au sein des Ministères. Il faudra pour cela un changement fondamental de comportement dans la conduite des affaires du Gouvernement.

Cela devra être complété par un dialogue plus fréquent, informel et inclusif avec le secteur privé pour garantir que ses préoccupations apparaissent rapidement parmi les priorités du Gouvernement, et que des solutions soient cherchées et appliquées. La circulation des informations entre les divers organismes de réglementation et le secteur privé doit être améliorée afin que les nouvelles réglementations donnent lieu à des discussions avant d'être adoptées. Les informations des autres membres de l'OMC doivent également être mieux transmises aux parties prenantes par les coordinateurs MSP (mesures sanitaires et phytosanitaires) et OTC (obstacles techniques au commerce). Les initiatives malgaches de réglementation doivent être communiquées à l'OMC, à la SADC, et au COMESA conformément aux engagements.

Questions sectorielles - agriculture, pêche et tourisme

L'agriculture et l'élevage, la pêche et le tourisme sont toujours des secteurs importants pour l'économie, mais ils sont affectés par les problèmes de politique commerciale évoqués dans ce rapport. Régler ces problèmes pourrait contribuer à relancer ces secteurs et à créer des emplois.

Selon le chapitre sur l'agriculture, la productivité reste faible et n'a guère augmenté au cours des dernières décennies ; l'accès limité au financement, aux intrants agricoles et les obstacles administratifs affectent la compétitivité générale. Faciliter l'accès à la terre sera important pour permettre de nouveaux investissements et des opérations plus efficaces, et élargir l'accès à de meilleures semences et aux engrais sera essentiel pour accroître les rendements. Les programmes regroupant les petits exploitants et les collecteurs jouent déjà un rôle important en fournissant des intrants ou en permettant d'y accéder mais le Gouvernement pourrait collaborer et faire un meilleur usage des réseaux d'opérateurs du secteur privé existants pour faciliter l'accès et la prestation de services de vulgarisation (paragraphe 237, 242). Il faudrait revoir et simplifier les nombreuses lois et réglementations concernant les secteurs de l'agriculture et de l'élevage, et réduire le nombre de prélèvements et de taxes, tout en s'assurant que les réglementations conservées soient appliquées (paragraphe 227-231). La récente initiative du MCC pour réglementer plus strictement les collecteurs dans le secteur agricole augmenterait les coûts, ajouterait des procédures ouvertes aux paiements officieux, et serait extrêmement difficile à mettre en œuvre, elle doit donc être réexaminée.

Le secteur de la pêche reste dynamique et de nouveaux débouchés apparaissent, notamment en Extrême-Orient, mais il est essentiel que l'autorité sanitaire halieutique (ASH) soit reconnue comme « autorité compétente » par l'Union européenne. Les petits opérateurs sont parvenus à entrer dans les circuits d'exportation par le biais des collecteurs, augmentant le potentiel de croissance et réduisant la pauvreté, mais les exportations vers l'Union européenne dépendent largement de la reconnaissance de l'ASH. Le Gouvernement doit s'assurer que des ressources suffisantes sont disponibles et qu'elles sont bien utilisées par l'ASH (paragraphe 275). Ensuite, des facteurs transversaux tels que les coûts de transport élevés, et les liaisons (aériennes) limitées affectent particulièrement le secteur à forte valeur ajoutée des produits frais (paragraphe 274). Enfin, les données concernant le secteur sont limitées. De meilleures données sur les réserves, les captures et les produits commercialisés devront être recueillies pour permettre une meilleure gestion des stocks et des licences, et pour concevoir des politiques visant à assurer l'exploitation durable d'un secteur dont les réserves sont soumises à une forte pression.

Le tourisme est toujours un secteur à fort potentiel mais il est coûteux de se rendre à Madagascar et difficile de se déplacer à l'intérieur du pays tant que les liaisons aériennes n'auront pas été améliorées. La fréquentation touristique se redresse après plusieurs crises politiques, mais la concurrence

limitée dans l'accès aérien international et le coût élevé des transports dû à un service aérien intérieur et à un transport terrestre faibles et limités augmentent le prix d'un voyage à Madagascar et rendent les déplacements dans le pays longs et coûteux (paragraphes 288-291). Si les touristes choisissent généralement des séjours de longue durée, cela est en partie dû à la lenteur des transports intérieurs, ce qui réduit la compétitivité du secteur et limite le nombre de visiteurs, car peu de touristes peuvent se permettre de prendre de longues vacances. Le Gouvernement devrait se concentrer sur la mise en œuvre des accords existants sur l'accès aérien par la préparation et l'adoption des annexes qui les mettent en pratique, et par l'adoption de nouveaux accords avec des marchés à impact potentiel élevé pour le secteur du tourisme en optimisant l'accès au pays à travers les principales plaques tournantes du trafic aérien. Il sera également important d'améliorer les déplacements à l'intérieur de Madagascar, en examinant par exemple les réglementations intérieures en vue de faciliter l'entrée et la concurrence sur les principales lignes. Il conviendrait aussi de remédier à la pénurie de compétences en facilitant la délivrance de permis de travail, en adaptant les formations aux besoins du secteur privé, en créant une équipe de formateurs qualifiés et en encourageant l'amélioration des instituts de formation aux métiers du tourisme qui existent et la création de nouveaux instituts dans ce domaine (paragraphes 297-300).

Questions à moyen et long terme qui doivent compléter les réformes

Ces recommandations plus spécifiques ne seront toutefois efficaces que si elles sont complétées par des réformes plus larges, plus ambitieuses et à plus long terme. S'attaquer à ces questions exigera une nouvelle consultation de grande envergure, une analyse de l'économie politique, la formation de coalitions, et un leadership politique fort pour surmonter la profonde opposition de ceux qui bénéficient du statu quo.

Plus important encore, les questions de gouvernance continuent d'imprégner l'économie, entravant la concurrence et réduisant les possibilités de croissance partagée. Améliorer la gouvernance et renouveler les efforts pour lutter contre la fraude et la corruption à tous les paliers de Gouvernement sera fondamental. L'application systématique des règles existantes et des sanctions permettra de réduire les inégalités d'accès aux prestations telles que les exonérations de droits, avantages fiscaux, accès aux marchés publics, délais de dédouanement plus rapides, ou procédures simplifiées dans un climat des affaires et des investissements généralement compliqué. L'amélioration de la gouvernance sera également nécessaire pour permettre aux organismes de réglementation de faire respecter les normes obligatoires, les licences dans le secteur de la pêche, et permettre un réel contrôle douanier. Comme nous l'avons précédemment indiqué, la conjoncture actuelle ajoutée à un environnement juridique et réglementaire faible, un système judiciaire inefficace, et des problèmes de gouvernance endémiques au sein du Gouvernement et des institutions privées rendent toute activité économique extrêmement difficile à moins de bénéficier de relations politiques. Pour la réforme des douanes, des enseignements pourraient sans doute être retirés de l'expérience des contrats de performance au Cameroun, qui ont abouti à des contrôles douaniers moins nombreux mais mieux ciblés, des délais de dédouanement plus courts, et une augmentation des recettes.

L'accès à la terre reste un problème sérieux pour de nombreux secteurs, le Gouvernement devrait se pencher sur la question. L'accès à la terre est une question éminemment politique qui a provoqué des tensions par le passé, mais le Gouvernement a aujourd'hui pleinement conscience que ce problème doit être résolu et de nouveaux efforts de réforme sont en cours. Une large consultation sera indispensable pour résoudre cette question dans tous ses aspects et les partenaires en matière de développement devraient être en mesure d'apporter leur aide.

Madagascar bénéficie déjà d'un meilleur accès au marché régional, dont le potentiel est néanmoins supérieur. Le pays devrait continuer d'éliminer les obstacles rémanents à l'intégration régionale. Cela doit inclure la circulation des personnes et des services commerciaux, pour lesquels Madagascar n'a quasiment fait aucune offre à ce jour au COMESA, ainsi que la collaboration en matière de réglementation avec les pays voisins. Madagascar pourrait envisager d'adhérer au Programme accéléré d'intégration économique (APEI), initiative lancée par le Malawi, Maurice, le Mozambique, les Seychelles et la Zambie, en vue d'accélérer les processus régionaux existants pour réduire les obstacles au commerce régional afin de favoriser l'investissement et l'intégration régionale.

Les volumes de trafic augmentent et les infrastructures se développent, mais le Gouvernement devrait aussi renforcer la concurrence entre les secteurs ferroviaire et routier, et promouvoir une plate-forme de transport multimodale pour décongestionner le port de Toamasina. Compte tenu du manque d'espace dans le port, les conteneurs pourraient être déplacés sous douane (par rail ou par route) vers un terminal de port sec situé hors du port, à l'intérieur des terres à proximité d'Antananarivo, permettant une circulation continue de conteneurs et de marchandises vers leur destination, ce qui réduirait considérablement les coûts de transport. Les marchandises passeraient au scanner à l'arrivée au port sec, avant d'être entreposées en fonction du circuit de dédouanement, évitant ainsi les longs retards à Toamasina qui réduisent le temps de cycle des camions. Tous les services frontaliers seraient présents et y effectueraient les contrôles douaniers. Un mécanisme similaire pourrait être appliqué pour les exportations : les marchandises seraient dédouanées au port sec et directement envoyées au port sans contrôle ultérieur. La décongestion d'Antananarivo serait également un avantage, la gare centrale pourrait continuer d'être utilisée pour le trafic de passagers. Le port sec devrait être géré par un concessionnaire, comme le terminal de conteneurs de Toamasina, pour assurer une gestion efficace.

Résumé et conclusion

La matrice d'action présentée ci-dessous se fonde sur une proposition de matrice qui a été proposée au départ par les auteurs de ce rapport et a été adaptée après l'atelier de validation dans le but de refléter les commentaires et les suggestions qui y ont été formulés. Elle décrit les principaux obstacles qui entravent l'intégration des entreprises malgaches et des consommateurs sur les marchés régionaux et mondiaux, mais elle doit être lue avec le rapport principal. Elle présente les réformes recommandées en matière de politiques, identifiées dans cette mise à jour de l'EDIC et décrites dans cette section. Les auteurs se sont efforcés de les classer selon les trois critères de « priorité », « difficulté » et « bénéfice » pour faciliter leur ultérieure hiérarchisation, mais ils sont conscients que les défis réels et l'impact dépendront de la manière dont les réformes proposées seront interprétées et mises en œuvre. Traiter ces questions de manière systématique, cohérente et efficace sera essentiel pour ouvrir de nouveaux débouchés à l'étranger aux entreprises, aux agriculteurs et aux consommateurs malgaches. Des discussions transparentes et ouvertes avant, pendant et après la mise en œuvre des réformes proposées seront toutefois essentielles à leur réussite.

Matrice d'action proposée par la mise à jour de l'EDIC

Obstacle identifié	Action proposée	Organisme responsable	Priorité/Difficulté/Bénéfice
Politique économique et commerciale			
L'accès limité à l'énergie freine le secteur de la production	<p>Réviser la législation pour permettre aux producteurs indépendants d'énergie de fournir de l'électricité, réformer le secteur de l'énergie et la JIRAMA¹</p> <p>Promouvoir les énergies nouvelles et renouvelables.</p> <p>Renforcer la transparence dans le secteur de l'énergie.</p>	Ministère de l'Énergie, Assemblée Nationale, OI du Secteur Privé	Élevée/Élevée/Élevé
Les exonérations de droits dans les ports manquent de transparence, ce qui affecte la concurrence et pénalise certaines entreprises	<p>Simplifier et publier les critères d'éligibilité pour les diverses exonérations</p> <p>Utiliser les données existantes pour surveiller leur application et réduire les abus</p>	MFB / Douanes, MCC	Élevée/Modérée/ Élevé
Les réformes tarifaires ne sont pas communiquées de manière transparente, alors que le passage au TEC du COMESA affectera sensiblement les prix	<p>Communiquer et discuter du calendrier de transition pour la mise en œuvre du TEC du COMESA avec le secteur privé afin de permettre aux entreprises et aux consommateurs de s'adapter, envisager de discuter avec les autres membres du COMESA d'éventuelles révisions du TEC pour établir par exemple l'absence de droits sur les biens d'équipement, les matières premières et les produits de base</p>	MFB / Douanes MCC	Élevée/Modérée/ Élevée
L'utilisation des intrants de services par les entreprises est limitée, en partie parce que l'offre nationale est limitée	<p>Faire un état des lieux du commerce des services à Madagascar.</p> <p>Promouvoir le commerce des services à Madagascar.</p> <p>Prioriser les secteurs nécessaires à l'amélioration de la compétitivité des entreprises exportatrices.</p> <p>Revoir les réglementations des principaux secteurs de services et favoriser la coordination en matière de réglementation avec les pays voisins, par exemple par le biais du Programme accéléré d'intégration économique (APEI)</p>	Ministère du Commerce, Ministères des secteurs concernés, CDN	Modérée/Faible/Élevé

Les infrastructures sont insuffisantes	<p>Relancer et développer l'utilisation du réseau ferroviaire.</p> <p>Développer les ports secondaires et fluviaux.</p> <p>Développer le transport maritime pour les corridors régionaux.</p> <p>Développer les infrastructures de stockage réfrigérées dans les aéroports et ports.</p> <p>Installer un Internet Exchange Point (IXP) et ajouter un Data Center.</p> <p>Réparer les grands axes routiers.</p> <p>Améliorer les processus de maintenance, allouer des ressources supplémentaires et faire respecter les réglementations concernant la surcharge sur les routes pour assurer que l'infrastructure existante ne se dégrade plus²</p>	Ministère des Travaux Publics	Élevé /Faible/Élevé
Faible sécurité des investissements	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 la lutte contre la corruption et refonte de la chaîne pénale.	Min Justice Juridiction Chaîne pénale	Elevée/Faible/Elevé
Politique de taxation insuffisamment transparente	<p>Adopter une politique de taxation transparente et simplifiée.</p> <p>Evaluation de la situation globale de l'Administration fiscale et douanière.</p> <p>Evaluation de la totalité des taxes et de leur pertinence.</p> <p>Large diffusion des textes mis à jour.</p>	MFB OI du Secteur Privé	Modérée/Modérée/Elevé
La coordination autour des questions de politique commerciale est limitée faute de stratégie d'ensemble pour la compétitivité, ce qui entraîne l'instauration de mesures contradictoires	<p>Élaborer une stratégie pour la compétitivité fondée sur les recommandations de ce rapport et améliorer la coordination des politiques entre les Ministères et organismes concernés, en utilisant le CDN comme plate-forme centrale, sous la supervision du Ministère du Commerce</p> <p>Renforcement de la plateforme de concertation et de Dialogue Public-Privé afin de pouvoir discuter préalablement, entre autres, des textes relatifs à la législation fiscale et douanière, les nouvelles mesures, les réformes du cadre légal et réglementaire</p>	Ministère du Commerce, CDN	Élevée/Faible/Élevé
Facilitation du commerce			
Les contrôles douaniers dans les ports sont mal ciblés	Améliorer les procédures et les critères de gestion du risque de sorte que les résultats alimentent les critères de sélectivité, et mettre en place des contrôles de dédouanement indépendants à postériori	Douanes, MCC, DGI en collaboration avec d'autres organismes	Élevée/Modérée/Élevé

L'inefficacité des procédures congestionne le port, entraîne des retards et réduit le temps de cycle des camions	Améliorer les processus de gestion concernant la circulation des marchandises et adapter les horaires à ceux du terminal de conteneurs pour réduire les retards entre les points de contrôle et relancer les plateformes multimodales pouvant désengorger le port.	Douanes, port, MICTSL, Transitaires	Élevée/Modérée/Élevé
Le temps nécessaire à la préparation et à l'exécution des opérations d'importation et d'exportation est encore trop long et la dématérialisation en matière douanière n'est pas achevée	Mesurer le temps de dédouanement nécessaire pour chaque organisme et publier clairement ces données quasiment en temps réel, y compris pour les formalités préalables à la soumission des déclarations en douane Achever le processus de suppression de l'utilisation du papier pour les déclarations en douane et adapter les systèmes afin de permettre le dédouanement des expéditions avant leur arrivée et de compléter la dématérialisation en matière douanière et au niveau des banques	Douanes, GASYNET, Banques, organismes impliqués dans les contrôles réglementaires	Modérée/Faible/Élevé
Madagascar n'a pas encore manifesté son adhésion à l'accord sur la facilitation des échanges. Madagascar ne respecte pas ses engagements envers l'OMC en matière de facilitation du commerce	Ratifier l'Accord sur la facilitation du commerce et informer l'OMC de la classification des engagements Créer le comité national de facilitation des échanges	Ministère du Commerce	Élevée/Faible/Modéré
Autres politiques de réglementation			
Les politiques de réglementation entraînent des frais et des retards pour les opérateurs économiques sans permettre d'atteindre les objectifs en matière de réglementation ; la collaboration entre les organismes frontaliers est limitée, ce qui provoque des retards et une multiplication des formalités	Revoir les réglementations et les normes intérieures actuelles concernant les produits et les processus qui pourraient faire fonction de barrières non tarifaires afin de s'assurer que les objectifs réglementaires soient atteints, et supprimer/simplifier les exigences dans la mesure du possible, selon les conclusions de consultations ouvertes	Organismes de réglementation, Bureau des normes (BNM)	Modérée/Faible/Modéré
Les organismes de réglementation fondent leur évaluation de conformité sur des résultats d'essais effectués par des laboratoires qui ne sont pas accrédités	Revoir les textes législatifs pour s'assurer que les organismes de réglementation acceptent les résultats d'essais réalisés par des laboratoires accrédités à l'échelon international	Organismes de réglementation, BNM	Modérée/Faible/Modéré
La lourdeur des réglementations affecte les importateurs et les exportateurs	Revoir les exigences d'importation et d'exportation (MNT), en particulier le contrôle obligatoire des marchandises à l'exportation	Ministère du Commerce et CDN et les Ministères techniques concernés	Élevée/Faible/Élevé
Politiques et institutions de soutien au commerce			

Faible disponibilité de zones géographiques dédiées, aménagées et viabilisées destinées à accueillir des entreprises franches	Aménager et viabiliser des zones géographiques dédiées pour accueillir des entreprises franches Moderniser le dispositif réglementaire des entreprises franches	MIDSP MCC MFB MEPATE MTP OI secteur privé GEFP	Elevé/Elevé/Elevé
Le cadre réglementaire des ZFI manque de clarté et la surveillance est limitée, ce qui entraîne abus et écoulements illicites de produits sur le marché local	Autoriser tous les produits utilisés pour la production dans les ZFI à entrer en franchise sans établir de liste annuelle, mais améliorer le contrôle des stocks et l'utilisation de ces intrants	EDBM	Modérée/Modérée/Modéré
Les institutions de soutien aux investissements et à l'exportation ont encore des lacunes à combler	Revoir les opérations de l'EDBM et s'assurer que les agents qui y sont affectés soient investis des pouvoirs nécessaires pour agir au nom et pour le compte du service concerné	EDBM, MCC	Modérée/Faible/Modéré
Les procédures commerciales actuelles ne sont pas toujours transparentes et les délais de traitement des autorisations sont trop longs	Rendre le GUE opérationnel, réduire sensiblement les délais de traitement des autorisations et les publier pour améliorer la surveillance et la responsabilisation. Transformer le GUE en portail du commerce constituant un référentiel juridiquement contraignant de toutes les réglementations en matière d'importation et d'exportation	Ministère du Commerce	Élevée/Faible/Élevé
Questions sectorielles			
L'utilisation d'intrants et la productivité restent faibles dans le secteur Agricole	Faciliter l'accès aux intrants et aux techniques de production	Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage, MPRH	Élevée/Modérée/Élevé
Les nombreuses procédures administratives freinent le développement du secteur agricole	Réviser les textes existants pour éviter le chevauchement de compétences des autorités Revoir et simplifier les lois (ainsi que les nouvelles initiatives législatives) concernant les chaînes de valeur Agricoles, de même que les taxes locales, en s'assurant qu'elles soient transparentes, réellement appliquées et atteindre les objectifs de réglementation sans générer de coûts excessifs pour les opérateurs économiques	Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage	Modérée/Elevée/Modéré
La reconnaissance des autorités compétentes nationales est menacée	S'assurer que des ressources suffisantes soient disponibles et qu'elles soient efficacement utilisées par les autorités compétentes. S'assurer que les connaissances techniques soient disponibles et renforcées pour préserver la reconnaissance	Ministère des Ressources halieutiques et de la Pêche (ASH), Min Agri (DPV), Minel (DSV)	Élevée/Modérée/Élevé
Les connectivités limitées en matière d'Accès aérien ne permettent pas une diversification des marchés	Mise en œuvre des accords existants sur l'accès aérien, par la préparation et l'adoption des annexes qui les mettent en pratique, et adoption de nouveaux accords bilatéraux avec des marchés à impact potentiel élevé	Ministère du Tourisme ACM	Élevée/Faible/Élevé

<p>Mobilité restreinte des touristes dans le Pays, manque de fiabilité et tarifs non compétitifs.</p>	<p>Faciliter l'entrée de nouveaux acteurs et la concurrence sur les principales liaisons en utilisant les réglementations existantes³ ou en identifiant les réformes réglementaires à mettre en œuvre.</p> <p>Prioriser la réhabilitation des principaux axes touristiques (routier et ferroviaire)</p>	<p>Ministère du Tourisme</p>	<p>Élevée/Modérée/Élevé</p>
<p>Compétences limitées au niveau commercial et opérationnel dans le secteur du tourisme</p>	<p>Appuyer les centres de formation aux métiers du tourisme formation de formateurs, curriculum, équipement et adapter les formations aux besoins du secteur privé</p> <p>Mise en œuvre d'un Programme de création des capacités commerciales</p> <p>Standards/Certification : e-marketing, normes, certification</p>	<p>Ministère du Tourisme</p> <p>BNM (Bureaux de Normes de Madagascar)</p> <p>Ministère de Formation Professionnelle (MEETFP)</p>	<p>Faible/Modérée/Modéré</p>

¹ Pendant l'atelier les participants ont renforcé le besoin de tenir en compte la promotion des énergies nouvelles et renouvelables.

² L'atelier de validation a renforcé la nécessité de relancer et développer l'utilisation du réseau ferroviaire. Développer les ports secondaires et fluviaux et le transport maritime pour les corridors régionaux.

³ L'atelier de validation a renforcé la nécessité de prioriser la réhabilitation des principaux axes touristiques (routier et ferroviaire).

Chapitre 1 – Contexte et environnement économique (toile de fond)

1. Avec un Gouvernement nouvellement élu, Madagascar sort enfin de longues années de troubles politiques.

Le nouveau Gouvernement a mis la réconciliation nationale et la relance de l'économie au centre de ses priorités. Il espère atteindre ses objectifs par l'ouverture politique, le respect des droits de l'homme, la bonne gouvernance et la décentralisation stratégique. Un ensemble de réformes structurelles visant à améliorer la gestion du budget, les entreprises publiques, et la réforme de l'environnement entrepreneurial font partie intégrante de l'approche exposée dans le Plan national de développement (PND). Le volume de la demande intérieure étant limité, les marchés étrangers représentent une



opportunité de croissance cruciale pour les producteurs nationaux, mais les entreprises semblent avoir du mal à atteindre ces marchés. Les coûts commerciaux restent élevés et l'environnement commercial est imprévisible. Les marchés étrangers sont pourtant essentiels car le marché intérieur demeure fragmenté (30 % de la population seulement vit dans la capitale) et limité. Avec 22 millions de personnes dont le revenu moyen s'élevait à 447 dollars EU en 2012, soit un retour au niveau de 2001, le poids économique de Madagascar reste faible et l'accès aux marchés d'exportation sera essentiel pour permettre aux entreprises de bénéficier d'économies d'échelle et d'une croissance soutenue.

2. Le Gouvernement de Madagascar a demandé à la Banque mondiale une mise à jour de l'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC) élaborée entre 2001 et 2003 en vue d'identifier les principaux obstacles à l'intégration dans les marchés mondiaux.

Cette mise à jour de l'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (que nous nommerons ci-après EDIC, ou « cette étude ») identifie les obstacles qui empêchent Madagascar de développer son commerce, de diversifier et d'élargir sa base de production, et détermine les priorités pour les actions et les réformes. La mise en œuvre des réformes proposées dans la première EDIC est restée limitée ; cette mise à jour a pour but de retirer les enseignements de cette expérience afin d'élaborer une matrice hiérarchisée et déterminante de réformes politiques pouvant contribuer à relancer la croissance si elles sont mises en œuvre.

3. L'ouverture commerciale peut jouer un rôle crucial dans la lutte contre la pauvreté, mais elle ne suffit pas.

Une réduction des coûts commerciaux peut créer des opportunités de croissance et de création d'emplois, si les pays se spécialisent dans les produits pour lesquels ils disposent d'un avantage

comparatif. Une meilleure intégration permet aussi une plus grande spécialisation, les entreprises peuvent ainsi bénéficier d'économies d'échelle. L'exposition aux marchés mondiaux permet également aux entreprises d'avoir accès aux intrants intermédiaires (biens et services), ce qui peut favoriser l'innovation et accroître la productivité. Un secteur d'exportation puissant peut être un moteur de croissance économique, qui est à son tour un élément clé pour la réduction de la pauvreté, et tant que le rapport entre les deux n'est pas automatique, rien n'indique qu'il y ait des conséquences négatives pour la croissance. Toutefois, l'ouverture commerciale ne bénéficie pas automatiquement et clairement aux plus démunis, comme le montre un récent rapport¹, et d'autres observations suggèrent que la qualité des réglementations, l'importance du secteur financier et de l'éducation, et la qualité de la gouvernance sont des facteurs essentiels pour qu'un pays tire le meilleur parti du commerce². Traiter ces questions dans le cadre de la politique commerciale est donc essentiel, comme nous le verrons dans ce rapport, les réformes intérieures doivent compléter ce que l'on appelle généralement la « politique commerciale ». D'autres mesures telles que des filets de sécurité et un soutien à la transition professionnelle pourraient s'avérer nécessaires, en veillant à ce que ces mesures ne créent pas de nouvelles rigidités mais protègent les citoyens et les travailleurs, et non les emplois³.

4. **Cette étude se concentre sur les domaines pour lesquels des changements de politique sont susceptibles de créer un rapide changement économique.** L'expérience d'autres EDIC a montré qu'une liste de recommandations ambitieuse et exhaustive mais dépourvue d'orientation ne donne lieu à aucun changement significatif de politique dans la plupart des pays. Cette EDIC présente donc une matrice d'actions plus ciblée à partir de laquelle le Gouvernement et les partenaires en matière de développement pourront dialoguer et promouvoir des réformes. L'étude met un accent particulier sur les changements de politique visant à réduire les coûts commerciaux, rapides à mettre en œuvre, mais qui pourraient exiger un solide soutien politique. Elle se penche également sur les questions de réglementation intérieure qui contribuent largement à assurer que le commerce bénéficie aux plus démunis, comme nous l'avons précédemment indiqué. Si le manque d'infrastructures est chronique à Madagascar, les recommandations de cette étude portent sur la réforme des politiques (plutôt que sur les investissements matériels), essentielle pour optimiser l'impact de ces investissements, ou susceptible d'atténuer les effets de ce manque d'infrastructures en s'assurant qu'elles soient mieux utilisées.

5. **Pour répondre à la demande du Gouvernement, cette étude fait le point sur l'environnement économique et entrepreneurial actuel avant d'évaluer les progrès accomplis depuis l'étude précédente.** Ce chapitre d'introduction identifie largement les contraintes macroéconomiques et donne un aperçu des principaux indicateurs sur la pratique des affaires. Il évalue ensuite la mise en œuvre de la matrice d'action de l'EDIC 2003 et identifie les facteurs clés qui ont contribué à la réussite ou à l'échec de l'application des principales recommandations.

6. **Le deuxième chapitre présente les politiques commerciales actuelles qui affectent les flux commerciaux régional et mondial, et étudie leur impact sur ces flux.** Ce chapitre se concentre sur les tarifs NPF au titre de l'OMC ainsi que sur les tarifs préférentiels et donne un aperçu des engagements d'intégration régionale pris par Madagascar, ainsi que l'évaluation de leur degré d'application. Cette section présente la structure des flux commerciaux au niveau agrégé mais aussi les performances à

¹ Voir *Le Rôle du commerce dans l'éradication de la pauvreté*, 2015, Groupe de la Banque mondiale et Organisation mondiale du commerce, Genève.

² Voir Le Goff, M. et Singh, R. (2014) *Does trade reduce poverty? A view from Africa* (Le Commerce réduit-il le niveau de la pauvreté ? Une vue de l'Afrique), *Journal of African Trade*, Vol 1(1) pp. 5-14.

³ Voir *Perspectives économiques mondiales 2007 : la gestion de la prochaine vague de mondialisation ; chapitre 4 : Nouvelles pressions sur les marchés du travail : intégration des grandes économies émergentes et marché mondial de l'approvisionnement en services*, Banque mondiale.

l'échelon de l'entreprise, qui démontrent qu'un petit nombre d'entreprises concentre l'essentiel des exportations. Cette analyse montre que les processus d'intégration régionale ont permis à Madagascar de développer ses exportations vers l'Afrique du Sud, et se penche sur les questions de politique liées à ces processus d'intégration. Ce deuxième chapitre présente également les principaux obstacles à l'efficacité de la politique commerciale qui affaiblissent la coordination entre les divers Ministères et organismes, et formule des suggestions en vue d'améliorer les mécanismes de coordination et les capacités.

7. **Le chapitre 3 de l'étude examine de manière plus approfondie les questions de la gestion des frontières et des mesures non tarifaires qui affectent la circulation transfrontalière des marchandises et leur rôle dans la facilitation du commerce.** Si les douanes ont accompli d'énormes progrès, l'utilisation parallèle de systèmes de dédouanement dématérialisé et sous forme imprimée, et un système de gestion du risque qui n'en est qu'au stade embryonnaire contribuent à générer des retards importants, tout comme le manque de coordination entre les organismes (et leurs liens avec les systèmes douaniers). Ce chapitre donne aussi un aperçu des réglementations existantes qui font fonction de mesures non tarifaires (MNT) et montre comment ces mesures, en particulier la manière dont elles sont appliquées, constituent un obstacle au commerce. Une meilleure application des réglementations existantes pourrait réduire les coûts commerciaux, accroître l'efficacité et l'impact des réglementations, permettant aux organismes d'atteindre les objectifs fixés en matière de politiques.

8. **Le chapitre 4 de cette étude examine en détail les services de transport et de logistique, et les facteurs générant des retards et des coûts supplémentaires pour les importateurs et les exportateurs.** L'analyse se concentre sur les processus dans le port de Toamasina, où transite plus de 80 % de l'ensemble du trafic, et montre que la manière dont les mesures et les procédures sont administrées entraîne des retards importants qui pourraient être réduits par des changements administratifs relativement simples. Elle montre également que ces retards sont amplifiés par le mauvais état des routes et le manque de sécurité sur le corridor Toamasina-Antananarivo. Ces deux facteurs réduisent en effet le temps d'utilisation total des camions (à 40 000 km par an environ), augmentent les coûts d'exploitation et les prix payés par les usagers des services de transport. Un certain nombre de réformes sont proposées en vue d'abaisser sensiblement les coûts de transport intérieur et de faciliter l'émergence de chaînes d'approvisionnement intégrées, ainsi que leur accès aux marchés internationaux.

9. **Le chapitre 5 porte sur les zones franches industrielles (ZFI), les institutions de soutien à l'exportation, et les services, intrants intermédiaires essentiels indispensables pour tous les secteurs de l'économie (y compris le secteur manufacturier) pour soutenir la concurrence mondiale.** Les ZFI ont été par le passé un important vecteur de développement des exportations et de débouchés sur les marchés étrangers, notamment pour les exportations de vêtements aux États-Unis. Madagascar a de nouveau bénéficié d'un accès préférentiel au marché en vertu de l'AGOA en juin 2014 et les ZFI pourraient encore jouer un rôle important en tirant parti des perspectives de croissance rapide des exportations. L'évaluation du cadre réglementaire des ZFI indique que le cadre actuel entrave les liens en amont et en aval, ne permet pas au Gouvernement de traiter les questions fondamentales telles que l'amélioration de l'accès aux infrastructures et aux services, qui devraient être intégrées à un nouveau régime de ZFI, alors qu'il octroie des incitations fiscales généreuses et discrétionnaires. Le chapitre suggère plusieurs manières de régler ce problème en adoptant un régime fondé sur les zones économiques spéciales (ZES), reposant moins sur les avantages fiscaux. Ce chapitre se penche également sur les organismes de promotion des exportations et décrit le rôle joué par ces services dans la diversification des exportations, ainsi que leur soutien aux exportations du secteur manufacturier, et évalue de manière approfondie leur utilisation à Madagascar.

10. **Les trois derniers chapitres évaluent l'impact des obstacles identifiés sur la croissance des secteurs de l'agriculture et de l'élevage, de la pêche, et du tourisme.** Ils examinent comment les priorités de réformes transversales affecteraient ces secteurs et contribueraient à hiérarchiser ces réformes. Le chapitre sur l'agriculture constate que la productivité reste faible et n'a guère augmenté ces dernières décennies, et que l'accès limité au financement, aux intrants agricoles, et les obstacles administratifs affectent aussi la compétitivité du secteur. Le chapitre sur la pêche montre que le manque de données disponibles soulève un véritable défi pour la durabilité du secteur à long terme et qu'une meilleure application de la loi et des réglementations existantes sera indispensable pour garantir la durabilité des réserves halieutiques, voire pour l'accès de tous à cette importante ressource naturelle. Le chapitre sur le tourisme recense les obstacles majeurs qui affectent le secteur et souligne la nécessité d'améliorer l'accès (aérien) à Madagascar ainsi que la disponibilité de main d'œuvre qualifiée.

Environnement économique et entrepreneurial

11. **Madagascar sort à peine d'une longue crise politique dont le coût économique a été considérable.** En 2014, l'économie a enregistré une croissance de 3 %, alors qu'elle n'était que de 0,6 % en moyenne par an entre 2009 et 2012, un taux plus faible que la croissance de la population (estimée à 2,9 %). Le revenu par habitant est retombé en 2012 au niveau de 2003 (400 dollars EU environ). Le Gouvernement prévoit une croissance d'environ 3,4 % en 2015 et d'environ 4,6 pour cent en 2016, grâce au rétablissement de la stabilité et à la mise en œuvre des réformes économiques, mais le risque demeure car les marchés semblent attendre que l'incertitude économique et politique soit définitivement levée.

12. **La stabilité macroéconomique a toutefois été maintenue durant la crise, car les politiques fiscale et monétaire sont restées prudentes en dépit de la faiblesse des recettes.** En 2014, l'inflation était de 6 % en conséquence d'une baisse de la demande intérieure et de la chute des prix à l'échelon international. En 2014, le déficit du compte courant devrait se réduire grâce à la croissance des exportations minières et à l'augmentation des aides, notamment grâce à la reprise du soutien budgétaire des donateurs. Entre avril 2014 et avril 2015, l'Ariary malgache a perdu 19 % de sa valeur face au dollar EU (et s'est apprécié de 2 pour cent face à l'euro) et les réserves internationales n'ont cessé de décliner tout au long de l'année, mais fin 2014, elles ont retrouvé leur niveau de l'année précédente, équivalant à 2,2 mois d'importations, surtout grâce aux versements effectués au titre du soutien budgétaire. La monnaie était toujours sous pression début 2015 et la banque centrale a maintenu ses opérations de rachat sur le marché des changes interbancaire qui influence le taux de change publié afin d'enrayer la dépréciation du taux de change interbancaire officiel. Ceci a créé un écart entre le taux de change interbancaire officiel et le taux de change auquel se déroulent les véritables transactions interbancaires. La dette était estimée à 36,3 % du PIB fin 2014, niveau jugé soutenable si les tendances en matière d'emprunt ne repartent pas à la hausse.

13. **Depuis les années 1980, les politiques de modernisation de l'économie ont été perturbées par deux crises politiques au moins mais dans l'ensemble, elles ont été poursuivies.** Ces politiques ont réformé des secteurs clés de l'économie : banque, pétrole, logistique, télécommunications, chemin de fer et distribution. Ces mesures ont été accompagnées de réformes visant à réduire les obstacles au commerce de biens et de services, et d'une libéralisation des comptes courants et des comptes de capitaux afin de permettre la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux. De nouvelles lois sur les investissements et sur les zones franches ont été adoptées respectivement en 2007 et 2008. En tant qu'économie ouverte, Madagascar a attiré une part croissante d'IDE, qui a

sensiblement augmenté après 2000. Ces réformes ont catalysé l'émergence de secteurs dynamiques, notamment le tourisme, l'habillement, la pêche et les TIC, et les apports d'IDE sont passés de 3 à 12 % du PIB entre 2006 et 2008, essentiellement dans les secteurs minier, textile et la distribution du pétrole. La croissance de l'IDE s'est interrompue durant la crise de 2009. Entre 2013 et 2014, l'investissement direct étranger est passé de 5,2 à 3,6 % du PIB, étant donné qu'un nombre réduit de gros projets miniers arrivent à maturité avec des constructions en voie d'achèvement. Dans l'ensemble, si l'on fait exception du secteur minier, l'activité d'investissement reste faible, mais stable.

14. **La récente crise politique a toutefois sévèrement touché le secteur privé, entraînant une quasi-stagnation entre 2009 et 2014, année où a commencé une légère récupération.** Ajoutée aux chocs exogènes comme la crise financière mondiale, la détérioration de la gouvernance et de la sécurité a réduit la compétitivité et les débouchés des entreprises malgaches. La suspension de l'AGOA (*African Growth and Opportunities Act*, loi sur la croissance et les opportunités économiques en Afrique) à la fin de l'année 2009 a affecté l'accès au marché des États-Unis, en particulier pour la filière textile dont les exportations ont chuté de près de 50 % entre 2008 et 2010, de même que les secteurs tributaires des exportations tels que la distribution, la restauration et le transport. Les entrées d'IDE sont passées de 12 à 8 % du PIB en 2012, et une réduction sensible du soutien des donateurs a affecté l'économie, en particulier les investissements dans les infrastructures, ce qui a entraîné d'importants effets secondaires. De nombreux investisseurs et entrepreneurs malgaches ont manifesté leur désaccord en quittant le pays, cherchant des débouchés économiques à l'étranger, un grand nombre d'entreprises du secteur formel ont fermé, entraînant d'importantes pertes d'emplois, et certaines entreprises sont passées dans le secteur informel. 335 000 emplois formels environ ont été perdus entre 2009 et 2011, alors que l'activité dans le secteur informel a augmenté⁴. Un certain nombre de secteurs ont néanmoins très bien résisté à la crise, notamment l'industrie extractive, l'agro-industrie, et le secteur bancaire. Certains fabricants de vêtements ont également trouvé de nouveaux débouchés pour leurs exportations, en particulier en Europe et en Afrique du Sud. Les entreprises produisant pour le marché intérieur ont relativement bien résisté.

15. **La pauvreté a augmenté, le taux est l'un des plus élevés au monde.** Entre 2001 et 2012, le taux de pauvreté a augmenté, aggravé par les crises politiques. En 2012, 90,6 % de la population vivait au-dessous du seuil international de pauvreté, fixé à 2 dollars EU par jour, 78,2 % se situant en dessous de la limite de l'extrême pauvreté, avec 1,25 dollar EU par jour. Avec une croissance démographique estimée à près de 3 %, le taux de pauvreté ne devrait pas diminuer rapidement dans les prochaines années. Dans le même temps, l'intensité de la pauvreté a légèrement diminué. En général, depuis 2001, la croissance de la consommation a été plus élevée pour les 3 quintiles les plus pauvres, tandis que la croissance a été négative pour les 40 % de la tranche supérieure. Néanmoins, la pauvreté dans les zones rurales, où vit 80 % de la population de Madagascar, est près de deux fois plus élevée que dans les zones urbaines. L'agriculture, qui occupe 70 % de la population active, a connu une croissance de 0,8 % seulement en 2014.

16. **Le retour à l'ordre constitutionnel a envoyé un signal fort, mais la situation politique demeure fragile et incertaine, et les investisseurs privés sont encore hésitants.** L'instabilité du climat politique a fortement influencé le modèle économique par le passé, et cela est toujours vrai. Une gouvernance faible et une mainmise expansive des élites sur les ressources menacent le partage de la croissance. Par ailleurs, les conditions météorologiques qui évoluent défavorablement constituent

⁴ Selon une enquête nationale menée par BIT/PNUD, les secteurs les plus affectés ont été l'industrie (126 211), les services (111 234), les infrastructures (46 688), le tourisme (16 739), le secteur minier (12 945), l'artisanat (11 587) et la pêche (10 232).

de nouveaux obstacles pour l'économie. Le Gouvernement encourage le dialogue avec le secteur privé en vue d'assurer la reprise des affaires locales et internationales, mais ces initiatives louables devront s'accompagner de réformes. Certains secteurs tels que la construction, l'agroalimentaire, le textile enregistrent une croissance évidente, et Madagascar peut à nouveau bénéficier du système de préférences de l'AGOA depuis juin 2014.

17. **Le nouveau Plan national de développement (PND) 2015-2019 définit les orientations et les priorités du Gouvernement pour la réconciliation nationale et la relance de l'économie, mais le commerce ne joue pas un rôle de premier plan.** La nouvelle orientation stratégique de la politique du Gouvernement a pour objectif de renforcer la réconciliation nationale en offrant une plus grande et judicieuse ouverture politique en vue de relancer l'économie sur les bases suivantes : (i) démocratie, primauté du droit, respect des droits de l'homme et bonne gouvernance ; (ii) politique de décentralisation stratégique pour un transfert effectif des ressources aux collectivités ; (iii) ensemble de réformes structurelles visant à améliorer la gestion budgétaire et les entreprises publiques (comme la compagnie d'électricité et la compagnie de transport aérien, essentielles pour le développement du secteur privé et du tourisme) ; et (iv) amélioration de la productivité du travail notamment par la réforme de l'environnement entrepreneurial. Le PND est divisé en cinq axes stratégiques concentrés sur la gouvernance, la croissance partagée et le développement à l'échelon local : préservation de la stabilité macroéconomique, croissance partagée, développement du capital humain, mise en valeur des ressources naturelles et renforcement de la résilience pour soutenir le développement. Toutefois, le commerce et la politique de compétitivité ne semblent pas figurer dans le PND parmi les priorités du Gouvernement, à l'exception de quelques références dans le document de stratégie commerciale et de promotion des exportations.

Principaux obstacles au développement du secteur privé et à l'investissement

18. **La relance économique devra être portée par un secteur privé solide, mais un certain nombre d'obstacles transversaux entravent la croissance, l'économie reste faible et peu diversifiée.** Une analyse des 100 premières entreprises de Madagascar révèle que les plus grandes entreprises formelles appartiennent au secteur minier et au secteur de l'énergie, puis à ceux de la construction et de la pêche, et enfin aux secteurs de l'agro-industrie et du textile. L'agriculture, le tourisme, et la construction sont des secteurs créateurs d'emplois, mais leur envergure reste limitée. Le secteur agroalimentaire, en particulier, semble ne pas exploiter pleinement son potentiel. Ce manque de diversification se retrouve également au niveau géographique, la plupart des grandes entreprises sont concentrées autour d'Antananarivo (la capitale de Madagascar), de Tamatave (Est) et de Mahajanga (Ouest), le premier et le deuxième plus grand port du pays, où l'on peut sans difficulté trouver et recruter une main d'œuvre qualifiée. L'enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises a montré que le tissu économique est principalement constitué de petites et micro-entreprises de moins de 5 employés. La section suivante énonce les principaux défis auxquels est confronté le secteur privé opérant à Madagascar, et le chapitre d'information générale sur l'environnement économique apporte des informations supplémentaires.

19. **Un environnement juridique et réglementaire faible affecte le secteur privé, et les problèmes de gouvernance sont endémiques.** Si Madagascar est, dans l'ensemble, l'un des pays d'Afrique sub-sahariennes les mieux classés pour la création d'entreprise, bien d'autres procédures pourraient être améliorées. Dans le classement de la facilité dans la pratique des affaires (*Ease of Doing Business*), Madagascar est passé de la 163^e à la 189^e place, figurant actuellement dans le quintile inférieur, montrant que le rythme des réformes de la réglementation des entreprises a ralenti ces dernières années.

Les plus faibles performances de Madagascar selon l'indice de pratique des affaires concernent les difficultés à obtenir un permis de construire (177), à s'approvisionner en électricité (189) et à obtenir un crédit (180). Madagascar a également régressé dans le respect des contrats (146), le paiement des impôts (65) et l'enregistrement des biens fonciers (153).

20. **Un système judiciaire inefficace et de graves problèmes de gouvernance au sein du Gouvernement et des institutions privées rendent toute activité économique extrêmement difficile, à moins de bénéficier de relations politiques.** Le classement du pays selon l'indice de perception de la corruption de Transparency International donne à réfléchir : en 2008, Madagascar était 85^e sur 180 pays et en 2013, le pays avait chuté au 127^e rang sur 177 pays. En 2009, « Criminalité, vols et désordres » et « instabilité politique » étaient respectivement classés troisième et cinquième obstacles majeurs pour le secteur privé dans l'enquête sur les entreprises de Madagascar. Les problèmes de gouvernance d'entreprise affectent la plupart des entreprises publiques, en particulier les principales compagnies des eaux, de l'électricité et du transport aérien, et nombre d'entreprises prétendent être victimes de harcèlement fiscal. Les petites entreprises ont des difficultés à avoir accès aux intrants essentiels (fournis par l'État) et brideraient leur développement afin d'éviter tout problème avec les autorités fiscales, ce qui les empêche de bénéficier d'économies d'échelle.

21. **L'accès aux infrastructures physiques, en particulier à l'énergie, demeure une préoccupation majeure.** La moitié des entreprises interrogées dans le cadre de l'enquête sur les entreprises de Madagascar conduite par la Banque mondiale (2013) mentionne l'instabilité politique comme principal obstacle aux affaires, mais l'approvisionnement en électricité vient immédiatement après. Le monopole d'État sur le secteur de l'énergie freine le secteur manufacturier, tout spécialement hors de la capitale, et diminue les investissements dans d'autres secteurs productifs tels que la pêche, le tourisme et l'agro-industrie. L'accès à l'électricité est limité, les coupures de courant sont fréquentes, ce qui augmente les coûts d'exploitation, en particulier dans les secteurs de la transformation et ceux qui travaillent avec des produits frais, comme l'agro-alimentaire et la pêche (voir ci-dessous). L'enquête de 2009 sur les entreprises révèle que certaines entreprises subissent 14 pannes de courant en moyenne par mois, ce qui entraîne une perte estimée à 8 % du chiffre d'affaires. La négligence de l'entretien des routes malgaches provoque l'enclavement de nombreuses régions. La société aéroportuaire nationale ADEMA contrôle un trop grand nombre d'aéroports régionaux dépourvus de l'équipement de base qui permettrait de voler de nuit ou dans de mauvaises conditions météorologiques. Dans de nombreuses régions, les prestations de service d'accès à Internet et de téléphonie fixe sont médiocres et on craint que l'accès à l'infrastructure stratégique dans le secteur ne soit pas compétitif.

22. **Une récente analyse des performances des entreprises de Madagascar révèle que la productivité moyenne du travail est faible, bien qu'il existe de grandes différences à l'échelon sectoriel et régional.** Si les salaires sont faibles par rapport à d'autres pays, la productivité est encore plus faible, ce qui entraîne des coûts salariaux relativement élevés par unité de production. La valeur ajoutée par travailleur d'une entreprise de fabrication dans la médiane de l'échantillon (comptant au moins cinq employés) est d'environ 1 600 dollars EU à Madagascar, alors qu'elle est dix fois supérieure en Afrique du Sud (environ 19 000 dollars EU) et près de dix fois plus élevée en Chine (15 000 dollars EU par travailleur) selon une récente étude⁵. La productivité du travail est toutefois plus faible pour l'entreprise médiane dans les secteurs du bois et de l'ameublement, de l'habillement, et de

⁵ Voir Buba, J., Clarke, G., et Engman M., *Firm performance in Madagascar*, Banque mondiale (à paraître). La valeur ajoutée par travailleur est calculée en soustrayant le coût des matières premières et des intrants intermédiaires de la valeur des ventes de la production, et en divisant ce montant par le nombre de travailleurs. La productivité du travail dans tous les secteurs manufacturiers est néanmoins plus élevée que dans certains pays de comparaison tels que l'Indonésie (environ 1 000 dollars EU par travailleur) et le Ghana (environ 1 300 dollars EU par travailleur).

l'alimentation, où la production demande beaucoup de main d'œuvre et pourrait créer de nombreux emplois, alors qu'elle est plus élevée dans les secteurs à forte consommation d'énergie comme le secteur minier, l'industrie chimique ou l'imprimerie. La productivité du travail est plus élevée de près de 50 % dans l'entreprise d'exportation médiane par rapport à l'entreprise non exportatrice, tout comme la productivité des entreprises à capitaux étrangers, par rapport aux entreprises malgaches (l'écart est moins prononcé que pour les entreprises exportatrices). La productivité du travail dans les micro-entreprises, qui représentent près de 95 % des entreprises de Madagascar, est probablement plus faible, mais nous manquons de données. En 2009, une étude a révélé que les entreprises malgaches obtenaient de moins bons résultats que les entreprises de la moyenne des pays d'Afrique sub-saharienne pour l'utilisation des capacités, la croissance annuelle des ventes, la croissance de l'emploi et celle de la productivité du travail. Il est peu probable que la tendance se soit inversée au cours de la récente crise.

23. **L'offre de main d'œuvre spécialisée et possédant les compétences professionnelles requises est limitée, en particulier hors de la capitale, et l'accès à la terre reste difficile.** En 2012, Madagascar est classé 129^e sur 145 pays pour la mesure générale de la « qualité des savoirs » déterminée selon l'indice économique des connaissances de la Banque mondiale. L'accès à la terre est également l'un des obstacles majeurs pour de nombreux secteurs, surtout pour les investisseurs et manufacturiers étrangers. Le système de délivrance de titres fonciers s'est amélioré au fil du temps dans plusieurs régions, mais il constitue toujours un engagement lourd et risqué pour les investisseurs. La pauvreté et le sous-emploi ont créé un marché pour les squatters professionnels qui occupent les terrains qui intéressent les investisseurs.

24. **La concurrence est entravée par les pratiques des entreprises informelles comme par les entreprises en place.** Dans l'enquête de 2009 sur les entreprises de Madagascar, les pratiques du secteur informel ont été classées deuxième obstacle majeur à la croissance des entreprises du secteur formel. En se soustrayant au paiement de la TVA et des charges, y compris les droits d'importation, les entreprises qui utilisent ces pratiques informelles peuvent saper le développement de celles qui respectent le cadre juridique et réglementaire. De telles pratiques sont fortement liées à la faiblesse des structures de gouvernance (voir les chapitres suivants). Cela entrave la concurrence des nouvelles entreprises et permet à celles qui bénéficient de telles pratiques de réaliser de gros profits sur les marchés intérieurs, pénalisant les exportations, car ces entreprises informelles s'établissent dans des marchés intérieurs et des créneaux confortables et bien protégés, ce qui décourage le développement et la création d'emplois. La complexité du climat d'investissement peut elle-même contribuer à cette situation, car elle agit directement comme une barrière à l'établissement de nouvelles entreprises formelles et limite la concurrence.

25. **Madagascar souffre également d'une faible concurrence dans plusieurs secteurs qui constituent d'importants intrants pour d'autres activités économiques.** Les marchés de l'énergie et du transport aérien intérieur sont tenus par des monopoles d'État. Le monopole national de fait sur le transport aérien affecte gravement la croissance du secteur du tourisme et les services de fret aérien non concurrentiels empêchent l'exportation de produits frais et de marchandises à haute valeur ajoutée par voie aérienne. Si des réformes ont été entreprises, les barrières à l'entrée restent importantes et confèrent un monopole de fait à l'entreprise publique Air Madagascar sur les liaisons intérieures, dont les services sont peu fiables et onéreux. Certains produits agricoles de base sont dominés par de petits cartels de négociants et d'opérateurs qui contrôlent les volumes d'exportation et les prix à la production. Les prix du pétrole et les coûts d'accès aux infrastructures de télécommunication sont élevés par rapport aux références internationales. Une seule entreprise sert quasiment la totalité du marché de l'eau minérale, des sodas et de la bière.

26. **Le secteur financier est restreint et extrêmement frileux, l'accès au crédit reste un obstacle important au développement du secteur privé.** Dans l'enquête de 2013 sur les entreprises de Madagascar, l'accès au financement a été classé cinquième obstacle majeur à la croissance, et les entreprises qui ont eu accès à des prêts bancaires sont moins nombreuses que dans d'autres pays d'Afrique sub-saharienne. Le secteur bancaire est peu développé et le niveau d'intermédiation est faible. Le secteur financier est dominé par 10 banques, mais les actifs sont concentrés dans quelques-unes d'entre elles : en 2013, l'indice de concentration des actifs des trois plus grandes banques était supérieur à 93 %. Le montant brut du portefeuille de prêts est resté relativement stable, et les dépôts ont augmenté de 33 % entre 2008 et 2012. Les prêts non productifs ont enregistré une hausse, mais le taux d'adéquation des fonds propres est de 15 à 16 %, alors que le minimum requis est de 8 %, ce qui reflète le niveau élevé des titres de l'État et des liquidités dont la cote de risque est égale à zéro. En conséquence de cette culture de réticence au risque, les banques ne prêtent guère aujourd'hui à certains secteurs de l'économie, en particulier aux PME, et le secteur bancaire ne facilite pas la création d'emplois et l'investissement dans de larges segments de l'économie malgache. Le crédit au secteur privé reste faible, à 16 % du PIB en 2016, le financement limité à long terme est quasiment indisponible et le coût des prêts est très élevé, avec un écart de 49,3 % entre les prêts et les dépôts fin 2013 (contre 11 % en moyenne en Afrique subsaharienne). Parallèlement à cela, la réglementation des changes impose des contraintes supplémentaires aux exportateurs : les recettes des exportations doivent être rapatriées et ne peuvent servir directement au financement d'achats ou à l'importation d'intrants intermédiaires.

Enseignements tirés de la première EDIC

27. **La première EDIC de 2003 proposait une matrice d'action couvrant un large éventail de questions.** Si, dix ans après, certains progrès ont été accomplis, un grand nombre de mesures prioritaires proposées n'ont été que partiellement ou pas du tout mises en œuvre. Les réformes proposées par la dernière EDIC étaient axées sur les questions suivantes : i) la promotion et la sécurisation des investissements ; ii) le maintien et le renforcement des acquis des ZFI ; iii) la facilité d'accès au financement pour les entreprises, notamment des PME ; iv) l'adoption d'une politique fiscale transparente et simplifiée ; v) l'amélioration des performances de l'administration douanière ; vi) l'ouverture aux marchés extérieurs ; vii) la promotion du tourisme ; viii) la diversification de la production agricole ; ix) le développement de la filière du coton ; et x) la promotion de la pêche et de l'élevage.

28. **Une évaluation des progrès accomplis montre que seules 16 des 59 actions proposées ont été partiellement ou entièrement mises en œuvre.** 19 n'ont pas été entreprises (ou n'ont pas eu d'effet), et 24 n'ont été que partiellement appliquées. L'instabilité du climat politique et la crise qui a suivi les événements de 2009 ont certainement contribué au déplacement des priorités, mais la lenteur de la mise en œuvre peut également être observée dans d'autres pays où les résultats de l'EDIC ont été évalués. L'objet de cette section est de mettre en lumière les problèmes sous-jacents qui ont empêché ou freiné la réussite de certaines réformes.

29. **Après l'adoption de la matrice d'action de 2003, les défis identifiés n'ont pas été suffisamment pris en compte par l'administration, les partenaires en matière de développement, et encore moins par le secteur privé.** Un grand nombre d'intervenants ont été consultés en vue d'évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la matrice d'action 2003. De nombreux fonctionnaires, partenaires du développement et représentants du secteur privé ignoraient l'existence de la matrice

d'actions, démontrant que l'étude n'avait pas été suffisamment diffusée et que les parties prenantes et les décideurs ne s'étaient pas appropriés l'étude alors qu'ils auraient dû veiller à son utilisation pour inspirer les réformes politiques nécessaires. Ce manque d'appropriation et d'engagement (ou de capacité) du Gouvernement à utiliser les recommandations a empêché l'intégration aux programmes gouvernementaux d'un grand nombre de réformes proposées, et les priorités générales de l'ancienne étude n'apparaissent pas clairement dans les stratégies passées et actuelles du Gouvernement. Aucun mécanisme de reddition de comptes n'était en place pour responsabiliser le Ministère du Commerce de la non-application des recommandations.

30. **Les progrès ont été inégaux dans les domaines prioritaires et l'achèvement des études a primé sur la mise en œuvre des réformes.** Les progrès les plus remarquables ont été observés dans les domaines de sécurisation et de promotion des investissements, d'accès au financement, et l'achèvement des études relatives à l'ouverture aux marchés extérieurs et à la diversification du secteur agricole (voir Tableau 1). D'importants efforts ont été déployés pour améliorer les performances des douanes, la politique de taxation et la promotion du tourisme, mais les progrès ont été limités et se sont souvent arrêtés à l'élaboration de directives ou de stratégies, au lieu d'être suivis de changements réels dans leur mise en œuvre ou dans la manière d'appliquer les lois et les réglementations. La situation a parfois régressé, par exemple avec le retrait des représentants du bureau foncier et du tourisme du guichet unique de l'EDBM et leur retour au sein de leurs Ministères respectifs. Si des progrès ont été accomplis dans l'examen de la politique fiscale, son application (notamment la persistance de l'exigence de soumission des documents sous forme imprimée) et le harcèlement perçu par les opérateurs restent une préoccupation majeure.

Tableau 1 : Progrès accomplis à travers la mise en œuvre de la matrice d'action 2003

	Non entreprise	Initiative sans effet	Effet limité	Effet positif notable	Objectif quasiment atteint	total
Promouvoir et sécuriser les investissements	1	1	3	2	1	8
Renforcer les acquis des ZFI					1	1
Faciliter le financement des entreprises notamment les PME			4	2		6
Adopter une politique de taxation transparente et simplifiée			3			3
Améliorer la performance de l'administration des douanes		1	5	1		7
Assainir le marché intérieur		3	2			5
Accroître l'ouverture sur les marchés extérieurs	1	3		2		6
Promouvoir le secteur du tourisme			4			4
Diversifier la production agricole			2	5		7
Intégrer davantage la filière coton	4	1				5
Promouvoir les secteurs de la pêche et de l'élevage	4		1	2		7
	10	9	24	14	2	59

Source : entretiens menés pour l'EDIC

31. **Les enseignements tirés de l'évaluation ne fournissent que des orientations sur la voie à suivre, car les circonstances politiques particulières ont affecté sa mise en œuvre.** Des progrès relativement importants ont été accomplis dans les domaines où l'ancienne matrice d'action demandait de nouvelles études qui ont souvent été réalisées, mais leur diffusion reste généralement très limitée, ce qui remet en question leur utilité. Des progrès ont été réalisés dans l'élaboration de stratégies et de politiques (le Plan directeur du tourisme, par exemple, ou l'évaluation en douane), mais l'application

des lois, nouvelles ou existantes, reste un défi, souvent en raison de la résistance de certaines parties prenantes ou de luttes d'influence politique. Bien qu'une loi sur la concurrence ait été promulguée en 2005, son application reste en suspens dix ans après, en raison de conflits politiques concernant la composition du Conseil sur la concurrence. Un certain nombre d'intervenants ont déclaré que l'influence des grandes entreprises et des négociants avait été un facteur déterminant pour la progression ou le blocage des mesures. Cela est particulièrement inquiétant, car les nouvelles entreprises et les PME n'ont ni voix ni influence comparable.

32. **Il semble évident que la nouvelle matrice d'actions doit être plus ciblée, plus axée sur les résultats (pour permettre le suivi des effets), et se concentrer sur les actions qui ne susciteront pas d'opposition politique due à des conflits d'intérêts.** Elle doit être complétée par un mécanisme transparent de suivi qui permettrait au Ministère du Commerce, au Comité Directeur National et à l'ensemble des partenaires du développement par le biais du coordinateur des donateurs de surveiller les progrès. Les actions doivent se concentrer sur les problèmes réellement susceptibles d'être résolus sous la direction de l'Unité nationale de mise en œuvre du Ministère du Commerce, avec le soutien des partenaires en matière de développement, dans le contexte du Cadre intégré renforcé. Les actions doivent être axées sur les réformes des politiques plutôt que sur l'investissement dans les infrastructures. Enfin, l'Unité de mise en œuvre devra s'efforcer de veiller à ce que la nouvelle matrice d'action soit soutenue au plus haut niveau du Gouvernement, et s'assurer qu'elle soit intégrée dans les documents stratégiques. L'Unité de mise en œuvre devra jouer un rôle actif pour assurer la bonne diffusion des recommandations, en dépassant les limites formelles à travers des échanges informels et la formation de coalitions officieuses, avant de résoudre les principaux défis de manière officielle par le biais de processus administratifs ou législatifs. Cela exigera un changement fondamental des interactions habituelles entre les Ministères.

Recommandations prioritaires

33. **Le Gouvernement devra résoudre un certain nombre de problèmes qui affectent l'environnement entrepreneurial, mais la réforme du secteur de l'énergie et l'amélioration de la gouvernance sont prioritaires.** Prendre des mesures concrètes et crédibles en vue de renforcer la gouvernance et de faire respecter la primauté du droit avec le soutien du plus haut niveau politique doit être la première des préoccupations. Le Gouvernement devra également promouvoir une véritable concurrence sur les marchés des produits et des services, notamment par des réformes du portefeuille d'entreprises publiques en difficulté dans lesquelles une participation accrue du secteur privé pourrait être demandée, le cas échéant. Améliorer l'accès à l'énergie et la fiabilité de l'approvisionnement sera essentiel, et autoriser les producteurs d'énergie indépendants à fournir de l'électricité pourrait améliorer l'accès à l'énergie des secteurs manufacturier et des services dépendants de l'énergie, leur permettant d'investir et de se développer. Les problèmes liés au transport aérien doivent aussi être résolus de toute urgence, comme nous le verrons dans le chapitre sur le tourisme.

34. **Pour que les résultats de cette étude se traduisent réellement par des actions politiques, une véritable appropriation par des décideurs indépendants de futurs changements politiques sera indispensable.** Le nouveau Comité Directeur National (CDN, voir chapitre 3) pourrait constituer un organe suffisamment indépendant des changements individuels, mais il devra bénéficier d'un soutien politique de haut niveau. Un mécanisme transparent de suivi de l'entière participation et de la collaboration réelle entre les Ministères sera nécessaire pour que l'action du CDN soit efficace. Parmi les tâches essentielles, ce comité devra notamment s'assurer que les questions de politique commerciale

retiennent l'attention de tous les Ministères et soient considérées dans une perspective stratégique, et non simplement réactionnelle. Le Ministère du Commerce devra habilement gérer les attentes, former des alliances et négocier des compromis, en faisant appel au soutien au plus haut niveau pour s'assurer que ces compromis ne soient pas seulement appliqués sur le papier, mais aussi dans les processus administratifs.

35. **Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement devra élaborer une stratégie de compétitivité fondée sur les recommandations de ce rapport.** Cette stratégie doit aller au-delà de la « stratégie d'exportation » récemment proposée, elle doit se pencher sur des questions de compétitivité plus larges, notamment l'importance de l'accès à une main d'œuvre qualifiée, aux intrants intermédiaires importés et produits dans le pays, et de règles du jeu équitables qui permettent de traiter de manière transparente et cohérente les entreprises comme les individus, quels qu'ils soient. L'uniformisation des règles du jeu à Madagascar sera essentielle pour une croissance renouvelée, durable et partagée. Le Ministère du Commerce, en collaboration avec le Comité Directeur National, devra prendre l'initiative de sensibiliser les hauts responsables politiques à l'importance stratégique de la politique commerciale ainsi qu'aux questions critiques.

Chapitre 2 – Politique commerciale et rôle de l'intégration régionale

Structure des échanges, politique commerciale et intégration régionale

36. Les résultats à l'exportation, affectés par la crise politique intérieure et les crises internationales, ont été très volatils ces dix dernières années. Les exportations ont doublé entre 2005 et 2008, diminué durant la récession mondiale et la crise politique, et montrent des signes de reprise depuis 2011. L'expansion rapide du commerce à partir de 2000 a été stoppée par la crise financière mondiale de 2008 et l'ultérieure crise politique à Madagascar



(2008-2010) qui a entraîné la suspension des préférences de l'AGOA dès janvier 2010 et a fortement réduit les exportations vers les États-Unis. Le succès des élections démocratiques en 2013, et le rétablissement des préférences de l'AGOA en juin 2014 ont favorisé la croissance des exportations. Les informations préliminaires de la Banque centrale de Madagascar indiquent que la valeur des exportations a augmenté de 15 % en 2013.

37. **Les minéraux et produits miniers, produits végétaux et textiles représentent plus des deux tiers de l'ensemble des exportations de marchandises.** En 2013, les produits d'habillement représentaient 29,7 % des exportations, contre 60 % en 2008. Les minéraux et les métaux (27,6 % en valeur en 2013) arrivent en deuxième position, suivis par les produits végétaux qui représentent environ 18,5 % des exportations. La baisse relative de la part des exportations de vêtements a entraîné une légère baisse de la concentration des exportations, néanmoins, 10 produits représentent encore 56 % de l'ensemble des exportations de marchandises. Les crevettes, la vanille, le titane, le thon en conserve, certains articles d'habillement et le minerai de chrome représentent l'essentiel des exportations. Le Tableau 2 montre la répartition sectorielle des exportations entre 2007 et 2013.

38. **Les échanges de services ont augmenté plus rapidement que les échanges de marchandises. En trois ans, de 2005 à 2008, les exportations de services ont plus que doublé, pour une valeur de 1,2 milliards de dollars EU, et 42 % de l'ensemble des exportations. Durant la même période, les importations de services ont augmenté de 143 %.** La rapide croissance du commerce des services a été largement favorisée par le secteur du tourisme, qui a connu une forte baisse à la suite de la crise mondiale et des bouleversements politiques ultérieurs, pour finalement se redresser.

39. **La reprise de la demande mondiale en 2010/11 a permis à Madagascar de développer ses exportations minières et agricoles et de diversifier partiellement les destinations de ses exportations de vêtements, principalement vers l'Union européenne.** Les produits agricoles, notamment les produits végétaux, épices et arachides, représentent un tiers des exportations totales et l'on observe une récente ouverture vers de nouveaux marchés dans la région Asie-Pacifique, essentiellement la Chine et l'Inde. Les exportations de sucre ont plus que décuplé et celles de cuir plus que quintuplé, mais elles partaient d'une base relativement faible. Les exportations de minerais de titane ont plus que quadruplé. Les exportations de produits végétaux, essentiellement les clous de girofle et les gousses de vanille, ont augmenté de près de 50 % entre 2007 et 2012 en réponse à la demande croissante de l'Inde et de l'Asie du Sud-Est⁶.

Évolution des importations et des exportations

40. **La répartition géographique des exportations de Madagascar s'est diversifiée ces dernières décennies, notamment grâce à la forte croissance de la demande de minerais de la part du Canada et de l'Asie.** Entre 2007 et 2012, la part relative de l'Union européenne (55 %) et des États-Unis (26 %), a baissé de 37,5 %, passant de 80 % à 56,3 % (Tableau 3). Si l'Union européenne reste la principale destination des exportations, représentant près de la moitié du total en 2013, une forte augmentation des exportations vers la Chine, la Corée et l'Inde a permis de diversifier les marchés d'exportation de Madagascar. Une réorientation des exportations vers le Canada, la Chine et la Corée résulte des exportations de minerais de nickel et de cobalt, et la demande de minerais de titane, de zirconium et de chrome a explosé au Canada et en Asie. Les produits végétaux, en particulier les clous de girofle, constituent les principales exportations vers l'Inde et Singapour. Entre 2007 et 2012, la part des exportations de Madagascar à destination de la Chine est passée d'environ 2 % à 8,4 %. En 2013, les exportations vers l'Asie représentaient près d'un cinquième de l'ensemble des exportations. Neuf des vingt destinations les plus dynamiques pour les exportations malgaches sont des pays d'Asie. Les exportations vers les pays d'Afrique sub-saharienne ont également augmenté, passant de 33 millions de dollars EU en 2007 à 148 millions de dollars EU en 2013. Plus des deux tiers étaient destinées à l'Afrique du Sud, mais les exportations vers le Kenya ont aussi augmenté, pour atteindre 9 millions de dollars EU en 2013. La hausse des exportations vers l'Afrique du Sud traduit l'amélioration de l'accès au marché qui résulte de la participation de Madagascar à la zone de libre-échange de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

⁶ Les exportations d'épices traditionnelles telles que la vanille et le clou de girofle, ont connu une croissance particulièrement rapide, avec des taux de 78 % et 76,9 % respectivement.

Tableau 2 : Répartition sectorielle des résultats à l'exportation

Secteur	moyenne 2007/08 en milliers de USD		moyenne 2012/2013 en milliers de USD		croissance
	exportations	part	exportations	part	taux/an
01-05 Produits animaux	161 640	11,7%	146 315	7,9 %	-2,0 %
06-15 Produits végétaux	217 641	15,7%	427 801	23,2 %	14,5 %
16-24 Denrées alimentaires	79 230	5,7%	140 564	7,6 %	12,1 %
25-26 Minéraux	48 292	3,5%	169 131	9,2 %	28,5 %
27-27 Carburants	3 575	0,3%	55	0,0 %	-56,7 %
28-38 Produits chimiques	18 750	1,4%	46 839	2,5 %	20,1 %
39-40 Plastique/caoutchouc	4 188	0,3%	3 135	0,2 %	-5,6 %
41-43 Cuirs, peaux	6 998	0,5%	15 053	0,8 %	16,6 %
44-49 Bois	29 009	2,1%	21 217	1,1 %	-6,1 %
50-63 Textiles et habillement	721 876	52,2%	565 769	30,6 %	-4,8 %
64-67 Chaussures	3 488	0,3%	5 031	0,3 %	7,6 %
68-71 Pierre, verre	29 458	2,1%	40 555	2,2 %	6,6 %
72-83 Métaux	13 505	1,0%	216 374	11,7 %	74,2 %
84-85 Machines, électronique	6 126	0,4%	6 526	0,4 %	1,3 %
86-89 Transport	2 681	0,2%	1 071	0,1 %	-16,8 %
90-99 Divers	36 178	2,6%	40 652	2,2 %	2,4 %
TOTAL	1 382 636		1 846 087		6,0 %

Source : COMTRADE, dernières données miroir disponibles

41. **La répartition géographique des importations a également changé avec l'augmentation de la part de l'Asie.** Les données officielles sur le commerce de Madagascar indiquent pour la dernière décennie une augmentation des importations en provenance des États du Golfe (principalement les Émirats Arabes Unis et Bahreïn), mais les données de ces pays ne reflètent pas un même degré de hausse. Il est donc probable que bon nombre des intrants importés (autres que le carburant) enregistrés comme provenant des Émirats arabes unis venaient d'Asie et ne faisaient que transiter par le Moyen-Orient. Les importations en provenance de la Chine, de la Corée et de l'Inde ont aussi augmenté, tandis que les importations provenant de l'Union européenne et d'Afrique du Sud ont diminué. Près de 10 % des importations de Madagascar viennent d'Afrique sub-saharienne, la plupart de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Étonnamment, la part d'importations en provenance d'Asie de l'Est et du Sud-Est n'a pas augmenté. Le montant total des importations pour 2013 (2,6 milliards de dollars EU) est le même qu'en 2008, alors que l'économie s'est redressée depuis la récession de 2009-2011.

Tableau 3 : Importations par pays d'origine et exportations par pays de destination (%)

Importations			Exportations		
Pays d'origine	2007	2013	Destination	2007	2013
Union européenne	35,4	27,4	Union européenne	55,0	47,4
France	20,0	15,1	France	32,8	24,5
Belgique	2,9	4,3	Allemagne	6,8	7,3
Chine	18,8	24,6	États-Unis	26,4	8,9
Inde	3,1	9,2	Chine	2,2	8,4
Afrique du Sud	9,3	6,5	Afrique du Sud	0,5	5,1
Corée	1,6	4,6	Canada	1,3	4,6
Pakistan	3,9	4,3	Japon	1,8	4,6
Maurice	7,1	2,8	Corée	0,2	3,7

Source : COMTRADE, données miroir

Caractéristiques des exportateurs de Madagascar

42. **Les données concernant les exportations à l'échelon de l'entreprise ont révélé que Madagascar connaît une moindre concentration par rapport à la plupart des grands pays d'Afrique sub-saharienne.** L'analyse par année à l'échelon de l'entreprise montre que la concentration des exportations a diminué entre 2007 et 2012. En 2007, les plus gros exportateurs (5 %) représentaient 82 % des exportations de Madagascar, 78 % en 2012. Durant la même période, la concentration des exportations des premiers exportateurs (10 et 20 %) a aussi légèrement diminué, passant de 91 à 88 % et de 97 à 95 % respectivement. Les dix plus gros exportateurs représentaient plus de 38 % de l'ensemble des exportations en 2012, soit une baisse par rapport aux 42 % de 2006.

43. **Le nombre total d'entreprises exportatrices (un millier), est resté constant au cours des cinq dernières années, mais ce chiffre cache un important renouvellement des entreprises réellement impliquées dans les transactions commerciales.** La part des sociétés en place (entreprises déjà exportatrices l'année précédente) et des nouvelles sociétés (entreprises exportatrices mais qui n'avaient pas exporté l'année précédente) par rapport à l'ensemble est aussi restée relativement stable : 65 % pour les entreprises en place et 35 % pour les nouvelles entreprises. La reprise des exportations en 2011 a encouragé les nouvelles entreprises à exporter et a contribué à l'augmentation de leur taux de survie⁷. Depuis 2011, le retour à une certaine stabilité économique, la mise en œuvre des politiques du Gouvernement et les mesures d'incitation ont relancé les secteurs clés de l'économie malgache, les taux d'entrée et de survie des nouvelles entreprises ont commencé à montrer une nette reprise.

44. **L'essentiel des exportations est réalisé par quelques grandes entreprises qui parviennent à exporter plus ou moins régulièrement. Les entreprises en place représentaient 90 % de l'ensemble des exportations en 2012, pour un montant de 1,5 milliard de dollars EU et une moyenne de 1,4 million de dollars EU par entreprise.** La même année, l'ensemble des exportations des nouvelles entreprises représentait 73 millions de dollars EU, avec une moyenne de 135 000 dollars EU par entreprise. La plupart des exportateurs sont néanmoins de petites entreprises. En 2012, 47 % de l'ensemble des exportateurs ont exporté des marchandises pour une valeur totale dépassant 50 000 dollars EU.

⁷ Le taux de survie correspond à la part des entreprises qui exportent une année donnée et poursuivent cette activité l'année suivante. 3 à 4 exportateurs sur 10 étaient de nouveaux exportateurs, alors que sur 10 entreprises exportatrices une année donnée, 3 à 4 n'exportaient plus l'année suivante (elles n'avaient pas survécu).

45. **Au cours des cinq dernières années, le nombre des nouveaux produits exportés annuellement par les entreprises malgaches est resté stable.** Les produits d'origine végétale ont enregistré le taux de croissance le plus élevé pour les nouveaux produits, en particulier les épices, les haricots, les pistaches et les arachides, dont la valeur a également augmenté sur les marchés internationaux⁸. Les clous de girofle, arachides, pistaches, lentilles et poivre sont les nouvelles exportations dont la croissance a été la plus rapide, en termes de valeur comme de nombre de transactions commerciales. Pour les arachides, par exemple, le nombre de nouveaux exportateurs a augmenté de 80,4 %, et la valeur des exportations de 547,5 %. Les exportations de pistaches ont également connu une rapide croissance, passant de 22 100 dollars EU à 636 700 dollars EU. Les clous de girofle sont restés en tête des exportations de produits végétaux, passant de 9,3 millions de dollars EU (1,8 %) à 61,6 millions de dollars EU (15,3 %).

46. **Les données détaillées permettent également d'analyser le nombre de transactions commerciales⁹ des exportations malgaches qui sont restées relativement stables entre 2007 et 2012, tandis que les nouveaux produits ont représenté une part importante de leur valeur.** Si leur nombre total est demeuré constant, la composition des transactions a considérablement changé. La plus forte baisse du nombre de transactions a été enregistrée dans le secteur du textile et de l'habillement, alors que les exportations de produits végétaux (en particulier la vanille et les clous de girofle) ont connu la plus forte augmentation du nombre de transactions entre 2007-2008 et 2011-2012. D'autres produits, notamment les métaux, ont aussi connu une augmentation du nombre de transactions à l'exportation. Les produits minéraux (nickel et cobalt) et les métaux (zirconium) ont aussi largement contribué (en proportion) à la valeur des nouvelles exportations. Les exportations de nickel ont représenté 19,5 % des exportations de nouveaux produits (78,9 millions de dollars EU), suivies par les exportations de cobalt avec 2,5 % des exportations de nouveaux produits (10,2 millions de dollars EU). De nouveaux investissements ont contribué à cette croissance et les nouvelles exportations de métaux tels que le zirconium augmentent avec l'exploitation prévue de nouvelles mines en 2017.

47. **Outre leur composition, la destination des exportations a également changé, de nouveaux marchés dynamiques sont apparus, notamment en Asie.** Les 20 destinations d'exportation qui connaissent la plus forte croissance (en nombre de transactions) représentaient 40 % de l'ensemble des exportations. Les nouvelles destinations ont absorbé un nombre croissant de nouveaux produits¹⁰ qui représentent aussi une part importante de la valeur des exportations, passant de 46,1 millions de dollars EU à 171,6 millions de dollars EU au cours des quatre dernières années. Les pays d'Asie représentent 10 des 20 destinations d'exportation qui connaissent la croissance la plus rapide en nombre de nouveaux produits. La part la plus importante de nouvelles transactions en 2011/12 était réalisée avec la Chine, qui a représenté 9,2 % de l'ensemble des transactions commerciales, suivie par l'Inde et l'Afrique du Sud. Soulignons que la valeur des exportations de nouveaux produits vers un certain nombre de pays asiatiques a plus que doublé au cours de la période 2008-2012. Parmi les pays africains, le Rwanda, le Sénégal et la Tanzanie ont enregistré la plus forte augmentation du nombre de nouvelles exportations de Madagascar, bien que leur valeur soit restée très faible. Ces données démontrent le potentiel de la diversification des marchés, en particulier vers l'Asie et l'Afrique, même si pour certains de ces marchés, la valeur des exportations reste faible en comparaison des destinations traditionnelles.

⁸ Rapport : (Qu'est-ce qui fait monter en flèche le prix des épices) *What is forcing the prices to rocket in spice world* : <http://www.independent.co.uk/life-style/food-and-drink/news/whats-forcing-the-prices-to-rocket-in-spice-world-2218388.html>

⁹ Pour cette analyse, les transactions commerciales correspondent aux exportations d'une entreprise particulière, d'un produit spécifique vers un marché déterminé (relations entreprise/produit/marché).

¹⁰ Ces destinations ont absorbé 1 946 nouvelles exportations en 2007-2008 et 3 124 en 2011-2012.

48. **En 2007, la réduction des droits de douane a permis de diminuer les coûts commerciaux et a favorisé la croissance des exportations.** Parmi d'autres réformes (voir chapitres suivants), le nombre de documents exigés pour exporter un produit est passé de 9 en 2005 à 5 en 2013, et au cours de la même période, le nombre de jours requis pour l'exportation est passé de 40 à 22. Actuellement, la grille tarifaire NPF comprend quatre catégories de taux : franchise, 5 %, 10 % et 20 %. Quasiment tous les tarifs sont appliqués sur une base ad valorem sur la valeur CAF des importations. Le petit nombre de tarifs spécifiques concerne principalement les produits pétroliers. La grille tarifaire NPF de 2015 comporte 6 512 lignes avec codification à 8 chiffres et repose sur la nomenclature du Système harmonisé (SH) de l'OMD de 2012. La participation aux organisations régionales SADC et COMESA, et l'Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne ajoutent à la complexité de la grille tarifaire, car les importateurs peuvent être classés dans l'une des quatre grilles selon l'origine des importations et la conformité des marchandises aux réglementations d'origine en vertu des accords commerciaux préférentiels.

49. **Environ 6 % des lignes tarifaires NPF ont un taux de 0 %, 23 % ont un taux de 10 % et 38 % ont un taux maximal de 20 %.** Les importations sont également soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui était en 2008 fixée à 20 % pour toutes les marchandises excepté le riz, le matériel agricole, les intrants agricoles et le matériel de formation.

50. **La structure tarifaire en cascade augmente le prix des intrants importés, réduisant la compétitivité des entreprises qui produisent pour l'exportation.** Cette pénalisation des exportations qui rend plus profitables les ventes sur un marché intérieur protégé est partiellement compensée par l'application généralisée de remises. Madagascar possède une structure de taxation en cascade où les taux les plus élevés sont appliqués aux biens de consommation et les plus faibles, voire une exonération pure et simple, aux biens intermédiaires ou d'équipements non concurrents¹¹. Le taux de taxation maximal applicable à plus de 75 % des importations de biens de consommation est également perçu sur un certain nombre de matières premières, les biens intermédiaires et les biens d'équipements. En 2013 la moyenne simple des droits appliqués à l'ensemble des marchandises était de 12,2 %. Le Tableau 4 résume la structure tarifaire actuelle.

¹¹ La moyenne simple pour les matières premières était de 11,9 %, 9,4 % pour les biens intermédiaires, 16,6 % pour les produits de consommation et 7 % pour les biens d'équipement. Selon les moyennes pondérées, les droits sur les produits de consommation étaient en réalité inférieurs aux droits appliqués aux autres catégories, grevant la production nationale.

Tableau 4 : Madagascar – Droits de douane par groupe sectoriel

Groupe sectoriel	Tarif réellement appliqué (%)	Moyenne simple des droits NPF %	Moyenne pondérée des droits NPF %	Moyenne simple TEC %	Moyenne pondérée TEC, (modèles de flux d'échanges constants)
Produits animaux	9,4 %	17,1 %	10,4 %	20,1 %	13,3 %
Produits végétaux	2,0 %	14,1 %	4,3 %	16,0 %	6,4 %
Denrées alimentaires	5,9 %	18,2 %	11,5 %	21,3 %	13,3 %
Minéraux	4,3 %	6,2 %	7,9 %	4,4 %	4,4 %
Combustibles fossiles	0,0 %	11,0 %	5,3 %	2,1 %	0,0 %
Produits chimiques	3,3 %	7,7 %	4,7 %	3,9 %	2,6 %
Plastique et caoutchouc	6,6 %	11,9 %	10,3 %	9,8 %	8,2 %
Cuirs et peaux	18,0 %	18,1 %	19,8 %	21,1 %	21,9 %
Bois	5,4 %	15,1 %	14,8 %	15,4 %	6,4 %
Textiles et habillement	14,0 %	17,6 %	15,0 %	16,2 %	16,4 %
Chaussures	16,9 %	17,6 %	18,6 %	23,0 %	21,6 %
Pierre et verre	10,7 %	15,9 %	13,4 %	12,1 %	8,9 %
Métaux	5,5 %	11,4 %	9,1 %	10,9 %	6,8 %
Machines et électronique	5,0 %	8,1 %	7,6 %	4,5 %	3,7 %
Transport Équipement	9,7 %	9,8 %	11,2 %	11,4 %	14,3 %
Divers	9,5 %	12,9 %	11,5 %	12,9 %	9,5 %

Source : données douanières de Madagascar, COMTRADE et OMC

51. **Les recettes douanières représentent environ un cinquième des recettes totales du Gouvernement.** Les recettes provenant des droits de douane et des droits d'accises représentent pour chacun près de 1 % du PIB. La TVA représente environ la moitié de l'ensemble des recettes publiques et si elle est normalement perçue sur les importations comme sur la production nationale, le taux de collecte sur la production nationale a baissé depuis 2008. Le recours à une exonération généralisée des droits, la fraude, les obstacles administratifs et les problèmes de gouvernance au sein des douanes expliquent que le taux de taxation réellement appliqué (et les recettes douanières) soit sensiblement inférieur à la grille tarifaire NPF publiée. En 2012, le taux des droits sur les importations, pondéré selon les échanges, réellement collecté était de 3,9 %.

52. **Madagascar prélève également des redevances liées aux exportations qui constituent en réalité une taxe d'exportation.** Ces redevances comprennent notamment la « redevance forestière » qui s'élève à 2 % de la valeur FOB des produits pour la vanille, les clous de girofle, le poivre et les litchis, et à 3 % sur les produits transformés en bois. Il existe aussi une taxe de 2 % sur le bétail, 2 % sur les huiles essentielles, et 0,5 % sur la valeur FOB (plus les frais de déplacement des équipes d'inspection) pour l'établissement du certificat de conformité de certains produits destinés à l'exportation (voir section sur les mesures non tarifaires).

53. **Les remises sont très largement répandues, sur tous les intrants destinés à l'exploitation minière à grande échelle, et sur tous les intrants importés destinés aux exportateurs de vêtements.** En 2012, 13 % de l'ensemble des importations ont bénéficié de taux préférentiels en vertu de la loi sur les grands investissements miniers (LGIM), 7 % ont bénéficié d'exonérations diplomatiques ou Gouvernementales, et les autres importations sont entrées sous le régime de droit commun. La Société du port à gestion autonome de Toamasina montre qu'en 2012, aucun droit n'était perçu sur les importations soumises à la LGIM, et la quasi-totalité des droits de douanes collectés provenaient des importations sous régime de droit commun, qui bénéficient également de remises en raison de préférences tarifaires régionales, principalement dans le cadre du COMESA et de la SADC, représentant

30 % de la valeur totale des remises. Les importations de pétrole de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord ont bénéficié de préférences octroyées de manière discrétionnaire. Les préférences accordées en vertu de l'Accord de libre-échange de la SADC s'élèvent à environ 5 millions de dollars EU, et à 12 millions de dollars EU pour les préférences accordées dans le cadre du COMESA.

Tableau 5 : Droits de douane à l'importation et TVA par régime commercial (millions de dollars EU)

	Droits de douane				TVA			
	2011		2012		2011		2012	
	Mio USD	%	Mio USD	%	Mio USD	%	Mio USD	%
Droits de douanes à percevoir (A)	148,5	100 %	149	100 %	296,3	100 %	299,1	100 %
Droit commun	111,1	75 %	110,2	74 %	225,3	76 %	219,9	74 %
Gouv. et diplomatique	13,9	9 %	15,4	10 %	18,4	6 %	22,1	7 %
Grands invest. miniers	23,3	16 %	22,7	15 %	52,3	18 %	56,4	19 %
Autre	0,2	0 %	0,6	0 %	0,3	0 %	0,6	0 %
Droits de douane perçus (B)	95,5	100 %	93	100 %	223,3	100 %	219,4	100 %
Droit commun	95,5	100 %	93	100 %	221	99 %	215,3	98 %
Gouv. et diplomatique	0	0 %	0	0 %	2,2	1 %	4,1	2 %
Grands invest. miniers	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Autre	0	0 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Droits de douane NON perçus (B-A)	-53	100 %	-56	100 %	-73	100 %	-79,7	100 %
Droit commun	-15,6	29 %	-17,2	31 %	-4,3	6 %	-4,6	6 %
Gouv. et diplomatique	-13,9	26 %	-15,4	28 %	-16,2	22 %	-18	23 %
Grands invest. miniers	-23,3	44 %	-22,7	41 %	-52,3	72 %	-56,4	71 %
Autre	-0,2	1 %	-0,6	1 %	-0,2	0 %	-0,6	1 %

Source : calculs des auteurs à partir de données provenant de la base de données Dynamique des exportateurs

54. **Les remises sur la TVA appliquée aux importations sont supérieures aux remises sur les droits de douane. Sur l'ensemble des recettes non perçues, 73 millions proviennent d'exonérations de la TVA, et 53 millions d'exonérations de droits de douanes, dont une part s'inscrit dans le cadre des accords d'intégration régionale.** Le Tableau 7 montre que la quasi-totalité de la TVA perçue sur les importations ressortit à la catégorie du régime de droit commun et moins de 2 % des importations bénéficient d'une remise. Toutes les autres catégories d'importation bénéficient d'exonérations de TVA sur la valeur totale des importations, les grandes compagnies minières étant les principaux bénéficiaires. Dans l'ensemble, les exonérations en vertu de la LGIM ont représenté 41 % des exonérations de droits de douane et 71 % des exonérations de TVA, soit 58 % des exonérations totales octroyées aux frontières.

55. **Madagascar a accepté d'adopter le TEC du COMESA en remplacement de l'actuelle grille tarifaire NPF. Cela entraînera une augmentation moyenne des tarifs de près de 30 %.** En appliquant le taux maximal de 25 % proposé par le TEC du COMESA, Madagascar devrait augmenter de nombreuses lignes tarifaires, ce qui augmentera les coûts des intrants intermédiaires et les prix à la consommation. Nous avons utilisé l'outil de simulation de l'impact de la réforme tarifaire (TRIST) mis au point par la Banque mondiale pour calculer les répercussions de la réforme tarifaire sur les flux commerciaux et les recettes après l'adoption du CET. Le modèle utilise des données sur les recettes douanières réellement perçues par produit et par pays partenaire, en partant de l'hypothèse qu'en dépit du changement de grille tarifaire, la part des importations bénéficiant de préférences (exonérations) restera constante. L'outil ne calcule que l'incidence sur les recettes douanières et les flux commerciaux, il ne permet pas d'estimer les effets secondaires de ce changement sur la production, ni l'impact des prix plus (ou moins) élevés des importations sur la structure des coûts et la compétitivité des entreprises utilisant des intrants importés pour leur production.

56. **Selon le modèle, l'adoption du TEC entraînerait une légère baisse des importations**

(moins de 1 %) tandis que les recettes douanières augmenteraient de près de 30 %. La composition des importations changerait également. Alors que les importations du COMESA et de la SADC représentaient 12,3 % en 2012, elles passeraient à 12,5 % si Madagascar appliquait complètement le TEC, les importations provenant des pays du COMESA et de la SADC continueraient d'entrer en franchise¹². Ce « détournement des échanges » des producteurs performants à l'extérieur de la région vers des producteurs régionaux (dont les produits seraient alors moins onéreux car ils seraient exonérés des droits d'importation élevés) entraînerait une baisse de la prospérité. Toujours selon ce modèle, les droits étant plus élevés, le prix des denrées alimentaires (secteur le plus affecté) augmenterait d'environ 7 % (produits céréaliers) et de 10 % (autres produits alimentaires transformés), provoquant une baisse du pouvoir d'achat des consommateurs. Une hausse du prix des intrants intermédiaires pourrait aussi avec une incidence négative sur la compétitivité des entreprises (exportatrices) de Madagascar.

57. **Depuis 2014, Madagascar a également commencé à mettre en œuvre l'APE avec l'Union européenne en réduisant progressivement les taxes sur une période de 8 années, de 2014 à 2022 (voir Tableau 6).** Les lignes tarifaires représentant approximativement 19 % des importations (selon les données 2004-2006) seront exclues¹³.

Tableau 6 : Baisse progressive des droits prévue par les APE sur la base du TEC du COMESA

Réduction progressive des tarifs APE	2014	2016	2017	2018	2020	2022
TEC COMESA taux 10 %	8	8	5	5	3	0
TEC COMESA taux 25 %	20	15	15	10	5	0

58. **Les estimations obtenues à l'aide de TRIST suggèrent aussi que les recettes douanières augmenteront si Madagascar applique le TEC du COMESA simultanément à la mise en place de l'APE avec l'Union européenne.** La hausse des tarifs extérieurs due à l'adoption du TEC augmentera de près de 9 % les recettes douanières, même si 80 % des importations en provenance de l'Union européenne entrent en franchise. Cela implique qu'en dépit de la baisse des droits sur les importations en provenance de l'UE, la part des importations bénéficiant de tarifs préférentiels demeurera inchangée. Le détournement des échanges pourrait être moindre si la part des importations en provenance du COMESA et de la SADC se limitait à 12,4 %. Des simulations ont aussi été exécutées en supposant que les exonérations de droits sur les importations restaient constantes. Selon ce scénario, la mise en œuvre de l'APE simultanément avec le TEC du COMESA augmenterait les recettes douanières de 8 %, et la valeur des importations ne changerait que de moins de 1 %¹⁴.

¹² S'agissant d'un modèle d'équilibre partiel, ce changement d'origine des marchandises ne peut être estimé que si préalablement à la réforme un produit spécifique était importé des pays partenaires commerciaux de la région et hors de la région. Actuellement, tel n'est pas le cas pour de nombreux produits, probablement parce que ces produits ne sont pas disponibles sur le marché régional (en quantité suffisante). De nouveaux producteurs peu performants apparaissant sur le marché régional protégé, le détournement des échanges pourrait augmenter.

¹³ Journal officiel de l'Union européenne OJ-L-2012-111.

¹⁴ Fondé sur les taux tarifaires effectivement perçus et intégrant l'adoption du TEC, ces résultats sont difficiles à comparer avec ceux d'une récente étude du CREAM (2013), *L'impact de l'APE sur Madagascar : une analyse empirique des effets commerciaux et budgétaires, utilisant le logiciel WITS*, Cahier de Recherche en Analyse Économique N° 19, Antananarivo. Cette étude prévoit une augmentation de 2,6 % de l'ensemble des importations et une baisse de 9,3 % des recettes douanières. À des fins de comparaison, nous avons exécuté une autre simulation n'évaluant que la mise en œuvre de l'APE sans l'adoption du TEC. Ce modèle prévoit une augmentation de 0,3 % seulement des flux commerciaux mais une baisse de 20 % des recettes. L'étude du CREAM n'ayant pas utilisé les tarifs réellement perçus mais les tarifs légaux, dans les deux cas, la perte totale estimée est assez proche, la réduction des recettes douanières provenant des importations de l'Union européenne estimée à 19,5 milliards de dollars EU est inférieure à l'estimation du CREAM (21,8 milliards de dollars EU).

Processus nationaux, réglementations et politiques affectant les flux commerciaux

59. **Les tarifs douaniers ayant baissé dans le monde entier, l'accent s'est déplacé vers d'autres barrières commerciales, en deçà et au-delà des frontières.** Le rôle de ces obstacles procéduraux et au-delà des frontières a relativement augmenté lors de l'évaluation du flux transfrontalier de biens et de services et, dans la mesure où ils affectent les flux commerciaux, ils sont qualifiés de mesures non tarifaires (MNT). En général, le rôle de réglementation d'un Gouvernement se concentre sur la réalisation des objectifs politiques légitimes tels que la protection des consommateurs et de l'environnement, et vise à garantir la sécurité des produits par le biais de réglementations qui tentent de pallier les défaillances du marché. Ces réglementations ayant une incidence sur la commercialisation et la distribution des marchandises dans le territoire national, elles ont également une incidence sur les importations et parfois sur les exportations. Les MNT comprennent un large éventail de mesures, notamment l'octroi de licences d'importation (ou d'exportation), l'application de normes obligatoires (telles que les mesures ou règlements techniques sanitaires et phytosanitaires, MSP), ou des exigences en matière d'étiquetage. Lorsque ces mesures créent des barrières aux importations et aux exportations, elles sont qualifiées de Barrières Non Tarifaires (BNT). Le chapitre trois explique comment ces mesures affectent les importations et les exportations de Madagascar.

60. **L'application de ces BNT peut être discriminatoire, mais Madagascar a signé des accords internationaux qui visent à minimiser les répercussions discriminatoires des règlements.** Dans le cadre de ses engagements envers l'OMC, Madagascar a accepté d'appliquer toutes les taxes nationales, charges et règlements de manière non discriminatoire (traitement national) de sorte qu'ils affectent également les marchandises importées et produites dans le pays, et a également convenu d'appliquer des exigences réglementaires qui ne soient pas inutilement restrictives pour le commerce. En tant que membre de l'OMC, Madagascar s'est aussi engagé à faire en sorte que les nouvelles initiatives réglementaires soient conçues de manière non exclusive et partagées avec les autres États membres bien avant leur introduction afin de permettre aux États membres de présenter des observations, et de communiquer aux autres États membres des nouvelles exigences réglementaires. Dans le cadre de ces engagements, Madagascar a mis en place des points d'information concernant les questions MSP et BNT au Ministère de l'Agriculture et au Ministère du Commerce. Alors que tous les organismes de réglementation édictant des règlements techniques doivent informer les points d'information MSP et BNT suffisamment tôt pour que Madagascar puisse tenir ses engagements envers le COMESA, la SADC et l'OMC, la communication reste limitée¹⁵. Dans l'ensemble, Madagascar n'a communiqué que 8 mesures MSP ordinaires (et 3 mesures d'urgence) à l'OMC, la dernière en 2010. Aucune notification de mesure MSP ou BNT n'a été communiquée à la SADC ni au COMESA au cours des dernières années.

Coordination et contraintes dans la formulation de la politique commerciale nationale

61. **Le Ministère du Commerce et de la Consommation est chargé d'élaborer, coordonner, suivre et évaluer la politique commerciale de Madagascar.** Selon le décret 2014-296, le Ministère est spécifiquement chargé de mettre en œuvre les politiques nationales concernant la promotion des exportations, la politique de concurrence et la stratégie générale pour la compétitivité.

¹⁵ Le changement, réalisé en 2008 (!) du centre de liaison au sein du Ministère du Commerce en « Service de la Qualité et du Conditionnement » (SQC) n'a toujours pas été officiellement communiqué à l'OMC et à la SADC.

62. **En raison du caractère transversal des questions commerciales, certains points essentiels ayant des répercussions sur la politique commerciale et la compétitivité de Madagascar ressortissent à d'autres Ministères.** Ils comprennent les investissements dans les infrastructures, les politiques de transport, les politiques fiscales, y compris les droits d'importation et les régimes d'exonération, les questions ayant une incidence sur l'environnement entrepreneurial, les politiques industrielles planifiées, les politiques d'immigration, les politiques sectorielles et les fonctions de réglementation des produits et services exécutées par un grand nombre de Ministères (voir ci-dessus). Un certain nombre de Ministères participent directement aux négociations internationales, mais la communication entre les divers Ministères est généralement restreinte et les échanges sont peu fréquents et réactionnels. Lorsque, par exemple, le Ministre des Finances a déclaré que Madagascar avait déjà commencé à appliquer le TEC du COMESA lors de la XXXII^e réunion du Conseil des Ministres du COMESA (en février 2014), le Ministre du Commerce a affirmé qu'il n'était pas au courant et ne semblait pas parfaitement informé au sujet du passage au TEC qui doit être soumis à l'Assemblée nationale en même temps que la nouvelle Loi de Finances.

63. **Madagascar ne possède pas de mécanisme efficace et cohérent de consultation et de coordination des questions de politique commerciale, ce qui entraîne un manque de cohérence et des problèmes de gouvernance de la politique commerciale.** Madagascar dispose de nombreux comités chargés de coordonner un grand nombre de questions, notamment les questions liées au commerce, mais l'échange d'information et la prise de décision partagée restent limités. Des comités de facilitation du commerce existent dans les ports mais pas à l'échelon national, bien que le Gouvernement envisage de créer un Comité National de facilitation du commerce. Le Ministère du Commerce a récemment créé un Comité Directeur National dans le contexte du Cadre Intégré Renforcé, mais ce dernier doit encore démontrer son efficacité. Un certain nombre d'autres groupes de travail et d'équipes d'experts sont également en place, mais ils ne constituent pas un mécanisme efficace pour la coordination des politiques ayant une incidence sur l'environnement commercial de Madagascar, et les consultations sont quasiment inexistantes avant la mise en œuvre par chaque Ministère des changements de politique concernant le commerce. Le Ministère de l'Élevage a récemment augmenté la taxe à l'exportation de 1,5 à 3 % sans consultation préalable du Ministère du Commerce ni du secteur privé, par exemple.

64. **La communication entre les Ministères et les autres parties prenantes est faible, mais les services au sein des différents Ministères sont aussi très souvent compartimentés.** Les obstacles à la circulation des informations entre les différents services au sein des Ministères perdurent, empêchant toute approche cohérente à l'échelon du Ministère. Les conflits de compétence entre les Ministères et les rivalités au sein des organismes et des services concernés créent des obstacles à la collaboration, car les Ministères essaient de cumuler les responsabilités pour acquérir plus d'influence¹⁶. Cela aboutit à un chevauchement des responsabilités et des tâches et à des interférences politiques. Des réunions de consultation avec le secteur privé sont fréquemment organisées, mais elles semblent quasiment réservées aux grandes entreprises, ce qui permet de se demander si les petites entreprises ou le secteur informel peuvent réellement participer à ces consultations. La participation du Gouvernement à ces réunions implique un niveau administratif trop peu élevé pour que des décisions contraignantes y soient prises, ce qui suscite des mécontentements.

¹⁶ Le manque de ressources budgétaires à tous les niveaux contribue à cette lutte pour les responsabilités.

65. **L'absence de programme d'harmonisation commun tel qu'une stratégie générale pour la compétitivité contribue au manque de coordination au sein du Gouvernement, conduisant à de nombreuses mesures isolées et non coordonnées qui affectent l'environnement commercial**¹⁷.

De nombreux Ministères et organismes sont liés au domaine de la politique commerciale en raison de son caractère transversal, mais la plupart ne collaborent pas avec le Ministère du Commerce car il n'existe pas de cadre général reliant clairement leurs activités à un objectif gouvernemental de haut niveau concernant la compétitivité et le commerce. En conséquence, les organismes gouvernementaux répondent aux demandes urgentes ou aux intérêts particuliers de manière ponctuelle et partisane, au lieu d'agir de façon systématique et stratégique. Un cadre général permettrait également un engagement plus structuré envers le secteur privé qui ne semble interagir actuellement avec les décideurs politiques que sur des questions très spécifiques et à court terme à mesure qu'elles se présentent.

66. **Dans l'ensemble, le Ministère du Commerce ne parvient pas à exercer son rôle de coordinateur et de responsable concernant les questions de politique commerciale.** L'un des principaux obstacles réside dans le fait que bon nombre de Ministères ne reconnaissent pas le rôle de coordinateur du Ministère du Commerce, ce qui s'explique en partie par la lutte pour les responsabilités précédemment évoquée. Cela est particulièrement vrai dans le contexte des négociations internationales, avec une incidence négative sur la force et la cohérence des positions de Madagascar dans les négociations¹⁸. De plus, le Ministère ne parvient pas à maintenir une bonne communication des informations avec les autres Ministères et parties prenantes, ce qui réduit la quantité d'informations à sa disposition. Cela diminue également la quantité de réactions rapides sur les initiatives d'autres parties prenantes et peut compliquer leur mise en œuvre ultérieure. Quelles que soient les raisons exactes de chaque cas particulier, la coordination politique est extrêmement réduite et doit être améliorée si Madagascar souhaite faire du commerce un moteur de la croissance.

67. **Le Ministère réagit et coordonne les réponses aux demandes extérieures de manière ponctuelle.** Il n'existe pas de mécanisme efficace de coordination et de consultation avec les autres Ministères et le secteur privé, pourtant indispensable pour assurer la cohérence intertemporelle et intersectorielle des politiques, la réussite de leur mise en œuvre, leur suivi et les ajustements nécessaires lorsque les réformes ne permettent pas d'atteindre les objectifs fixés. Une coordination centralisée avec un échange d'informations transparent, bien géré et cohérent avec toutes les parties prenantes est indispensable pour obtenir un réel consensus sur les questions essentielles de tous les Ministères qui ont un rôle stratégique à jouer.

68. **Le Comité Directeur National récemment créé pourrait jouer le rôle d'intégrateur de l'ensemble des parties prenantes mais pour cela, un leadership fort et la volonté de collaboration des parties prenantes seront indispensables.** Cela signifie que les Ministères devront accepter d'écouter les préoccupations et les différents points de vue des autres Ministères, car des objectifs politiques contradictoires apparaîtront et devront être évalués de manière conjointe avant toute prise de décision. Cela signifie également que les barrières formelles à la communication entre les Ministères devront être éliminées, et une réelle coordination à travers des échanges informels devra précéder tout

¹⁷ Les questions relatives au commerce, loin de figurer comme un moteur essentiel pour l'économie, n'apparaissent que marginalement dans le Plan national de développement.

¹⁸ Les Ministères impliqués dans les négociations sont principalement le Ministère du Commerce (MCC), le Ministère des Affaires étrangères (MAE), le Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (MEFB) et le Ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MADR), mais d'autres Ministères sont également partie prenante.

échange officiel. Et cela signifie aussi que le cloisonnement au sein de chaque Ministère devra être supprimé afin d'assurer la circulation des informations entre les divers services, et entre ces derniers et les représentants des Ministères lors des réunions de coordination. Cela signifie enfin que les obstacles à la communication avec les autres parties prenantes devront être éliminés, pour qu'elles participent dès le début aux processus de prise de décisions. Alors seulement les Ministères pourront-ils participer aux discussions et à l'analyse des réformes proposées en vue d'étudier leur incidence, leur coût, les avantages attendus et leur efficacité, avant que ces réformes qui affectent l'environnement commercial (ou tout autre domaine) ne soient adoptées. Il s'agit d'un processus complexe qui souvent ne fonctionne pas même dans des économies très avancées, mais qui est néanmoins indispensable pour améliorer la transparence et la prévisibilité de l'environnement commercial et entrepreneurial de Madagascar.

Le renforcement des capacités, une optimisation des processus administratifs et une augmentation du financement sont nécessaires

69. **Le Ministère du Commerce est bien structuré pour atteindre ces objectifs, mais il doit relever de nombreux défis tels que la continuité de sa mission et du personnel, la qualification de ce dernier, le suivi des résultats et l'accès au financement.** Au cours des douze dernières années, le Ministère a été restructuré et renommé à cinq reprises, et onze ministres l'ont dirigé. Cela a eu des effets négatifs sur la continuité de la politique et la coordination entre les différents volets gérés par le Ministère. En outre, les fréquents changements au niveau du Ministère et de l'encadrement supérieur ont conduit à plusieurs réévaluations et modifications des priorités et des approches, qui ont eu une incidence négative sur la continuité de l'application des politiques et a créé des incertitudes concernant les orientations politiques futures. Un environnement commercial prévisible étant essentiel pour permettre au secteur privé de se développer et d'exporter, cela a probablement eu des effets négatifs sur les résultats des politiques passées. Ce manque de continuité ne permet pas non plus au Ministère de se concentrer sur des objectifs stratégiques à long terme en vue d'améliorer l'environnement commercial et la compétitivité des entreprises, mais il pourrait contribuer à axer les efforts sur des mesures à court terme ou protectionnistes. Les observateurs affirment que ces changements fréquents ont également eu une incidence négative sur la mémoire institutionnelle.

70. **La qualification technique du personnel est généralement suffisante, mais des compétences plus générales, des aptitudes relationnelles ainsi que des capacités techniques plus spécifiques manquent parfois.** Les services sont dirigés par des experts de haut niveau mais le transfert de connaissances au sein des services pourrait être amélioré, et les jeunes recrues pourraient se voir confier plus tôt de plus hautes responsabilités. Les effectifs sont essentiellement concentrés à Antananarivo. Le personnel est peu nombreux dans les bureaux régionaux¹⁹. Si un grand nombre d'employés ont reçu ces dernières années une formation qui a permis à certains d'entre eux d'être engagés par des organisations régionales ou internationales, il serait judicieux de se demander comment les offres de formation sont proposées au personnel le plus compétent au sein du Ministère du Commerce. Après les formations individuelles, les nouvelles connaissances pourraient être plus efficacement et largement partagées avec le personnel du Ministère. En général, les compétences transversales concernant l'efficacité de l'administration, la gestion du personnel, le travail en équipe, l'élaboration de politiques, les processus de gestion participative, et l'aptitude à obtenir un consensus doivent être renforcées pour que le

¹⁹ Les moyens de transport, l'espace de travail et l'équipement de communication sont souvent insuffisants pour soutenir de manière appropriée les entreprises et accomplir les tâches administratives en temps opportun.

Ministère devienne une administration publique moderne et efficace. L'accès au financement est limité et arrive souvent tard, ce qui a une incidence très négative sur les opérations et la planification des actions du Ministère, et sape le pouvoir du Ministère à contraindre les autres Ministères à agir.

71. **La focalisation actuelle sur les politiques de contrôle et les réponses ponctuelles aux problèmes contraste avec la nécessité de se concentrer sur des objectifs à long terme et sur les résultats des mesures, et non sur la production.** Les compétences sont axées sur les politiques de contrôle des prix, des licences et des règlements plutôt que sur l'analyse des données économiques, l'élaboration de politiques et la définition de priorités. Il n'existe pas non plus de mécanisme clair pour mesurer le travail du personnel ou l'impact des politiques et des activités du Gouvernement. Il conviendra d'améliorer la planification stratégique du Ministère pour s'assurer que ses actions soient en mesure de contribuer à faciliter l'intégration des entreprises malgaches aux chaînes d'approvisionnement internationales, les contraintes administratives peuvent être réduites, les questions de politique stratégique peuvent être traitées intégralement au sein du Gouvernement avec la participation active du secteur privé, et l'impact de chaque activité mesuré, permettant d'améliorer l'élaboration des politiques et l'efficacité interne du Ministère.

Recommandations prioritaires

72. **Pour simplifier l'environnement commercial, le Gouvernement devrait simplifier et publier les critères d'admissibilité aux différentes exonérations, et s'assurer qu'elles soient appliquées en toute transparence et qu'elles soient accessibles à toutes les entreprises qui remplissent les conditions voulues.** S'assurer que les exportateurs aient accès aux intrants importés aux prix internationaux grâce à une gestion efficace du régime d'importation temporaire est essentiel pour soutenir la compétitivité des exportations. Réduire les exonérations discrétionnaires sur les importations et simplifier les procédures pour permettre l'accès équitable de tous les opérateurs économiques aux préférences existantes à partir de critères clairement définis réduiraient également les distorsions économiques intérieures qui perdurent actuellement et bénéficient largement aux grandes entreprises bien implantées. Une fois qu'ils sont clairement définis, ces critères doivent être rendus publics de façon plus transparente afin de s'assurer que toutes les entreprises qui remplissent les conditions puissent effectivement bénéficier de ces préférences. Cela comprend l'amélioration des contrôles douaniers et la mise en place de mécanismes plus efficaces de sanction envers les entreprises qui enfreignent les règles et les agents frontaliers complaisants (voir chapitres suivants).

73. **Le Gouvernement devrait aussi préciser la manière dont il conduira la transition vers l'application du TEC du COMESA pour réduire le nombre de taux de taxation.** Notre équipe de recherche n'a pas pu obtenir d'informations concernant le processus de transition vers l'application du TEC, mais la suppression des droits sur les importations du COMESA ou de la SADC avait par le passé considérablement compliqué le régime tarifaire. Les produits déclarés « sensibles » par Madagascar semblent couvrir largement les produits pétroliers pour lesquels les droits pourraient devenir des droits d'accise, compte tenu de la faiblesse de la production intérieure. Cela permettrait un alignement plus complet avec le TEC tout en assurant des recettes constantes. L'application du TEC par Madagascar augmentera les tarifs douaniers, le Gouvernement devrait communiquer le plus tôt possible ces changements pour permettre aux consommateurs et aux entreprises de s'adapter à ces changements qui pourraient augmenter les prix à la consommation, ainsi que les coûts d'exploitation

des entreprises car les intrants seront plus coûteux. Le Gouvernement devrait inviter les entreprises susceptibles d'être affectées ainsi que les consommateurs à discuter des changements proposés. Cela permettrait d'obtenir une évaluation plus détaillée des incidences éventuelles sur les produits de base, ou sur certaines entreprises, et d'élaborer des mesures de transition ou d'atténuation. Ces discussions devraient déjà être engagées, même si l'approbation de la transition vers le TEC par l'Assemblée Nationale est toujours en suspens. Madagascar étant une petite économie, l'augmentation généralisée des tarifs ne sera pas dans son intérêt et, si cela est encore possible, le Gouvernement pourrait envisager de discuter avec les autres membres du COMESA d'éventuelles révisions du CET, pour établir par exemple l'absence de droits sur les biens d'équipement, les matières premières et les produits de base, comme le recommande aussi le FMI.

74. **L'approfondissement ultérieur des engagements envers les pays voisins ouvrira d'importants débouchés à Madagascar, déjà exploités par les entreprises.** Le Gouvernement doit continuer de réduire les barrières commerciales, y compris les mesures non tarifaires telles que les taxes explicites et implicites à l'exportation qui ont un effet négatif sur la compétitivité des exportateurs malgaches, et communiquer toutes les exigences réglementaires à l'OMC, à la SADC et au COMESA. Il doit aussi poursuivre la mise en œuvre de ses engagements envers le COMESA et la SADC, notamment l'ouverture des secteurs des services, par une participation active aux négociations sur les services, et la présentation de propositions substantielles. L'ouverture des secteurs clés tels que les transports, le trafic aérien, l'électricité et les télécommunications permettra probablement d'augmenter les investissements et la concurrence, de renforcer les avantages comparatifs de Madagascar en matière de tourisme, d'agriculture et de production exigeant une main d'œuvre abondante, comme nous l'avons déjà signalé dans ce rapport.

75. **Pour améliorer la cohérence, la prévisibilité et l'efficacité de la politique commerciale de Madagascar, le Gouvernement doit élaborer une stratégie générale pour la compétitivité et renforcer les mécanismes de coordination.** Cette question a été abordée dans le chapitre 1, où nous avons souligné que cette stratégie devra aller au-delà de la nouvelle proposition de « stratégie d'exportation » et de politique industrielle, et se pencher sur des questions plus larges concernant la compétitivité, notamment l'importance de l'accès aux compétences requises, les intrants intermédiaires importés et produits dans le pays, et des règles du jeu équitables permettant un traitement transparent et cohérent des entreprises et des particuliers, quels qu'ils soient. Sans accès à des intrants intermédiaires de haute qualité à des prix raisonnables, il sera difficile aux entreprises malgaches de soutenir la concurrence dans un environnement mondialisé, et de s'intégrer à des filières mondiales où les caractéristiques des produits sont définies par les gros acheteurs et auxquelles les producteurs doivent se conformer. Uniformiser les règles du jeu à Madagascar sera essentiel pour atteindre une croissance renouvelée, durable et partagée.

76. Le Ministère du Commerce, en collaboration avec le CDN, devra prendre l'initiative de sensibiliser à l'importance stratégique de la politique commerciale et de simplifier les questions essentielles au plus haut niveau décisionnel. Il sera nécessaire d'éliminer les barrières entre les Ministères et les organismes, mais aussi entre les services au sein des Ministères²⁰, il faudra pour cela

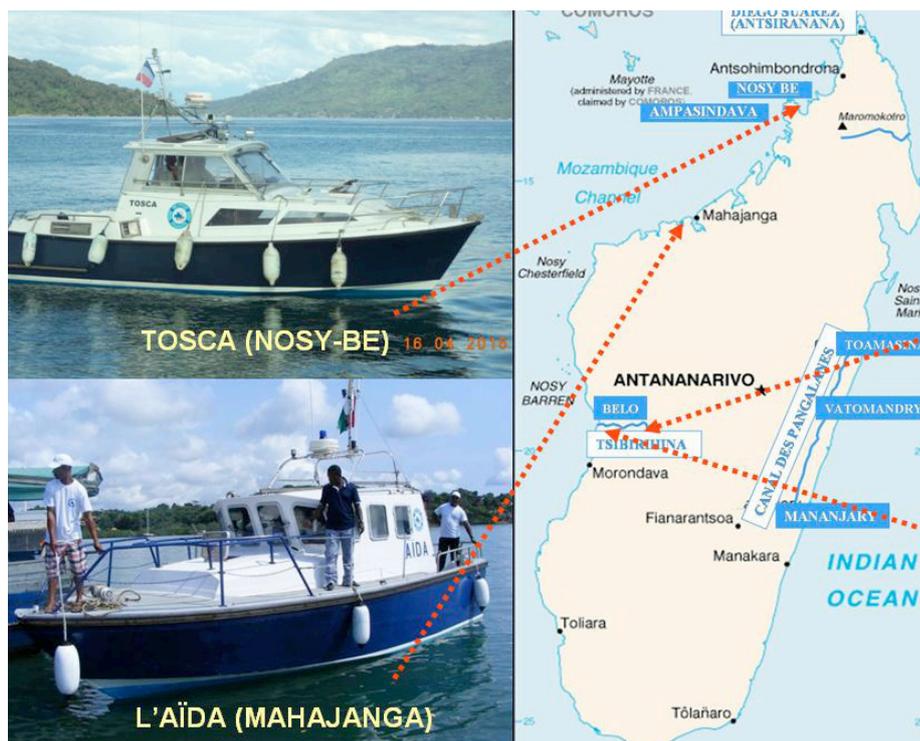
²⁰ Cela comprend un meilleur ciblage des formations proposés, même si cela implique de transférer une proposition de formation à un autre service, afin d'améliorer le partage interne des connaissances entre les services, rendre plus cohérente la participation aux négociations, et partager de manière efficace les résultats entre Ministères et services.

un changement fondamental de comportement dans la conduite des affaires du Gouvernement. Cela devra être complété par un dialogue plus fréquent, informel et inclusif avec le secteur privé pour garantir que ses préoccupations apparaissent rapidement parmi les priorités du Gouvernement, et que des solutions soient cherchées et appliquées. Un mécanisme obligeant tous les membres du CDN à participer, partager les informations et mettre en œuvre les décisions communes constituerait une réelle avancée. La circulation des informations entre les divers organismes de réglementation et le secteur privé doit être améliorée afin que les nouvelles réglementations donnent lieu à des discussions avant d'être adoptées. Les informations des autres membres de l'OMC doivent également être mieux transmises aux parties prenantes par les coordinateurs MSP (Mesures Sanitaires et Phytosanitaires) et OTC (Obstacles Techniques au Commerce), et les initiatives malgaches de réglementation doivent être communiquées à l'OMC, à la SADC, et au COMESA conformément aux engagements.

Chapitre 3 – Gestion des frontières et politiques de réglementation

Douanes et gestion des frontières

77. **Les autorités douanières ont mis en œuvre un certain nombre de réformes au cours des dernières décennies, mais la marge d'amélioration est encore large.** Les douanes ont migré vers le système SYDONIA++ en vue d'accélérer et de faciliter le traitement des déclarations en douane. Le Gouvernement malgache, en collaboration avec la Société générale de surveillance (SGS), a mis en place le *Malagasy Community Network Services* (GasyNet) pour créer et gérer une plateforme électronique d'échange de données qui permet de relier toutes les parties prenantes (TradeNet) et devrait aboutir à la dématérialisation des procédures de dédouanement. Un certain nombre de formalités auxquelles les importateurs étaient soumis ont été supprimées, portant leur nombre de 30 à 18. Selon les indicateurs de pratique des affaires (*Doing Business*), le temps requis pour l'importation (exportation) est passé de 48 (49) jours en 2005 à 21 (22) jours en 2014.



Néanmoins, la marge d'amélioration de l'administration fiscale est encore large. L'un des principaux problèmes est que, malgré les progrès accomplis, le processus de dédouanement ne commence qu'après la présentation de la documentation sous forme imprimée, même si elle a déjà été soumise au format électronique. La loi sur la dématérialisation a été adoptée en 2014, mais son application est toujours en suspens. Les douanes ont pris les premières mesures pour sa mise en œuvre, mais il reste encore beaucoup à faire.

78. **La décision actuelle de se concentrer sur la lutte contre la fraude et le commerce illicite se traduit par des retards et des coûts supplémentaires (avec des effets limités).** Des efforts particuliers ont été déployés pour contrôler physiquement les marchandises. L'efficacité de cette approche est loin d'être prouvée, mais il est évident que cela incite les entreprises formelles à rechercher des méthodes alternatives pour éviter ce qu'elles perçoivent comme des procédures trop complexes et des délais trop longs. Les informations obtenues lors d'entretiens indiquent qu'il est possible, en particulier pour les entreprises qui bénéficient de relations bien placées, de contourner presque entièrement les contrôles douaniers. L'application systématique des procédures existantes concurremment avec des contrôles moins nombreux mais mieux ciblés pourrait donc à la fois faciliter la circulation transfrontalière des marchandises et accroître les recettes douanières en colmatant les brèches.

79. **Si l'approche actuelle entraîne des retards importants, elle ne contribue pas à la perception de recettes qui restent faibles.** En dépit des efforts déployés sur les recettes, la part des recettes perçues reste parmi les plus faibles des pays d'Afrique sub-saharienne. La lourdeur des contrôles pèse sur les négociants, et des contrôles supplémentaires n'aboutissent quasiment jamais au constat d'une fraude, la part des recettes provenant des amendes représente moins de 1 % des recettes douanières perçues.

80. **GasyNet joue un rôle essentiel dans le contrôle douanier, car l'entreprise valide la valeur en douane.** Pour chaque expédition, GasyNet valide les bordereaux de suivi des cargaisons (BSC). Avant l'arrivée des marchandises à Madagascar, l'importateur doit présenter toute la documentation numérisée et GasyNet valide le BSC, qui comprend la valeur des marchandises établie à partir de valeurs de référence. Selon des critères de sélectivité prédéfinis, essentiellement axés sur la valeur des marchandises, ces dernières sont classées dans une catégorie qui détermine le niveau de contrôle ultérieur²¹. GasyNet est rémunéré en fonction de la valeur des marchandises importées et exportées, et non sur la valeur réelle de la prestation de service, l'entreprise a donc un intérêt direct à surévaluer la valeur des marchandises. Ces frais sont payés sur une base ad valorem par les importateurs et les exportateurs, et augmentent directement les coûts commerciaux²². De plus, GasyNet facture plusieurs services supplémentaires, notamment le contrôle de la valeur des véhicules d'occasion importés ou l'assistance technique pour les systèmes informatiques des douanes.

81. **L'analyse des risques reste embryonnaire.** Malgré l'existence d'une unité d'analyse des risques au sein des douanes, l'analyse des risques se concentre toujours sur des transactions individuelles au lieu d'évaluer les risques selon d'autres critères tels que l'origine des marchandises, les secteurs, les produits spécifiques ou les opérateurs. L'évaluation ne permet donc pas de définir des tendances et si l'on ajoute l'absence d'évaluation exhaustive des analyses passées, elle ne permet pas non plus de réduire le taux général de contrôles pour les opérateurs en conformité, ni d'améliorer le ciblage des expéditions.

82. **Les critères de sélectivité sont très restrictifs et entraînent de longs retards, qui incitent les négociants à éviter les voies officielles ou à chercher des solutions alternatives.** Les douanes tentent de contrôler physiquement l'ensemble des marchandises qui circulent et le résultat est qu'elles ne contrôlent en réalité quasiment rien. En 2014, près de 32 % des conteneurs étaient classés dans les marchandises à déclarer et devaient passer un scanner. 2 % des conteneurs initialement classés pour un contrôle de documents ont été soumis à un contrôle physique. 83 % des conteneurs scannés ont été inscrits pour une inspection physique, mais 6 % seulement des conteneurs inspectés ont donné lieu à des constats de fraude. Ces chiffres montrent que les critères de sélection du risque et les contrôles sont mal ciblés, ou que les accords officieusement négociés lors de l'inspection physique aboutissent à ce faible nombre de cas de fraude confirmés. Tandis que les douanes déclarent que les taux élevés d'inspection ont un effet dissuasif, les administrations des douanes modernes s'attachent à scanner et à inspecter un très petit nombre de conteneurs, mais découvrent parmi ces derniers un taux important de non-conformité. L'effet dissuasif est atteint lorsque des contrôles bien ciblés identifient la plupart des cas de fraude tout en facilitant le mouvement des marchandises appartenant à des commerçants respectant les règles. Un taux d'inspection de 32 % de l'ensemble des conteneurs (et quelques cas confirmés de déclarations erronées) n'est pas vraiment compatible avec l'objectif de facilitation du commerce. Les retards résultant de ces inspections sont importants et ont un effet négatif sur l'ensemble

²¹ Le résultat de cette évaluation n'est pas automatiquement saisi dans le système électronique de dédouanement (SYDONIA) mais il est communiqué par courrier, laissant la possibilité aux agents de suivre ou non ces instructions.

²² GasyNet est censé concentrer ses efforts sur la vérification de la valeur de toutes les transactions importantes mais pourrait se concentrer plus particulièrement sur celles qui impliquent les droits les plus élevés ou les paiements de TVA dont la vérification pourrait se traduire par une augmentation des recettes perçues par les douanes.

de l'économie car les camions peuvent rester immobilisés pendant que les marchandises attendent une inspection (voir section suivante). En mars 2015, les douanes ont reçu l'instruction d'augmenter de 100 % la proportion de conteneurs à l'importation devant être scannés, ce qui aurait entraîné une augmentation considérable des délais de dédouanement et des retards importants. Les contrôles sont également très lourds pour les exportations car 100 % des conteneurs sont scannés. Dans l'ensemble, le ciblage des inspections pourrait être grandement amélioré.

83. **Les résultats de l'évaluation des risques n'alimentent pas le système en vue d'améliorer le ciblage.** Les rapports des contrôles douaniers ne contiennent pas suffisamment d'informations sur les motifs de contrôles supplémentaires, ils ne sont pas non plus archivés électroniquement ni facilement disponibles pour être analysés en vue de permettre un examen de l'efficacité du système. Par conséquent, il est actuellement impossible d'évaluer les résultats de profils spécifiques de sélection ou l'efficacité d'un agent des douanes particulier. La révision des critères à partir des résultats passés des contrôles sélectifs permettrait d'améliorer le ciblage des profils de risque et d'empêcher les opérateurs frauduleux d'élaborer des stratégies de contournement pour éviter les contrôles. La faiblesse du système actuel et l'absence d'amélioration continue contribuent donc à accroître le nombre de conteneurs scannés et de contrôles physiques sans raison valable. Cela se traduit par des retards et des coûts supplémentaires pour les opérateurs économiques, sans augmenter sensiblement les recettes.

84. **Le système d'évaluations a posteriori nécessaire pour compléter l'utilisation accrue des critères de gestion des risques n'est utilisé qu'exceptionnellement.** Si les douanes vérifient parfois les déclarations après le dédouanement, ces vérifications effectuées en interne ne peuvent s'appuyer sur des critères de risque supplémentaires pour effectuer la sélection. En outre, les contrôles a posteriori des entreprises importatrices qui permettraient de prononcer d'importantes sanctions contre les négociants frauduleux, ne sont pas exécutés. Une unité a été mise en place à cet effet, mais elle ne compte que quelques agents, et les canaux de communication interne et externe permettant de déterminer la cible de ces interventions sont encore absents. Ces contrôles sont indispensables pour compenser la baisse du nombre de contrôles aux frontières afin de s'assurer que les déclarations frauduleuses puissent être détectées. Pour veiller à ce que les évaluations ex-post remplissent leur fonction de contrôle, elles pourraient être exécutées à un niveau supérieur (régional ou national) et devraient être entièrement indépendantes.

85. **L'utilisation limitée des données et de l'analyse des résultats passés a une incidence négative sur les efforts visant à faciliter les flux commerciaux, mais elle entrave également la lutte contre la corruption et la fraude.** La facilitation du commerce, lorsqu'elle est bien comprise, assure que les marchandises légales puissent entrer dans le pays et en sortir de façon transparente et en toute sécurité, en limitant les contrôles aux transactions d'opérateurs qui représentent un risque. Cette approche améliore également la perception des recettes et permet de protéger efficacement les consommateurs et les citoyens. À cet égard, l'utilisation limitée des données et des analyses à Madagascar est problématique.

86. **Si de gros efforts ont été déployés pour prévenir le commerce de marchandises interdites²³, l'activité est concentrée aux frontières alors que la surveillance à l'intérieur du pays reste très peu développée.** Ces produits proviennent de diverses parties de l'île et leur commerce est souvent parfaitement connu, et les services tels que les Brigades de surveillance mobile ne semblent pas se concentrer suffisamment sur ces zones ou n'interviennent pas lorsqu'elles les découvrent.

²³ Espèces protégées, bois de rose, ou contrebande.

87. **La fraude reste un problème majeur et les pratiques informelles semblent endémiques.**

Les données permettant de quantifier le degré de sous-évaluation manquent, mais il est généralement admis que la sous-évaluation est la règle, et non l'exception. Le faible pourcentage général des recettes douanières par rapport au PIB étaye également cette conclusion. La présence d'intermédiaires offrant leurs services pour dédouaner les conteneurs pour une certaine somme a souvent été signalée, ce qui montre que les pratiques informelles permettent de dédouaner des conteneurs en évitant les contrôles douaniers. La nouvelle direction a muté un quart des effectifs pour régler ce problème et a mis en place un système de récompense des inspecteurs lorsqu'ils découvrent une fraude. Toutefois, tant que les mécanismes de sanction des fraudeurs ne seront pas révisés (et impartialement appliqués), la corruption endémique ne sera pas éliminée. En l'adaptant au contexte malgache, la réforme pourrait tirer un enseignement intéressant de l'expérience des contrats de performance mise en place pour les agents des douanes dans le port de Douala, au Cameroun, qui a permis de réaliser des contrôles moins nombreux mais plus ciblés, d'accélérer les délais de dédouanement et d'augmenter les recettes perçues.

88. **Les rapports de connivence entre responsables politiques, chefs d'entreprise et certains agents des douanes sont également fréquents et ont des répercussions négatives sur la concurrence dans les marchés intérieurs.**

Cette connivence permet aux grandes entreprises qui bénéficient de relations de dédouaner leurs marchandises en évitant les contrôles, alors que les petites entreprises dépourvues de relations bien placées sont rackettées, ce qui entraîne une hausse des coûts et des délais²⁴. Cette différence de traitement génère des avantages concurrentiels pour les entreprises bien introduites et contribue probablement à réduire la concurrence sur les marchés intérieurs, permettant aux « initiés » d'obtenir des profits élevés et entraînant une hausse des prix des produits de base pour les Malgaches. Cela conduit également à d'importantes évasions fiscales et une perte de recettes pour le Gouvernement.

89. **Les grandes entreprises et celles qui sont implantées dans les zones franches industrielles se plaignent infiniment moins des procédures douanières que les petites entreprises.**

Ces grandes entreprises bien implantées bénéficient d'un traitement préférentiel, elles ne se plaignent donc guère, lors des entretiens, des retards et des obstacles procéduraux. Toutefois, nombre d'entre elles avaient pris des mesures d'atténuation afin de réduire le pouvoir discrétionnaire des douanes, ce qui explique sans doute cette moindre formulation de plaintes. Lors des entretiens, les gros exportateurs précisent que les marchandises à expédier sont scellées dans leurs locaux afin d'éviter les inspections à répétition dans les ports, dont les petites entreprises se plaignent souvent. Un gros exportateur de vêtements bénéficie généralement de la présence d'un avocat lors de l'inspection, avant le départ des marchandises à expédier, pour disposer d'un témoin du bon déroulement du contrôle avant que le conteneur ne soit scellé. Les conteneurs de cette entreprise n'ont donc plus à être rouverts et réinspectés à Toamasina (ce qui n'aurait jamais dû se produire). Les petites entreprises n'ont pas les moyens de recourir à un avocat (cela serait trop onéreux), ce qui pénalise effectivement leur compétitivité et explique comment les petites entreprises sont disproportionnellement affectées par les pratiques informelles des douanes.

90. **Bien que le code des douanes ait été modernisé en 2006, un certain nombre de pratiques non conformes aux dispositions de l'OMC restent en vigueur.**

Au lieu de se référer aux valeurs de transaction, les autorités douanières déterminent parfois la valeur des marchandises à partir de valeurs minimales, notamment pour certains véhicules d'occasion ou produits agricoles (bien que cette pratique soit censée avoir été supprimée en mars 2015). Le code des douanes prévoit également

²⁴ Les données de la base de données des MNT (wits.worldbank.org) classent les procédures douanières d'obtention de préférences commerciales parmi les barrières non tarifaire, en particulier pour les petites entreprises, problème confirmé par Imani Development (2007).

l'application de droits de sortie²⁵. Si les douanes ont signalé que ces droits ne sont actuellement pas imposés, plusieurs taxes à l'exportation sont perçues par différents Ministères, comme nous l'avons déjà vu dans ce rapport. Enfin, les frais facturés par GasyNet ne semblent pas correspondre aux prestations de service mais à la valeur des marchandises contrôlées, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de l'OMC.

91. **Les agents de fret, transitaires et commissionnaires en douane contribuent au coût élevé du dédouanement, souvent perçu comme un loyer, car ils sont de fait des portiers.** Si le recours à ces agents est facultatif à Madagascar, la complexité du régime commercial et les interactions avec de nombreux organismes les rendent quasiment obligatoires, car peu d'entreprises sont capables d'effectuer seules les procédures de dédouanement dans le contexte actuel. Ces agents proposent des forfaits pouvant inclure les services de transport, l'intermédiation financière, et l'exécution de la plupart des formalités administratives. Mais les critères d'accès de ces agents sont opaques et il semble que leurs qualifications professionnelles ne soient pas soumises à une certification, ni qu'ils doivent prouver qu'ils reçoivent une formation continue sur les changements de procédures. Le contrôle de cette profession par les douanes est limité, ce qui permet aux agents d'obtenir des revenus qui ne correspondent pas aux services réellement fournis.

92. **Outre le changement d'approche générale, des avantages à court terme pourraient être obtenus par l'amélioration des processus actuels au sein de l'administration des douanes, en particulier dans l'utilisation du scanner.** En général, les obstacles au commerce ne proviennent pas du type de contrôle douanier, mais de la manière dont les contrôles sont effectués. Actuellement, le scanner de Toamasina constitue un goulot d'étranglement dans le port. En 2013, sur 84 000 conteneurs ayant transité dans le port (importations et exportations) près de 38 000 ont été scannés. Les opérateurs se plaignent fréquemment des longs délais d'attente au scanner, qui ne fonctionne réellement que quelques heures par jour. Aligner les horaires de fonctionnement du scanner et des inspections douanières sur les horaires des opérations portuaires permettrait de réduire sensiblement les retards (voir ci-dessous). Le renforcement de la capacité des douanes est essentiel afin que celles-ci puissent remplir efficacement leurs fonctions. Si les services de GasyNet ont indéniablement contribué à la modernisation des douanes, les dispositions actuelles ont conduit à la perte partielle du contrôle direct par les douanes et il semble que les deux partenaires ne s'entendent pas sur le transfert de compétences de GasyNet aux douanes.

93. **Il n'existe pas de stratégie de gestion intégrée des frontières, et les critères de sélection des risques des autres organismes ne sont pas intégrés à l'action des douanes.** Il n'y a pas de réelle coordination entre les douanes et les autres organismes, et la transparence des procédures est limitée. Si tout le monde s'accorde à reconnaître que des efforts ont été réalisés pour renforcer les mécanismes de consultation et de coopération du secteur privé (par exemple à travers le processus de l'Observatoire du délai de dédouanement (ODD)²⁶, on demandera à toutes les parties prenantes d'assurer des niveaux supérieurs de communication et une participation plus intense afin de relever les défis identifiés en vue de faciliter le commerce. Les inspections multiples sont donc fréquentes, ce qui entraîne des retards supplémentaires. Ce manque de coordination, en particulier dans le domaine de la gestion des risques, a également des répercussions négatives sur la réalisation des objectifs d'intérêt public (voir ci-dessous

²⁵ L'article 260 du code des douanes 2014 prévoit l'application d'un « droit de sortie » (certains produits originaires du territoire douanier déclarés pour l'exportation sont soumis quelle que soit leur destination, à un droit fiscal dit « droit de sortie »).

²⁶ Tandis que l'ODD inclut des retards dans les processus pendant le dédouanement, il ne couvre pas les retards provenant de processus antérieurs à la présentation des déclarations, une question qui est traitée plus loin dans la section des mesures non tarifaires dans ce rapport.

MNT). L'amélioration des structures de communication au sein de tous les organismes frontaliers, mais aussi entre ces organismes et l'extérieur (notamment avec les banques où la confirmation des paiements est souvent identifiée à un goulet d'étranglement dans le processus de dédouanement), sera fondamentale pour améliorer la transparence et réduire les possibilités de recherche de rentes. Il n'y a actuellement aucun service disponible ou en mesure de conseiller les entreprises sur les questions juridiques, ou de fournir des services d'assistance personnalisée pour les transactions commerciales.

Mesures non tarifaires, règlements techniques et infrastructures de qualité

94. **L'impact des politiques nationales de réglementation sur les flux commerciaux ne cesse d'augmenter, en particulier avec la baisse des tarifs douaniers, ce qui entraîne souvent l'apparition de barrières non tarifaires (BNT).** Ces obstacles internes et procéduraux ont une forte incidence sur la circulation transfrontalière de biens et de services comme nous l'avons vu dans la section relative aux douanes. L'objectif de l'analyse est donc ici de montrer comment ces obstacles génèrent des coûts inutiles qui affectent les flux commerciaux et réduisent la compétitivité des entreprises nationales, mais aussi comment une réglementation plus efficace pourrait assurer le bien-être des consommateurs. Comme pour les questions soulevées dans la section sur la gestion des frontières, les objectifs de l'amélioration du contrôle et de la facilitation du commerce ne sont nullement contradictoires et devraient être considérés comme complémentaires.

95. **L'idéal serait de mettre en place un système efficace en vue d'élaborer des normes et des règlements techniques, et de les appliquer de manière transparente, cohérente et fiable, mais les éléments du système actuellement en place à Madagascar pourraient être améliorés.** Les éléments de ce système sont nommés « **Infrastructure nationale de normalisation** » et devraient couvrir la normalisation, les essais, la certification, la métrologie et l'accréditation. Toutes ces fonctions doivent être réalisées ensemble de manière transparente pour assurer que les produits ou services satisfont aux objectifs d'intérêt public tels que la santé et la sécurité mais à Madagascar, le système et les pratiques actuels génèrent de nombreuses barrières non tarifaires. Les relations entre les différents éléments de l'Infrastructure nationale de normalisation sont présentées dans 1001 et expliqués dans le chapitre de fond.

a. Les normes sont facultatives, tandis que les règlements techniques sont obligatoires.

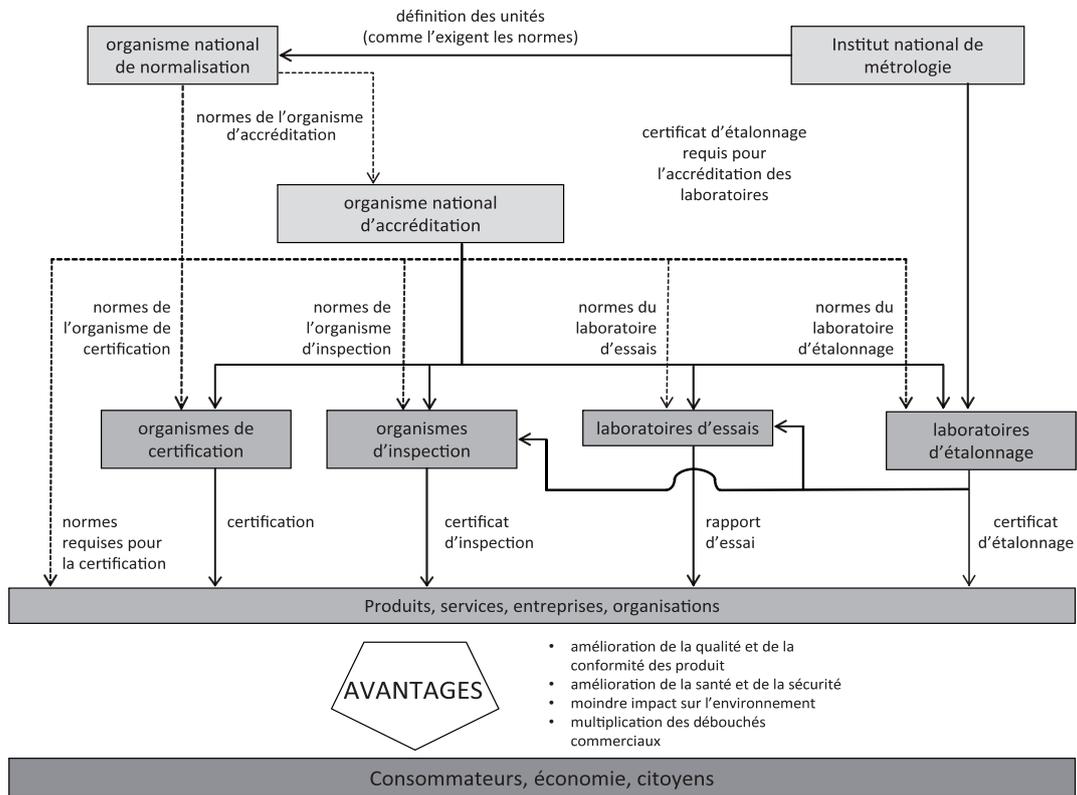
Les normes sont des documents officiels qui décrivent les exigences qu'un produit, un processus ou un service doit respecter pour être en conformité. Elles peuvent être fixées par des entreprises ou des organismes de normalisation, elles sont facultatives et permettent la coordination entre les entreprises et les utilisateurs en définissant des critères qui rendent possible l'interaction entre différents acteurs²⁷. **Les règlements techniques** sont souvent qualifiés de normes obligatoires et sont fondés sur les règlements édictés par les organismes de réglementation, qui doivent être respectés.

b. L'évaluation de la conformité comprend les services d'essais, de contrôle et de certification. Les essais sont des services publics ou privés qui déterminent certaines caractéristiques du produit par rapport aux exigences d'une norme (facultative ou obligatoire). Les services de contrôle sont effectués par des institutions privées ou publiques pour vérifier que l'ensemble d'un lot soit équivalent à l'échantillon de produit

²⁷ Le format de papier DIN A4 est un exemple de norme facultative largement mais non universellement utilisé, comme le montre l'utilisation du format « lettre » aux États-Unis.

soumis aux essais. La certification est la confirmation officielle par un organisme de certification que le produit, le service, l'organisation ou l'individu satisfait aux exigences décrites dans la norme. **L'accréditation** est une reconnaissance délivrée par un organisme tiers²⁸ de la compétence d'un organisme d'évaluation de la conformité (essais, contrôle et certification). Et la **métrologie** (science de la mesure) est nécessaire pour assurer que les mesures sont exactes.

Figure 1 : Éléments d'une infrastructure nationale de qualité



Source : Guasch et al. (2007) et Racine (2011)²⁹

96. **Les normes et règlements obligatoires pour les importations et les exportations sont édictés par un grand nombre d'organismes de réglementation (au moins 14), le plus souvent avec un court préavis et sans réelle consultation des parties prenantes ni des Ministères.** En général, les règlements techniques ne sont pas suffisamment divulgués et il n'existe aucune liste exhaustive des règlements en place par produit. Il n'existe pas non plus de critère défini concernant la sélection par les Ministères des produits à réglementer, ni la manière de les réglementer de sorte que les objectifs des politiques soient atteints au moindre coût. Les organismes de réglementation (Ministères) choisissent souvent de transformer en règlements techniques des normes facultatives existantes (généralement dépassées) reprises dans leur intégralité. Cela est contraire aux bonnes pratiques et aux accords internationaux concernant l'instauration de normes obligatoires (règlements techniques)³⁰.

²⁸ Les services d'accréditation sont offerts par les organismes nationaux d'accréditation (ONA), les organismes régionaux d'accréditation et le réseau international d'organismes d'accréditation sous l'égide de la Coopération internationale en matière d'accréditation des laboratoires (ILAC) et l'*International Accreditation Forum* (IAF).

²⁹ Voir Guasch, J.L., J.L. Racine, I. Sánchez, et M. Diop (2007) *Quality Systems and Standards for a Competitive Edge*, Banque mondiale ; et Racine, Jean-Louis (2011) *Harnessing Quality for Global Competitiveness in Eastern Europe and Central Asia*, Banque mondiale.

³⁰ En 2005, par exemple, le Ministère du Commerce a publié un décret transformant l'intégralité de la norme facultative pour les savons et détergents en règlement technique, alors qu'elle n'ayant pas été élaborée à des fins de réglementation. Son introduction est considérée par certains comme le résultat des pressions exercées par le secteur privé en vue d'utiliser le règlement technique comme instrument de protection, ce qui rappelle la nécessité de discussions transparentes avant toute introduction pour éviter ce type de demande et

97. **Les divers organismes de réglementation qui édictent des règlements techniques sont également chargés de leur application, mais leur évaluation est fondée sur des essais peu fiables et susceptibles de créer des conflits d'intérêts.** Ils autorisent certains laboratoires à réaliser les essais en vue d'évaluer la conformité aux normes obligatoires, mais ces laboratoires ne sont pas accrédités, les résultats sont donc peu fiables, ce qui entraîne un risque pour la sécurité et la santé publique. La plupart de ces laboratoires appartenant aux organismes de réglementation, il existe un risque de conflits d'intérêts puisque les organismes de réglementation établissent les règles que les laboratoires sont chargés d'appliquer et sont payés pour ce faire. Le chapitre d'information générale sur les mesures non tarifaire aborde cette question de manière plus approfondie.

98. **Madagascar est membre de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) depuis 1966³¹.** Organisme national chargé de la mise en œuvre de la politique nationale de normalisation, certification et assurance qualité³², le Bureau des Normes de Madagascar (BNM) élabore et promeut des normes facultatives susceptibles d'être transformées par les organismes de réglementation en normes obligatoires (règlements techniques). Jusqu'à présent, une soixantaine de normes facultatives ont été élaborées par des comités techniques, concernant essentiellement les denrées alimentaires. Il n'existe actuellement aucun organisme national d'accréditation à Madagascar.

L'environnement actuel a une incidence négative sur les objectifs commerciaux et réglementaires

99. **Alors que toute activité de réglementation sert des objectifs politiques légitimes, les procédures actuelles semblent entraîner des frais élevés et des retards pour les importateurs, sans permettre d'atteindre pour autant les objectifs en matière de réglementation.** Des règlements clairs et efficaces sont nécessaires pour permettre au Gouvernement d'atteindre les objectifs légitimes en matière de réglementation. De bonnes pratiques réglementaires contribuent à améliorer le bien-être des consommateurs en garantissant la sécurité des aliments et des produits. Néanmoins, à Madagascar, de nombreuses exigences sont appliquées d'une telle manière qu'elles génèrent des coûts sans permettre d'atteindre les objectifs généraux. Les organismes délivrent des autorisations à partir des résultats douteux des essais réalisés par des laboratoires non accrédités, alors que les résultats de laboratoires accrédités à l'échelon international sont généralement refusés. Cela va à l'encontre des bonnes pratiques internationales, génère des coûts et ne permet pas aux organismes de réglementation d'atteindre leurs objectifs en matière de politique car ils ne peuvent réellement distinguer les produits conformes des produits non conformes. Parfois, les résultats des essais de laboratoire ne sont pas communiqués aux organismes de réglementation, ce qui les oblige à fonctionner en vase clos, sans informations appropriées.

100. **La délivrance des autorisations peut prendre plusieurs jours, ce qui augmente les coûts et les retards pour les importateurs.** Ceci en dépit du fait que 11 organismes sont déjà reliés au MIDAC³³, système électronique de délivrance d'autorisations d'importation. L'équipe de recherche a toutefois

l'utilisation des règlements techniques à des fins protectionnistes.

³¹ Madagascar a été temporairement suspendu en 2014 car le pays n'avait pas payé sa cotisation.

³² Une telle politique n'existe pourtant pas actuellement. Son élaboration par le Ministère du Commerce est en cours, mais son absence a entraîné quelques chevauchements des rôles et des activités pour les éléments existants du futur Système national de la qualité.

³³ MIDAC (Ministères, Départements et Agences de Contrôle) est lié à GasyNet, et 11 Ministères et organismes interagissent déjà : les douanes, l'Office malgache de l'hydrocarbure, l'Institut national des sciences et techniques nucléaires, le Ministère des Affaires étrangères, l'Office malgache d'étude et de régulation des télécommunications (OMERT), le Ministère de la Santé publique (Agence du Médicament de Madagascar (AMM)), l'Agence de contrôle de la sécurité sanitaire et de la qualité des denrées alimentaires, ACSQDA), le Ministère du Transport, la Commission de conciliation et d'expertise douanière (CCED), le Ministère des Finances, et le Ministère du Commerce.

entendu à plusieurs reprises que si les licences sont bien délivrées par voie électronique, les importateurs doivent tout de même se rendre dans les Ministères concernés où on leur demande officieusement de payer pour faciliter la délivrance des documents. Le gain en efficacité s'en trouve complètement érodé. Toutes les importations de denrées alimentaires, par exemple, exigent une autorisation préalable à leur commercialisation (mise à la vente et mise à la consommation) du Ministère du Commerce. Cette autorisation est délivrée sur présentation d'un certificat de consommabilité (du Ministère de la Santé publique) et d'un certificat de non-contamination radioactive (CNCR) (délivré par l'Institut national des sciences et techniques nucléaires - INSTN). Selon les données du MIDAC, Entre mai 2014 et avril 2015, il fallait en moyenne 5 jours ouvrables, soit une semaine, pour obtenir un certificat de consommabilité du Ministère de la Santé. Ces cinq jours ne représentent que le délai compris entre la soumission des documents et la délivrance du certificat de consommabilité, le temps nécessaire à la préparation du dossier n'est pas pris en compte. Entre mai 2014 et avril 2015, la délivrance du CNCR prenait en moyenne 9,4 jours (le délai maximal étant de 96 jours).

101. **En principe, les douanes n'accordent la mainlevée des marchandises que lorsque l'autorisation de commercialisation a été délivrée.** Dans la pratique, néanmoins, les importateurs peuvent demander une autorisation exceptionnelle de transfert (AET), qui permet aux douanes d'accorder la mainlevée et concède à l'entreprise un délai de 30 jours pour présenter rétroactivement l'autorisation du Ministère du Commerce. Cette pratique facilite certainement le commerce, mais les marchandises sont mises sur le marché et peuvent être vendues sans garantie de sécurité. Entre novembre 2014 et janvier 2015, 1 310 AET ont été délivrées, dont 78 % en moins de deux jours. Toutefois, le délai moyen de délivrance des AET est passé de moins d'un jour à 2,5 jours durant cette période, et en janvier 2015, plus de 8 % des demandes ont pris plus de 5 jours pour aboutir (avec un délai maximal de 92 jours).

Les mesures non tarifaires appliquées à Madagascar ont de plus fortes répercussions pour les exportateurs que les exigences relatives aux produits sur les marchés de destination

102. **Le Centre du commerce international (2013) a démontré que plus de la moitié des mesures non tarifaires contraignantes imposées aux exportateurs sont mises en place par les autorités nationales.** Près de 80 % des MNT concernent les exigences en matière d'inspection avant embarquement, la certification, l'octroi de licences ou la délivrance d'autorisations d'exportation. Le nombre d'exigences, mais également leur application, soulèvent des difficultés. Selon le type de produit, les obstacles procéduraux sont principalement liés au nombre de documents exigés, aux retards administratifs, aux règles qui changent sans cesse, aux frais exceptionnellement élevés, aux paiements officieux, ainsi qu'au grand nombre de contrôles et d'organismes impliqués. Le même rapport constate aussi que souvent, la législation n'est pas très claire et les exportateurs signalent des divergences entre les lois et leur application, en particulier par les douanes (ITC, 2013). Cela laisse une marge d'interprétation, les entreprises se plaignent souvent des paiements officieux réclamés par les agents des douanes et des Ministères lorsqu'il y a divergence d'opinion sur l'interprétation des réglementations. Les données disponibles de 2011 indiquent que près de 40 % des produits étaient concernés par un type de mesure non tarifaire, ce qui représente près de 30 % du volume des importations³⁴.

³⁴ Données accessibles dans la base de données MNT sur le site www.wits.worldbank.org – cette source répertorie 21 Ministères et organismes impliqués dans la réglementation et l'administration des MNT à Madagascar, même si ces données ne semblent pas complètes et les mesures souvent mal classées.

103. **Pour l'exportation, un grand nombre de produits³⁵ exigent une documentation supplémentaire liée aux contrôles réglementaires avant l'obtention d'une autorisation de sortie nécessaire pour toute exportation, et délivrée par les Ministères concernés.** Pour les denrées alimentaires, ces documents comprennent un certificat sanitaire et phytosanitaire du Ministère de l'Agriculture, un certificat de consommabilité (pour les produits alimentaires transformés) du Ministère de la Santé, et le certificat de contrôle de conditionnement et d'origine (CCCO) du Ministère du Commerce. Selon les données du MIDAC, pour les 416 certificats délivrés au cours du dernier semestre de 2014, il fallait en moyenne 1,7 jour à Antananarivo pour obtenir le CCCO. Cela ne représente probablement qu'une fraction des certificats délivrés à Madagascar, mais nous ne disposons pas de données pour les régions où le processus de dématérialisation n'est pas encore terminé et aucune information sur le délai de délivrance des CCCO n'est disponible. Pour un grand nombre de produits, les frais d'exportation sont liés à la délivrance de documents ainsi qu'à certaines taxes à l'exportation³⁶.

104. **L'obtention de toute la documentation et de l'autorisation d'exportation peut prendre un temps considérable et s'avérer très coûteuse, au-delà des retards rencontrés lors du processus de déclaration en douane.** Il ressort des entretiens avec les opérateurs économiques de Toamasina que l'obtention du certificat de consommabilité (CC), nécessaire pour chaque expédition à l'exportation, prend en moyenne au moins 5 jours si seul un contrôle visuel est effectué, et bien davantage si des échantillons sont soumis à des essais. Il est fréquent que les échantillons soient égarés, ce qui entraîne des retards et des frais supplémentaires pour les entreprises. Pour les marchandises de grande valeur, la valeur des échantillons égarés peut être élevée, mais ces pertes sont assumées par les exportateurs qui veulent avant tout obtenir les certificats appropriés. Dans l'ensemble, réunir toute la documentation prend beaucoup de temps, un temps qui n'est pas pris en compte par le système douanier (Observatoire du délai de dédouanement) qui ne calcule le délai d'exportation qu'entre le moment où la documentation est soumise et celui où elle est remise à l'opérateur. Il semble que les délais les plus longs concernent les démarches précédant la déclaration en douane, certaines entreprises déclarent que la préparation des documents commence près d'un mois avant la date d'expédition. Un exportateur régional de meubles en bois signale que l'entreprise a attendu plus de huit mois pour obtenir la licence d'exportation deux années consécutives, et n'a pas encore reçu la licence pour la deuxième année, ce qui prouve que de tels retards ne sont pas des cas isolés.

105. **Lorsque les entreprises utilisent des intrants importés, leur compétitivité est doublement affectée par le système actuellement appliqué.** Les retards à l'importation d'intrants intermédiaires nécessaires augmentent les coûts financiers et les délais car les intrants importés exigent aussi un certificat de consommabilité entre autres autorisations, ce qui entraîne les mêmes retards qu'à l'exportation. Ajouté au délai de préparation des expéditions à l'exportation, cela immobilise le fonds de roulement et accroît le coût des stocks. En conséquence, les entreprises qui pourraient entrer dans les filières internationales en se spécialisant dans des pièces ou des tâches spécifiques sont moins compétitives. En règle générale, les grandes entreprises sont mieux placées pour gérer les procédures complexes et les relations multiples, entravant le développement des PME, et tout spécialement des nouvelles entreprises qui offrent pourtant la plupart des créations d'emplois. Cela explique en partie la forte concentration des exportations entre un petit nombre d'entreprises et le faible taux de réussite des

³⁵ Tous les produits du bois et de la foresterie, les huiles essentielles, tous les produits de l'élevage, les produits agricoles et les denrées alimentaires, la vanille, le miel et tous les produits artisanaux.

³⁶ Les frais pour l'obtention de la documentation s'élevaient à 2 % pour l'élevage, 3 % pour les produits du bois, 2 % pour les huiles essentielles et 0,5 % de la valeur FOB (plus les frais de déplacement des équipes d'inspection) pour l'établissement du CCCO.

petites entreprises qui tentent de pénétrer et de se maintenir sur les marchés de l'exportation.

106. **Les initiatives visant à accroître la transparence et réduire les délais d'obtention des autorisations d'exportation sont en cours, mais il reste encore beaucoup à faire.** Avec la mise en place programmée du guichet unique à l'exportation (GUE), le Ministère du Commerce a pour objectif de réduire le délai total d'obtention des documents pour l'exportation de denrées alimentaires à 20/25 jours. Garantir des délais prévisibles constituerait une amélioration significative, mais cela resterait un lourd fardeau pour les exportateurs et limiterait leurs perspectives de croissance. Il semble par ailleurs que le GUE ne constituera qu'une plate-forme de traitement des demandes, et ne modifiera pas la manière dont les autorisations sont délivrées. Sans réelle délégation de pouvoirs de décision des Ministères de tutelle aux agents du GUE, il est peu probable que les retards diminuent. Parallèlement au renforcement de la transparence dans les procédures d'exportation, un effort similaire pourrait être déployé pour les procédures d'importation ainsi que pour toute exigence réglementaire concernant les exportations et les importations, en créant par exemple un portail du commerce qui pourrait devenir un référentiel juridiquement contraignant de toutes les réglementations pertinentes.

107. **Pour un certain nombre de produits, ces licences d'exportation sont liées au contrôle obligatoire des marchandises expédiées en vue de s'assurer que les produits malgaches soient perçus à l'étranger comme des produits de haute qualité³⁷.** Dans la pratique, toutefois, cette exigence duplique les coûts car les exportateurs doivent chaque fois démontrer la conformité de leurs produits avec les exigences d'importation. En outre, les laboratoires malgaches n'étant pas accrédités, les résultats des essais ne sont pas acceptés et les exportateurs doivent également obtenir des certificats de conformités établis par des laboratoires accrédités à l'échelon international. Si les exportateurs ne satisfont pas aux normes exigées, ils ne sont pas payés et ne sont plus en mesure d'affronter la concurrence sur les marchés à l'exportation, les incitations à respecter les normes des acheteurs sont donc très fortes.

108. **La valeur ajoutée des essais et des contrôles obligatoires à l'exportation n'est pas évidente, cette exigence devrait être supprimée.** Le Service des normes et du conditionnement (SNC) (et ses antennes régionales) contrôle la qualité du café et de la vanille, et délivre le certificat de contrôle de conditionnement d'origine (CCCO). Le secteur privé a signalé à plusieurs reprises que les coûts liés à ce certificat sont élevés et les délais pouvaient être importants, ce qui confirme les conclusions du Centre du commerce international (2013). Ces deux produits, à l'instar de toutes les denrées alimentaires destinées à l'exportation, doivent également obtenir un certificat sanitaire et phytosanitaire (CSP) avant de demander une autorisation d'exportation. Alors que le CSP est censé certifier la conformité aux mesures sanitaires et phytosanitaires vis-à-vis des marchés à l'exportation, il n'est généralement pas accepté car les laboratoires auxquels fait appel le service phytosanitaire ne sont pas accrédités. L'ONUDI (2008) signale également qu'il suffit de payer les frais pour obtenir ce certificat, souvent délivré sans contrôle. Si les taxes officielles sont modérées, les exportateurs se plaignent du fait qu'ils doivent fréquemment payer les frais de déplacement des fonctionnaires lorsque ces derniers viennent inspecter les expéditions.

109. **Plusieurs restrictions à l'exportation directe sont également appliquées.** L'exportation de

³⁷ Tous les produits agricoles et alimentaires, spécialement la vanille, les litchis et les épices.

bois de rose, entre autres produits végétaux, est interdite par le Gouvernement³⁸, mais des cartels d'exportateurs de certains produits agricoles à forte valeur ont fixé des restrictions artificielles à l'exportation. Le Groupement des exportateurs de litchis (GEL), par exemple, fonctionne comme un monopole et impose des limites quantitatives artificielles aux exportations, recourant aux autorités douanières pour faire respecter leurs quotas. Si cette politique augmente probablement le prix des marchandises à l'exportation, la répartition des quotas entre les membres ne serait pas équitable, et cette mesure restreint vraiment l'entrée de nouveaux opérateurs. Elle a en outre des répercussions négatives sur toute tentative de développement de la productivité par les opérateurs qui ne pourraient pas vendre le surplus de production en Europe. L'exemple d'autres cultures telles que la vanille montre que les concurrents étrangers continuent d'améliorer leur productivité contrairement aux exportateurs malgaches qui ne parviennent à développer ni les niveaux de production, ni la productivité générale, ce qui pourrait s'avérer néfaste à long terme pour ces secteurs. Des menaces similaires pèsent sur le secteur du litchi, car le Mozambique est en train de développer sa production et de pénétrer sur le marché européen.

Recommandations prioritaires

110. **Réduire les obstacles réglementaires et améliorer les processus de gestion des frontières est essentiel pour réduire les coûts commerciaux et permettre aux entreprises malgaches de participer aux filières internationales sur les marchés régionaux et mondiaux.** Pour les importations, les retards aux frontières font grimper les coûts des produits vendus à Madagascar, ce qui a une incidence négative sur le pouvoir d'achat des ménages et contribue à la pauvreté, et augmente en outre le prix des intrants intermédiaires dont les entreprises malgaches ont besoin pour produire des marchandises destinées à la consommation intérieure ou à l'exportation. Par ailleurs, ces retards augmentent aussi le coût des marchandises malgaches exportées sur les marchés régionaux et mondiaux. En moyenne, selon certaines estimations, une journée supplémentaire en transit augmente le prix des exportations de près de 1 % (Hummels, 2001). Selon d'autres estimations, un retard d'un jour équivaut à ajouter 70 kilomètres au trajet de livraison et réduit les volumes d'exportation de 1 % en moyenne (Djankov, *et al.*, 2006).

111. **Madagascar doit améliorer la gestion des risques, réduire la part des expéditions contrôlées et mieux cibler les inspections.** Lorsque les marchandises sont scannées, le délai entre le passage au scanner, l'analyse des images et l'inspection physique doit être sensiblement réduit afin de permettre la mainlevée des marchandises dans les plus brefs délais possibles. Des contrôles a posteriori doivent être effectués par des organismes indépendants afin d'évaluer l'efficacité des procédures de contrôle et le ciblage des risques, et les enseignements retirés doivent alimenter le processus de sélection et permettre d'améliorer le ciblage. Une meilleure utilisation des données et des analyses peut à cet égard jouer un rôle important. Dans le cadre de ce processus, la responsabilité et la capacité doivent être transférées du prestataire privé aux douanes. Assurer que les procédures de dédouanement soient totalement dématérialisées et commencent dès la soumission électronique des documents (et non après la présentation de la documentation sous forme imprimée) sera essentiel pour accélérer le dédouanement

³⁸ En dépit de ces restrictions qui reposent en partie sur des accords internationaux, une grande quantité de bois de rose a été exportée chaque année, en particulier lors de la crise, et il est de notoriété publique qu'au moins les autorités locales et régionales tolèrent l'exportation de ces produits à partir de petits ports car les bénéficiaires de ce commerce investissent massivement dans les régions (à ce sujet, écouter le documentaire de Radio France Internationale (RFI – <http://www.rfi.fr/emission/20141006-madagascar-traffic-bois-rose-antalaha>)).

et lutter contre la corruption. La collaboration avec les pays voisins en matière de pratiques de gestion du risque pourrait offrir d'excellentes opportunités d'apprentissage et de transfert de connaissances, Madagascar pourrait envisager d'adhérer au Programme accéléré d'intégration économique (APEI) lancé par cinq pays de la région³⁹.

112. Le Gouvernement doit examiner les exigences en matière d'importation et d'exportation pour vérifier si elles permettent d'atteindre les objectifs réglementaires, et peut-être simplifier ou supprimer celles qui affectent le plus fortement le commerce. Le nombre de contrôles et de procédures imposés sur le marché intérieur peut être écrasant et peut constituer un obstacle à une meilleure commercialisation de certains produits à l'exportation. Certains documents peuvent être rapidement obtenus, mais respecter l'ensemble des nombreuses exigences demande des délais qui peuvent être considérables. En outre, les délais d'obtention de la documentation nécessaire sont imprévisibles et, bien souvent, les processus suivants le sont également. Cet examen devrait permettre de recenser et de revoir les MNT prioritaires. S'engager, notamment à travers le APEI, auprès des partenaires régionaux qui ont déjà revu et simplifié les MNT pourrait là encore offrir d'excellentes opportunités d'apprentissage et de transfert de connaissances. En ouvrant la participation à l'élaboration des réglementations (concernant les biens et services), le Gouvernement s'assurerait par ailleurs qu'elles atteignent les objectifs ciblés en matière de politiques et ne soient pas détournées à des fins protectionnistes. La récente initiative du Ministère du Commerce de réglementer plus strictement les collecteurs dans le secteur agricole augmenterait les coûts, ajouterait des procédures ouvertes aux paiements officiels, et serait extrêmement difficile à mettre en œuvre, elle doit donc être réexaminée.

113. La transparence des procédures et la collaboration avec les autres organismes doivent être améliorées, notamment à travers une gestion du risque intégrée, les procédures de dédouanement et des inspections conjointes. Si les procédures étaient plus transparentes, le rôle de « gardiens » des agents de fret, transitaires et commissionnaires serait atténué, et leurs critères d'accréditation pourraient également être plus transparents et mieux appliqués. La transparence devrait aussi être améliorée concernant les délais nécessaires aux Ministères et aux organismes pour délivrer les autorisations en vue d'accélérer le traitement des formalités actuelles. L'initiative du Ministère du Commerce de créer un guichet électronique unique pour les exportations (GUE) est très positive, mais une réelle délégation des pouvoirs de décision des Ministères concernés aux agents du GUE sera indispensable pour réduire effectivement les délais de traitement.

114. Les efforts pour lutter contre la fraude et la corruption dans tous les organismes intervenant dans la gestion des frontières doivent être renouvelés pour s'assurer que toutes les entreprises de Madagascar bénéficient d'un traitement équitable. Pour les douanes, des enseignements pourraient sans doute être retirés de l'expérience des contrats de performance au Cameroun, qui ont abouti à des contrôles douaniers moins nombreux mais mieux ciblés, des délais de dédouanement plus courts, et une augmentation des recettes. Plus généralement, le Gouvernement devrait s'assurer que les règles soient respectées et que les pratiques informelles courantes pour les contourner soient réduites.

115. Enfin, le Gouvernement doit s'assurer que tous les organismes de réglementation acceptent les résultats d'essais des laboratoires accrédités à l'échelon international. Autoriser

³⁹ Les pays fondateurs et membres actuels du APEI sont le Malawi, Maurice, le Mozambique, les Seychelles et la Zambie.

le secteur privé à fournir des services d'essais et d'accréditation inciterait les laboratoires privés à se moderniser et permettrait aux entreprises d'obtenir plus facilement des certificats de conformité aux règlements techniques des marchés d'exportation, internationalement reconnus. Pendant une période de transition, ces résultats d'essais pourraient être acceptés en supplément des résultats fournis par les laboratoires actuellement agréés. Séparer la promulgation des règlements et leur application pourrait également réduire les conflits d'intérêts potentiels au sein des organismes de réglementation.

Chapitre 4 – Infrastructure commerciale, gestion et logistique

116. **Une circulation fluide des marchandises entre le lieu de production et le lieu de consommation constitue un élément essentiel de toute chaîne de valeur.** Tous les coûts de transport des marchandises, dans le pays et à l'étranger, de la production à la vente finale, doivent être comptabilisés dans le prix du produit final et déterminent donc la compétitivité d'un produit. Tous les frais et charges dont l'opérateur économique doit s'acquitter au cours de ce processus entrent dans l'équation, et les retards contribuent à ces coûts :



nécessité d'un stock plus important, coûts financiers plus élevés, et plus grande incertitude. Réduire les coûts et les délais administratifs, de transport et de logistique est donc crucial pour améliorer la compétitivité de la production nationale. Si la vision classique de la facilitation du commerce est axée sur la suppression des barrières frontalières, la nouvelle approche va au-delà de ce type d'obstacles et comprend les services de logistique et de transport, les infrastructures physiques et la compétitivité générale⁴⁰.

117. **Le coût total du transport et de la logistique pour les produits manufacturés dans les pays à faible revenu représente en moyenne 250 % de la valeur des marchandises transportées⁴¹.** Réduire les coûts généraux de transport peut donc avoir des répercussions économiques plus profondes que les préférences tarifaires sur les marchés de destination. Si les Gouvernements des pays exportateurs n'ont en général aucun pouvoir sur la modification des conditions d'accès aux marchés de destination ou sur la réduction des taux de fret pour le transport maritime, ils peuvent en revanche améliorer l'environnement logistique et réduire les coûts des transactions sur le marché intérieur, et cela devrait être une priorité dans toute stratégie nationale pour la compétitivité.

118. **Les coûts élevés de transport se répercutent également sur le prix des marchandises**

⁴⁰ Voir Rippel, B. (2011), *Why Trade Facilitation is Important for Africa*, Note n° 27 sur la politique commerciale en Afrique, Banque mondiale.

⁴¹ Voir Arvis, J-F, Duval, Y., Shepherd, B., et Utoktham, C. (2013), *Trade Costs in the Developing World: 1995-2010*, Document de travail de recherche sur les politiques n° 6309, Banque mondiale.

vendues sur le marché intérieur, réduisant le pouvoir d'achat des consommateurs. Cela concerne spécialement les produits de base importés. Le prix du transport routier de la farine, du riz et du sucre importés à Madagascar, par exemple, représente de 6,6 à 8,7 % de la valeur de ces produits, ce qui augmente d'autant leurs prix à la consommation. Réduire les coûts de transport réduirait aussi les prix de ces produits sur le marché intérieur, ce qui augmenterait le pouvoir d'achat des consommateurs.

119. **Ce chapitre présente les éléments clés de la stratégie de facilitation à mettre en place en vue d'améliorer la circulation des marchandises.** Cette stratégie devra supprimer les goulots d'étranglement et empêcher l'apparition (prématurée) de nouveaux goulots consécutifs à l'augmentation de la circulation et des volumes d'échanges. Les efforts doivent se concentrer sur les modifications des politiques susceptibles d'améliorer la situation à court terme, et doivent être complétés par un investissement à long terme dans les infrastructures physiques. Mais sans réformes des politiques, le rendement des investissements dans les infrastructures physiques ne sera pas optimal car les causes de l'inefficacité du système perdureront.

120. **Madagascar a déjà entrepris d'importantes réformes, mais il reste beaucoup à faire.** La mise en place d'autorités portuaires telles que la Société du port à gestion autonome (SPAT) à Toamasina, et l'amélioration des conditions d'exploitation dans les grands ports gérés à présent par les concessionnaires ont permis de franchir une étape importante dans l'amélioration de l'environnement commercial et logistique. L'établissement d'un mécanisme pour l'entretien des routes impliquant des entreprises privées, et l'instauration d'une redevance pour cet entretien sont des mesures importantes pour remédier à l'état critique du réseau routier. La privatisation de la gestion du réseau ferroviaire a contribué à le redynamiser et à stimuler la concurrence entre le rail et la route, en particulier pour les charges lourdes, même si des liens plus ou moins clairs entre le concessionnaire du rail et les entreprises de transport routier pourraient affecter la concurrence.

121. **Plusieurs facteurs continuent de nuire à l'environnement logistique et de transport de Madagascar.** Trois facteurs contribuent largement à élever les coûts commerciaux et de transport : la qualité et l'utilisation efficace des infrastructures existantes, les conditions d'exploitation des moyens de transport (routier, ferroviaire, maritime), et un environnement réglementaire complexe qui ne facilite pas la circulation des marchandises. Comme nous l'avons souligné dans l'introduction, l'accent sera de nouveau porté sur la modification des politiques susceptible d'atténuer les obstacles à court terme.

122. **En tant que membre de l'OMC, Madagascar a signé l'accord sur la facilitation du commerce (AFC) et doit présenter dès que possible une liste des engagements envers l'OMC que le pays ne sera pas en mesure de respecter lorsque l'AFC entrera en vigueur⁴².** L'AFC reconnaît le rôle essentiel de la facilitation du commerce dans la réduction des coûts commerciaux qui affectent disproportionnellement les petites entreprises. Il concerne non seulement les douanes, mais également les opérations de tous les organismes frontaliers, sachant qu'une part croissante des retards aux frontières, dans le monde entier, proviennent des organismes frontaliers et non des douanes elles-mêmes⁴³. Lorsque l'AFC entrera en vigueur, il deviendra obligatoire pour tous les États membres. Les membres de l'OMC reconnaissant que certains membres pourraient avoir besoin d'un délai supplémentaire (et d'assistance)

⁴² L'AFC entrera en vigueur lorsque les deux tiers des membres de l'OMC l'auront ratifié.

⁴³ Cela reflète bien les progrès importants accomplis pour accélérer les processus de dédouanement dans les organisations douanières du monde entier, qui n'ont pas été reproduits dans d'autres organismes.

pour respecter les termes de l'accord, chacun des pays les moins avancés (PMA) a convenu de classer les engagements en trois catégories : A) ceux qu'il aura pleinement mis en œuvre à l'entrée en vigueur de l'accord ; B) ceux qui seront mis en œuvre après une période de transition ; et C) ceux qui seront mis en œuvre après une période de transition et qui nécessiteront une assistance technique supplémentaire. Identifier les engagements que Madagascar ne sera pas en mesure d'appliquer immédiatement et en informer l'OMC est une priorité absolue, car le Gouvernement sera censé respecter ceux qu'il n'aura pas signalés comme impossibles à mettre en œuvre dans les délais prévus. Pour ce faire, le Gouvernement travaille déjà à l'établissement d'un Comité de facilitation du commerce, mais ces efforts doivent être poursuivis en évitant la multiplication des comités. Une intégration ou une coordination avec le Comité Directeur National pourrait être envisagée. Madagascar doit également ratifier l'AFC pour que les exportateurs bénéficient le plus tôt possible de ces accords dans les pays de destination.

L'infrastructure commerciale reste limitée et mal utilisée

123. **Plus de 80 % du commerce extérieur transite par le port de Toamasina, situé à 370 km d'Antananarivo.** Le trafic portuaire a fortement augmenté depuis 2005, atteignant plus de 4,5 millions de tonnes en 2013, soit un taux de croissance annuel de 14,8 %. Après 2009, la croissance du trafic est passée à 22 % par an, en dépit du fait que les très grands navires (méga-transporteurs) ne peuvent faire escale à Toamasina car ils ne peuvent entrer que dans certains grands ports de la région tels que Port Louis et Durban. Toamasina est desservie par des routes maritimes qui la relient aux ports voisins de la région (Port Louis, Maputo ou La Réunion). En 2013, plus de 350 navires ont transité par Toamasina, de même que 40 navires transportant des produits pétroliers.

124. **Port Louis est devenu la plaque tournante maritime de la région en raison de sa capacité à accueillir les très gros navires et de son excellente gestion.** Avec l'augmentation de la taille des porte-conteneurs, et l'évolution des tendances mondiales des flux commerciaux due au nouveau rôle de l'Asie, les routes maritimes internationales ont changé et les grandes lignes de transport maritime de marchandises dans la région ne transitent que par Port Louis et Durban. À partir de ces ports, les conteneurs sont transbordés dans des navires plus petits et transférés vers d'autres destinations, notamment Madagascar. En conséquence, le délai de transport d'un conteneur entre Madagascar et l'Europe est passé de 25/35 jours en 2005 à 30/50 jours actuellement.. Le port de Toamasina devrait étendre sa capacité dans le cadre de son plan directeur pour 2035, mais les prévisions de croissance du trafic ne pourront se réaliser que si une stratégie générale est réellement mise en œuvre pour faciliter la circulation maritime des marchandises de et vers Madagascar, pour accroître le transit portuaire, mais aussi la circulation dans le corridor Toamasina-Antananarivo. Toamasina ne deviendra une plate-forme maritime que si le commerce intérieur augmente sensiblement.

125. **Les principaux ports secondaires sont situés à Mahajanga (Nord), Taolagnaro (Sud), Antsiranana (Extrême Nord), et Tuléar (Sud-Ouest).** Ces ports secondaires sont principalement desservis par deux compagnies, MSN et CMA-CGM, qui exploitent deux petits porte-conteneurs de 1 500 EVP (équivalent 20 pieds), qui font escale tous les 20 jours environ à Mahajanga et moins fréquemment dans les autres ports, notamment Longoni dans les Comores, ou Port Louis. De petits navires de 50 à 100 tonnes circulent également entre les ports secondaires, transportant essentiellement des marchandises de production locale. Le trafic de cabotage reste limité même si, selon les données, le Nord-Est, autour de Vohémar, capitale de la vanille, est bien desservi maritiment car les routes

sont coupées durant les six mois de la saison des pluies. Environ 50 000 tonnes de produits pétroliers sont distribuées chaque année par des navires-citernes. Les tarifs de cabotage sont d'environ 8,8 cents de dollar par tonne/km pour les produits pétroliers, et 15 cents de dollar pour le raphia, ce qui semble relativement élevé par rapport à d'autres pays. Le nouvel aménagement portuaire de Fort Dauphin pourrait créer de nouveaux débouchés à l'exportation grâce au développement du trafic, mais la configuration du port et l'exposition aux vents limitent son utilisation au cabotage.

126. **Les infrastructures ferroviaires et routières se sont détériorées aux cours des dernières décennies et doivent être améliorées pour faire face aux actuels et futurs flux commerciaux.** Le réseau routier est plutôt modeste, avec 31 600 km et une densité de 11 km/1 000 km², comparé au 31 km/1 000 km² de moyenne pour les pays d'Afrique sub-saharienne. Seul 10 % du réseau est en bon état et, en raison du manque d'entretien, le réseau des routes rurales a diminué ces dernières années de 2 000 km par an ; la proportion des collectivités accessibles toute l'année est passée de 63 % en 2011 à 40 % en 2013. L'état médiocre des routes permet rarement de rouler à plus de 60 km/h sur les meilleurs tronçons, et la vitesse moyenne est souvent inférieure à 15 km/h sur les autres tronçons. L'entretien est limité car les moyens financiers le sont aussi, il doit néanmoins être accru pour que la qualité du réseau ferroviaire et routier ne se détériore pas davantage. Souvent, les routes devraient être remises en état avant d'être effectivement entretenues. Si le trafic augmente, la qualité et la capacité des réseaux routiers et ferroviaires ne seront bientôt plus suffisantes.

127. **La surcharge des camions est une pratique fréquente qui contribue à détériorer la qualité des routes.** À Madagascar, la réglementation limite le poids des camions à 25 tonnes sur le réseau des routes nationales (et 16 tonnes sur le réseau provincial), avec un poids maximal de 10 tonnes par essieu. Néanmoins, selon les données de l'Association professionnelle des transporteurs routiers, dans le corridor Toamasina-Antananarivo, les charges atteignent fréquemment 44 tonnes pour les semi-remorques à trois essieux (13 tonnes chacun), norme actuellement largement acceptée en Europe et en Afrique. La surcharge des camions est la réponse des chauffeurs au grand nombre de facteurs qui limitent l'usage des camions (voir ci-dessous) pour accroître leurs revenus. Dans le passé, l'application des limites de charge par essieu était modérée, mais l'autorité routière de Madagascar (ARM) a commencé à faire appliquer plus strictement la réglementation et à sanctionner les infractions, même si les amendes sont moins fortes que la loi ne le prévoit, l'ARM devrait bientôt imposer le respect de la réglementation. Cette initiative devrait être poursuivie.

128. **Le réseau ferroviaire est également très limité avec un axe principal de 670 km reliant Toamasina à Antananarivo et Antsirabe.** Ici, les vitesses maximales tournent autour de 45 km/h mais tombent à environ 20 km/h dans les zones qui n'ont pas encore été réhabilitées. Un embranchement reliant Moramanga au lac Alcoa est utilisé pour transporter du chrome à partir d'un site minier. La ligne sud couvre 163 km entre Fianarantsoa et Manakara dans une région qui est partiellement inaccessible par la route. La ligne et le matériel roulant sont gérés par une entreprise d'État, tandis qu'un concessionnaire (MADARAIL) exploite le réseau nord depuis 2003, au départ pour une période renouvelable de 25 ans. Entre 2005 et 2010, on a rénové 195 km et on a réhabilité des ponts, des wagons et des locomotives. Ceci dit, il reste encore du travail à faire et le matériel roulant est insuffisant. Le Gouvernement est conscient que le fait de déplacer davantage de marchandises (lourdes) par le rail au lieu de par la route pourrait réduire les émissions et soulager le trafic routier.

129. Si l'investissement en infrastructures prendra du temps avant de se matérialiser, les réformes

politiques peuvent contribuer de façon significative à augmenter la capacité globale de l'infrastructure actuelle en veillant à ce qu'elle soit utilisée de façon plus efficace. Les investissements en infrastructures, qui sont nécessaires pour éliminer les goulets d'étranglement et autres contraintes, sont énormes et ne vont pas être exécutés à court terme, bien que le Gouvernement développe déjà une Politique Nationale de Développement des Infrastructures et de l'Équipement (PNDIE). Le pays est donc contraint de faire un meilleur usage de l'infrastructure existante en investissant dans certaines priorités, mais ne peut pas les aborder toutes à la fois. On a déjà identifié certains financements destinés à des investissements dont certains ont déjà été mis en œuvre, mais les réformes politiques peuvent soulager considérablement, à court terme, les pressions sur l'infrastructure actuelle et doivent constituer une priorité pour le Gouvernement.

Le trafic augmente mais les coûts généraux restent élevés

130. **Le trafic portuaire à Toamasina a augmenté et les niveaux actuels de trafic atteindront bientôt leur pleine capacité. Il convient d'évaluer de façon très prudente les projections de croissance.** Les projections de croissance au port dépendent largement de la croissance attendue du trafic de transit, mais il n'est pas certain du tout que le port soit capable d'attirer ce trafic étant donné que plusieurs ports de la région se battent pour l'obtenir. Il existe un risque réel de surinvestissement en infrastructures au détriment d'autres éléments dans le milieu du transport qui contribueraient à développer une stratégie de transport plus équilibrée (voir plus bas).

131. **Le port de Toamasina est performant et ses coûts semblent très compétitifs, en particulier grâce à des taxes portuaires peu élevées.** Le port a récemment été agrandi, le service a été amélioré et trois grues mobiles installées sur le quai manipulent de 38 à 40 conteneurs par heure, un bon rendement selon les standards internationaux. On a prolongé des lignes ferroviaires jusqu'au terminal afin de permettre le chargement sur les trains. Si l'on prend l'importation de 20 conteneurs comme exemple, les droits de manutention au port et les taxes (TVA) correspondantes s'élèvent à environ 221 euros pour un conteneur de ciment de 20 pieds, montant légèrement inférieur aux prix pratiqués à Abidjan (235 euros) et 20 % inférieur à ceux de Lomé, au Togo (264 euros). Outre les droits de manutention couvrant les services fournis par l'opérateur portuaire (MICTSL), les autorités perçoivent également des taxes portuaires, une taxe urbaine, une taxe régionale, des droits de l'autorité portuaire et une taxe de sûreté (qui représentent en tout 20 pour cent de la facture totale). Si ces coûts semblent peu élevés dans l'ensemble, ils représentent néanmoins plus de 16 pour cent de la valeur des biens importés pour une matière première à faible valeur comme le ciment et, par conséquent, ne sont pas négligeables (Tableau 7).

Tableau 7 : Taxes d'importation pour 20 conteneurs de ciment

	Total Hors Taxe (Ar)	TVA (Ar)	Total (Ar)	EUR	Pour cent
Débarquement Conteneurs Pleins	7 863 005	1 572 601	9 435 607	2 972	47 %
Droit de port sur imports	812 780	162 556	975 336	307	5 %
Magasinage 4 jours	1 828 754	365 751	2 194 504	691	11 %
Livraison manutention Pleins	2 140 531	428 106	2 568 637	809	13 %
Réception Conteneurs Vides	1 113 127	222 625	1 335 752	421	7 %
Pesage automatique	584 820	116 964	701 784	221	4 %
Taxes urbaine de Toamasina	400 000	0	400 000	126	2 %
Droit de la Région	200 000	0	200 000	63	1 %
Redevance APMF Flux Maritime	1 257 530	251 506	1 509 036	475	8 %
Redevance de sûreté	584 820	116 964	701 784	221	4 %
Total pour sortir du Terminal	16 785 367	3 237 073	20 022 441	6 306	100 %

Pourcentage des frais de passage portuaire par rapport aux coûts d'importation : 16,2 %

132. **Si les services portuaires fournis au terminal de conteneurs sont de haute qualité et à faibles coûts, il existe d'autres facteurs qui réduisent leur bonne performance.** Si l'on reprend l'exemple des 20 conteneurs de ciment, le total des taxes et des redevances s'élève à 63 pour cent de la valeur des marchandises. La moitié des taxes totales provient de taxes douanières, de la TVA, d'une redevance pour utiliser le scanner (0,5 pour cent de la valeur des marchandises) et d'autres taxes. Les droits de manutention et d'une autre nature à l'intérieur du terminal représentent une autre tranche de 28 pour cent, tandis que 15 pour cent des coûts totaux correspondent à la location de camions et aux frais de cautions en douane. Si les taxes d'importation et la TVA constituent un élément important pour générer des revenus, les redevances associées à l'utilisation du scanner semblent excessives et ne sont pas liées au service fourni car elles augmentent avec la valeur des marchandises. L'exemple montre également que des dispenses discrétionnaires ou non transparentes de taxes douanières et de TVA peuvent fausser les prix et nuire à la concurrence à Madagascar.

133. **En 2014, le délai moyen de dédouanement à Toamasina était de quatre jours ouvrables pour les marchandises dans le couloir rouge, de 3,6 jours ouvrables dans le couloir jaune et de 2,7 jours ouvrables dans le couloir bleu, mais ces valeurs moyennes cachent une variation significative.** Les régimes douaniers et les procédures de dédouanement des autres agences déterminent le temps que prendront les conteneurs avant de pouvoir abandonner le terminal et toutes les agences contribuent à d'importants retards dans les importations et les exportations. Si les conteneurs bénéficient d'une période gratuite de cinq jours au port, plus de la moitié de tous les conteneurs y restent en réalité plus longtemps. En 2014, le délai de dédouanement moyen à Toamasina était de 4 jours ouvrables pour le couloir rouge, de 3,6 jours ouvrables pour le couloir jaune (examen de la documentation compris) et de 2,7 jours ouvrables pour le couloir bleu, mais ces délais moyens n'incluent pas le temps de préparation de la documentation. Ils ne représentent que le temps qui s'écoule entre le moment où le bateau est arrivé et un jeu complet de documents a été présenté (et accepté) à la douane et le moment où les marchandises sont dédouanées et peuvent être prises en charge par le transporteur (c.à.d. lorsque le bon à enlever a été délivré). Si les marchandises doivent être scannées, cette opération sera réalisée ultérieurement et provoquera un retard supplémentaire. Certains retards dans le dédouanement proviennent également d'autres agences frontalières, comme nous l'avons indiqué plus haut, ou de la transmission tardive par les banques des informations de paiement nécessaires pour délivrer des « laissez-passer » qui permettront aux camions d'entrer dans le terminal.

134. **Ceci dit, d'importants retards allant de 4 à 72 heures se produisent également avant que les marchandises ne puissent abandonner le port pour regagner leur destination finale.** Tandis qu'un conteneur qualifié comme produit à faible risque (dans le couloir bleu, vert ou jaune) prendra environ de 4 à 12 heures pour abandonner le port après le dédouanement, un conteneur classé dans le couloir rouge, qui doit passer par le scanner, prendra entre 32 et 72 heures selon les données de l'APTR et du GPTE. Ceci signifie que, dans l'ensemble, le délai entre l'arrivée d'un conteneur à bord d'un bateau et le moment où il prendra la route d'Antananarivo sera de plus de 3 jours pour un conteneur dans le couloir bleu, de plus de 4 jours dans le couloir jaune et de plus de 6 jours dans le couloir rouge.

135. **Une enquête a été menée début mars 2015, dans le cadre de cette étude, afin de quantifier de façon plus précise les retards qui se produisent dans les différentes étapes lorsque les conteneurs arrivent au port ou l'abandonnent.** Les conclusions confirment largement les plaintes formulées par les opérateurs de transport et sont représentées ici de façon séparée pour le terminal de conteneurs et pour le port. Si le temps réel pour charger/décharger un conteneur dans le terminal de MICTSL est de 10-12 minutes à peine, le processus complet pour entrer dans le port, puis dans le terminal, pour charger/décharger un conteneur et pour quitter à nouveau le terminal et le port prend près de 8 heures en moyenne pour un conteneur importé et plus de trois heures lorsqu'il s'agit d'un conteneur à exporter. Le délai d'attente pour entrer dans le terminal était d'environ 45 minutes auxquelles il fallait ajouter 1 h 15 avant qu'un conteneur à exporter ne soit déchargé. Pour prendre livraison d'un conteneur à importer, un opérateur de transport devait attendre près de 2 h 40 pour entrer dans le port, 15 minutes pour entrer dans le terminal, 1 h 30 pour recevoir le conteneur, 12 minutes pour quitter le terminal et 3 heures pour pouvoir abandonner le port⁴⁴. Les retards dans le chargement/déchargement de conteneurs sont dus à l'indisponibilité de l'équipement dans le terminal exploité par MICTSL qui accorde la préférence à l'entretien des bateaux, et parce que les opérateurs réclameraient des paiements informels aux conducteurs de camion avant de charger/décharger les conteneurs. Le délai d'attente pour entrer et quitter le port est principalement dû à la file de camions chargés de conteneurs à exporter qui attendent de passer par le scanner dans la zone douanière et aux heures d'ouverture limitées du scanner qui ne commence souvent à fonctionner que deux heures après l'horaire d'ouverture officiellement prévue à 7 heures du matin.

⁴⁴ Les camions sont également soumis à un contrôle supplémentaire de la part des autorités fiscales lorsqu'ils abandonnent le port, même si ces contrôles n'ont lieu que pendant la journée, ce qui pousse certains importateurs à ne quitter le port qu'après que ces autorités ont fermé leurs bureaux.

Tableau 8 : Délai moyen d'attente et de traitement des formalités d'importation et d'exportation de conteneurs

Conteneurs	Import (min)	Import (h)	Export (min)	Export (h)
Délai d'attente à l'entrée du port	160,3	2,67	42,3	0,71
Délai d'enregistrement à l'entrée du port	4,3	0,07	4,2	0,07
Délai d'attente à MICTSL	17,6	0,29	44,8	0,75
Enregistrement à l'entrée du terminal	3,1	0,05	4,4	0,07
Attente avant de charger/décharger conteneur	86,0	1,43	75,7	1,26
Temps de chargement/déchargement	11,5	0,19	10,2	0,17
Délai d'attente avant de quitter MICTSL	12,2	0,20		
Enregistrement à la sortie du terminal	4,3	0,07		
Délai d'attente devant le scanner	44,5	0,74	66,3	1,11
Passage par le scanner	2,5	0,04	1,3	0,02
Attente avant l'inspection physique	117,7	1,96	103,6	1,73
Inspection physique	26,0	0,43	42,0	0,70
Attente des résultats de l'inspection	1 397,6	23,29	116,3	1,94
Délai pour la rédaction du rapport	16,5	0,28	9,4	0,16
Délai d'attente avant de quitter le port	176,7	2,95		
Enregistrement à la sortie du port	0,0		10,9	0,18
TOTAL	2 080,8	34,7	531,4	8,9

Source : Enquête réalisée aux camions entrant dans le port de Toamasina, en mars 2015 : les délais d'attente associés à MICTSL sont indiqués en grisé, tandis que les autres sont dus à l'opérateur du port et aux contrôles officiels dans le couloir rouge.

136. **Le scannage et l'inspection physique des marchandises représentent le principal goulet d'étranglement à Toamasina, raison pour laquelle ces procédures doivent être révisées.** Lorsqu'il faut scanner des conteneurs et/ou les soumettre à une inspection physique, le temps réel de ces procédures est d'à peine 45 minutes, alors que le délai total d'attente est de près de 32 heures. Les délais d'attente étaient en moyenne de 2 h 45 pour entrer dans le port, de 45 minutes avant de passer par le scanner, de près de 2 h avant de passer l'inspection physique (que doivent passer 83 pour cent des conteneurs scannés) et de près de 24 heures avant la délivrance du rapport d'inspection, alors que les inspections physiques ne prennent en moyenne que 16 minutes. Les délais d'attente pour abandonner le port étaient de 3 heures en moyenne. Ces moyennes cachent à nouveau une importante variation étant donné que les délais varient considérablement. Ceci signifie que les fonctions de contrôle de la douane qui impliquent le scannage et des inspections physiques ne génèrent pas nécessairement des retards à cause de leurs procédures, mais parce qu'elles sont mal organisées (voir Tableau 8).

137. **En attendant d'être scannés puis inspectés, les conteneurs doivent rester sur les camions, ce qui tient les camions en « otage » et réduit leur efficacité opérationnelle.** En raison des déficiences dans la gestion des risques réalisée par la douane (voir point précédent), 83 pour cent des conteneurs scannés sont également soumis à une inspection physique, généralement après de longs temps d'attente, tandis que seuls 6 pour cent des conteneurs inspectés sont déclarés non conformes à la déclaration douanière. Le délai d'attente des camions réduit leur durée de service et a des implications macro-économiques (voir plus bas), mais les coûts directs de location d'un camion pour conduire un conteneur au scanner génèrent également des coûts aux importateurs qui peuvent représenter plus de 15 pour cent des coûts totaux de l'importation ou 30 pour cent hors taxes. L'immobilisation des marchandises élève également les coûts de financement des marchandises dans les conteneurs. Une

estimation rapide des coûts de financement du capital investi dans les marchandises contenues dans un conteneur suite à des retards inutiles d'une moyenne de 33 heures est d'environ 14 dollars EU, montant qui dépasse les frais de stockage journalier⁴⁵. Pour une entreprise située dans les environs du port et transportant chaque jour un grand nombre de conteneurs à destination ou en provenance du port, le délai d'attente total dans et autour du port a représenté 65 pour cent de la durée de service totale de ses camions. Dans cet exemple, la réduction des retards inutiles pourrait facilement doubler ou tripler la capacité de la flotte de camions existante.

138. **Les petits retards au port peuvent retarder de 12 heures le départ des camions pour Antananarivo.** Les camions ne peuvent pas circuler après 19 h dans le couloir parce que les routes sont très sinueuses, les camions sont souvent en mauvais état et les compagnies d'assurance n'assurent pas les marchandises qui sont transportées la nuit pour des raisons de sécurité. Les petits retards avant de quitter le port engendrent par conséquent des retards considérablement plus importants dans la livraison des marchandises étant donné que, en général, les camions ne quittent pas Toamasina après 14 heures pour les raisons indiquées. Il n'existe qu'une aire de stationnement à Brickaville (118 km de Toamasina), mais elle est principalement destinée aux camions-citernes. L'existence d'aires de stationnement de ce genre le long du couloir permettrait aux camions de parcourir une partie du voyage le soir d'un jour et de continuer le lendemain, ce qui réduirait le temps total entre le départ du port et l'arrivée à Antananarivo.

Les inefficacités opérationnelles au port et aux agences frontalières élèvent les prix du transport

139. **Les longs délais et l'immobilisation des marchandises et des camions font en sorte que l'équipement de transport est sous-utilisé, ce qui augmente les coûts.** Environ 7 000 camions opèrent à Madagascar dont un quart dans le secteur informel. La flotte de grands camions est estimée à 2 500 unités dont la moitié se constitue de semi-remorques. De deux à trois mille camions plus petits sont exploités par de plus petites sociétés qui possèdent un maximum de cinq camions transportant d'habitude une charge de 16 tonnes. Les camions circulant le long du couloir Toamasina-Antananarivo font rarement plus d'un voyage par semaine et ne parcourent généralement pas plus de 40 000 km par an, ce qui est beaucoup moins que dans d'autres régions comme l'UE où les camions parcourent en moyenne 150 000 km par an ou dans d'autres pays de l'Afrique sub-saharienne où ils parcourent environ 80 000 km par an⁴⁶. Il s'ensuit que les frais fixes tels que l'équipement, le fonds de roulement et le personnel doivent être répartis sur un plus petit nombre de kilomètres et de voyages, ce qui augmente les coûts d'exploitation réels des opérateurs et, au bout du compte, les prix appliqués aux usagers des services de transport.

140. **Comme les opérateurs de transport savent que les camions vont peu circuler, ils investissent dans des camions usagés assortis d'un faible financement et de coûts fixes peu élevés, mais qui tombent plus souvent en panne.** La plupart des camions sont des véhicules d'occasion importés et, en 2013, la moitié de ces camions avaient entre 11 et 15 ans d'âge, ce qui augmente les coûts d'entretien et la fréquence des pannes. Ces pannes réduisent encore davantage la prévisibilité des services de

⁴⁵ Estimations fondées sur une valeur moyenne d'un conteneur de 19 256 dollars EU et des coûts de financement annuels de 15 %.

⁴⁶ La situation est différente pour les camions-citernes soumis à une lourde réglementation qui sont généralement importés à l'état neuf et qui parviennent à faire deux rotations entre le port et la capitale, principalement parce qu'ils prennent des charges hors du port et échappent aux importants retards qui affectent les autres camions lorsqu'ils entrent et sortent du port. Ils atteindraient ainsi une utilisation annuelle d'environ 75 000 km.

transport sauf dans le cas de quelques opérateurs de haute qualité et à prix élevé. Les pannes contribuent également à la hausse des accidents sur les routes de Madagascar qui causent des pertes de vie humaine et font en sorte que les routes de Madagascar sont considérées dangereuses. Dans l'ensemble, les coûts supportés par les opérateurs sont élevés et, malgré un niveau raisonnable de concurrence, les prix des services de transport appliqués aux usagers finaux restent également élevés.

141. Les prix des services de transport routier à Madagascar sont de 15 à 30 pour cent plus élevés que dans des pays comparables, ce qui a un impact négatif sur la capacité concurrentielle des sociétés malgaches. Les coûts de transport le long des principaux axes se situent entre 10 et 16 centimes d'euro par tonne/km à Madagascar. Les longs délais lors du chargement/déchargement et aux points de contrôle (y compris au scanner) ainsi que l'état médiocre de la route, qui réduit la vitesse de déplacement et augmente l'utilisation d'essence et de pièces de rechange telles que les pneus, expliquent la faible utilisation des camions. Il s'ensuit que les prix du transport sont considérablement plus élevés que dans d'autres pays (voir Tableau 9). Il faut mettre en place des réformes politiques pour aborder les principaux problèmes dans le but de réduire les coûts d'exploitation des opérateurs et, en fin de compte, les prix de transport payés par les usagers des services de transport.

Tableau 9 : Comparaison des tarifs de transport en centimes d'euro par tonne/km

Pays	Pakistan	Brésil	États-Unis	Chine	Exportations Madagascar Tana-Tamatave
T/km	2	3,5	4	4	10
Corridors d'Afrique	Durban Lusaka	Lomé-Ouagadougou	Mombasa-Kampala	Douala-N'Djaména	Importations Madagascar Tana-Tamatave
T/km	5	7	8	11	12

Source: Le prix et coût du transport en Afrique. S.Teravaninthorn et G.Raballand, Banque Mondiale, et mission Banque Mondiale

142. Les coûts du transport entre des centres économiques plus petits à Madagascar sont considérablement plus élevés et ajoutent des coûts importants (et parfois prohibitifs) aux produits à exporter avant même qu'ils n'atteignent les principales villes ou ports du pays. Il est évident que les coûts élevés du transport intérieur nuisent au développement des chaînes de valeurs intérieures. Les prix des opérations de transport intérieur sont supérieurs à ceux des principaux couloirs et varient de façon significative en fonction du lieu et du produit. Les prix du transport d'une série de produits comme la girofle, le raphia, le cacao et la cannelle transportés sur de longues distances depuis Manakara ou Mananjary sont modérés car ils se situent entre 10 et 21 centimes d'euro par tonne/km. Par contre, ils peuvent monter jusqu'à 60 centimes par tonne/km pour des produits provenant de Soavinendriana et jusqu'à 2 ou 3 dollars pour la vanille ou les clous de girofle transportés sur des distances plus courtes.

143. Les prix du transport sont également importants le long des chaînes de valeurs agricoles. Les coûts du transport rural entre les champs et les villages peuvent atteindre 10 dollars EU par tonne/km, y compris pour des distances très courtes, tandis que le coût du transport à partir de points de collecte jusqu'aux agences de regroupement peut varier entre 31 cents de dollar et 13 dollars EU par tonne/km. Les coûts entre les agences de collecte et les ports sont plus faibles, mais peuvent atteindre 1,35 dollar EU par tonne/km. Si ces coûts de transport sont acceptables pour des matières premières à haute valeur telles que la vanille ou le clou de girofle, ils ne sont pas supportables pour d'autres

produits tels que la cannelle ou le raphia où ils peuvent représenter de 15 à 30 pour cent de la valeur des marchandises. Le cabotage côtier réduit les distances et les frais de transport pour une série de produits, mais une série de redevances et de taxes continuent d'affecter lourdement leur compétitivité. Par exemple, le montant des redevances et taxes que les exportateurs de raphia doivent supporter à Mahajanga tourne autour de 280 Ariary par kilo, soit plus de 15 pour cent du prix que reçoivent les agriculteurs, ce qui a contribué au déclin du secteur dans cette région. On constate d'importantes différences dans le montant de ces redevances car celles-ci ne sont que de 50 Ariary à Toamasina (voir encadré dans le chapitre d'information générale).

Tableau 10 : Les prix du transport ferroviaire sont élevés à Madagascar

Pays	Madagascar MADARAIL	Mozambique CCFB/CFM	Tanzanie- Grands lacs TRC
T/km	7,3	5,5	4,3
Couloirs africains	Cameroun-Tchad Camrail	Côte d'Ivoire Burkina- Mali Sitarail	Sénégal-Mali Transrail
T/km	6,3	5,5	5,3

Source : Schéma d'analyse de la performance du rail en Afrique, SSATP Mars 2013. V. N. Olievski

144. **Les prix du transport par le rail sont plus bas que par la route avec 7,3 cents de dollar par tonne/km, même s'ils sont considérablement plus élevés que dans d'autres pays africains (voir Plan national de développement).** Si la concession de chemin de fer pourrait provoquer une forte concurrence pour le secteur du transport routier, l'existence de liens dans la structure de propriété entre les concessions ferroviaires et les compagnies de camionnage limite la concurrence réelle entre ces deux secteurs. Dans l'ensemble, le chemin de fer possède une part de marché de 100 pour cent pour le chrome, de 20 pour cent pour le ciment, de 15 pour cent pour le riz et la farine, et de 5 pour cent seulement pour les conteneurs. En 2012, le trafic total transporté par le rail était de 407 000 tonnes ce qui, comparé à une capacité de ligne de 1,2 million de tonnes, indique que la capacité de transport de marchandises lourdes est sous-utilisée à cause d'un matériel roulant insuffisant.

145. **L'étude a estimé que l'impact global des délais survenant au port sur les prix des opérations et du transport engendre des pertes annuelles et des coûts d'investissement supplémentaires d'environ 11 millions de dollars EU.** Nous considérons que les coûts des temps d'attente inutiles associés à la mauvaise gestion des opérations au port de Toamasina engendrent des coûts aux opérateurs de transport de l'ordre de 22,1 milliards d'Ariary (8,4 millions de dollars EU) par an, étant donné que les camions sont bloqués et ne peuvent pas être utilisés⁴⁷. La réduction des délais inutiles de 35 à 2 heures par camion en moyenne permettrait aux camions de doubler leur efficacité car ils pourraient exécuter deux rotations entre Antananarivo et Toamasina par semaine. Trois quarts de ces économies proviendraient de temps d'attente plus courts lors des opérations d'importation, tandis que le reste proviendrait des opérations d'exportation plus efficaces (voir Société générale de surveillance¹¹). Cette mesure diminuerait également les coûts de financement des marchandises immobilisées dans des conteneurs. Pour les conteneurs dans le couloir rouge, une réduction des délais inutiles de 33 heures engendrerait des économies des coûts de financement de 14 dollars EU par conteneur, un montant

⁴⁷ Cela suppose que le temps nécessaire pour que les camions entrent dans le port pour charger ou décharger des conteneurs et passent éventuellement par le scanner serait réduit à un délai moyen de 2 heures. Des coûts semblables sont générés dans d'autres ports mais n'ont pas été estimés. Sachant que Toamasina représente 80 pour cent du trafic total, les coûts totaux pourraient tourner autour de 10,5 millions de dollars EU par an.

non négligeable qui est supérieur aux frais de stockage journalier, et réduirait les pertes dues aux coûts de financement élevés de 848 millions d'Ariary (ou 325 000 dollars EU) par an. Un processus général de dédouanement plus rapide (y compris avant l'arrivée des conteneurs) et la réduction du temps de dédouanement pour tous les conteneurs engendreraient des économies supplémentaires de 1 million de dollars EU par an en coûts financiers.

Tableau 11 : Pertes résultant de la lenteur des contrôles douaniers et des retards de livraison au MICTSL de Toamasina

Conteneurs importés et exportés		Part	Nombre de conteneurs (EVP)	Gains de temps possible par conteneur en heures	Économie de coût estimée en Ariary	Coûts fixes par heure par camion	Pertes annuelles pour les transporteurs dont les camions sont immobilisés	
							Millions d'Ariary	dollars EU
1.	Nombre total de conteneurs importés, pleins (1)	81 %	67 513					
1.1	Conteneurs importés dans le couloir rouge, scannés	34 %	22 954	33	757 496	18 330	13 885	5 319 885
1.2	Conteneurs importés dans le couloir bleu	30 %	20 254	6	121 523	18 330	2 525	967 252
1.3	Conteneurs importés dans le couloir jaune	36 %	24 305	6	145 828	18 330	2 525	967 252
2.	Nombre total de conteneurs exportés, scannés (2)	19 %	15 451	7,5	115 883	18 330	3 156	1 209 065
3.	Nombre total de conteneurs pleins à Toamasina	100 %	82 964		1 140 730		22 090	8 463 453
(1) Il faut ajouter 11 400 EVP vides et 1 090 en transit								
(2) Il faut ajouter 68 252 EVP vides et 11 648 en transit							Taux de change 1 \$ EU=	2 610

Source : Estimation des pertes économiques réalisées par l'équipe de mission

146. **Il s'ensuit que les coûts d'exploitation pourraient diminuer de l'ordre de 13 à 15 pour cent, même dans le cas où les gains d'efficacité seraient partagés entre les opérateurs et les usagers des services de transport.** Par ailleurs, comme le trafic augmente, une utilisation plus efficace du parc actuel de camions éviterait de devoir faire de nouveaux investissements étant donné que le même nombre de camions pourrait transporter le trafic de conteneurs prévu pour 2025. Une plus grande efficacité par camion permettrait à chaque véhicule de transporter davantage de marchandises et à la flotte actuelle de transporter les charges de trafic estimées à l'horizon 2025. Ceci réduirait le besoin d'investissement dans plus de 360 camions pendant la période indiquée (qui devraient être ajoutés à la flotte nationale si les retards aux ports n'étaient pas réduits), ce qui correspond à des coûts d'investissement de 38 milliards d'Ariary ou 14,5 millions de dollars EU pendant les 10 prochaines années, soit 3,8 milliards d'Ariary ou 1,5 million de dollar EU par an. Ces estimations sont très prudentes étant donné que les délais au port retardent souvent le départ de camions pour Antananarivo pendant beaucoup plus de temps car les camions ne peuvent pas partir en soirée s'ils abandonnent le port après 14 heures.

Recommandations prioritaires

147. **L'approche actuelle de la facilitation du commerce à Madagascar, en particulier dans les ports, n'est pas compatible avec les défis que doivent relever les entreprises qui se font la**

concurrence à l'ère de la mondialisation. Les réseaux mondiaux de production et la participation à des chaînes de valeur internationales se caractérisent par une spécialisation croissante ainsi que par le besoin de délais d'exécution plus courts, de stocks plus limités et d'un mouvement prévisible des marchandises. Les fonctions de contrôle Gouvernemental sont importantes, mais elles peuvent être exercées d'une façon qui minimise l'impact sur la communauté commerciale en les rendant plus efficaces. Par ailleurs, le fait d'aborder les principaux problèmes de gouvernance et d'améliorer la sélectivité peut contribuer à augmenter l'efficacité réglementaire en permettant aux agences Gouvernementales d'atteindre leurs objectifs à moindre coût : une amélioration pour toutes les parties prenantes. Une série de recommandations allant dans ce sens sont également présentées dans d'autres chapitres de ce rapport et ne seront pas répétées ici.

148. **Améliorer la façon dont les contrôles des frontières sont exercés doit constituer une des premières priorités du Gouvernement.** L'amélioration des processus concernant le flux de marchandises afin de réduire les temps d'attente inutiles entre différents points de contrôle tels qu'avant le passage au scanner, jusqu'à ce que l'image soit validée, que l'inspection physique ait lieu et que le rapport final soit validé, réduirait de façon significative les délais globaux sans avoir d'influence sur le contrôle général exercé par les douanes. Une mesure immédiate consisterait à étendre les opérations douanières de 8 à 24 heures, suivant l'exemple des installations de manutention du port. Cette mesure s'applique également aux procédures au sein de MICTSL où l'on observe également des retards. La diminution des délais d'attente réduirait le temps d'immobilisation des camions, ce qui permettrait d'augmenter le nombre de rotations par semaine, de réduire les coûts de transport et, en fin de compte, d'abaisser les prix de transport aux importateurs et aux exportateurs.

149. **Ces procédures améliorées devraient être complétées par des contrôles plus intelligents et notamment par une utilisation plus efficace de la gestion des risques et par un meilleur ciblage des envois à haut risque.** Le fait de viser un nombre inférieur d'expéditions, mais d'élever le taux des non-conformités observées parmi celles qui sont réellement visées réduirait les coûts commerciaux aux opérateurs non-conformes et déplacerait le poids global du contrôle sur ceux qui ne sont pas conformes (voir également le 80 sur les douanes).

150. **Sachant que les contraintes d'infrastructure demeurent et ne vont pas être résolues à court terme, le Gouvernement devrait également veiller à ce que l'infrastructure actuelle soit utilisée de façon plus efficace et qu'elle cesse de se détériorer.** Il faut également trouver des financements supplémentaires afin de construire de nouveaux mécanismes destinés à la maintenance en impliquant le secteur privé. L'initiative consistant à imposer des charges par essieu doit continuer et être intensifiée en infligeant des amendes aux niveaux prescrits et de façon transparente de sorte à obtenir un changement de comportement des camionneurs et des entreprises de camionnage, mais ceci exigera également d'aborder les problèmes persistants de gouvernance.

151. **À moyen terme, le Gouvernement devrait renforcer la concurrence entre les secteurs routier et ferroviaire, et développer une plate-forme multimodale afin de décongestionner le port de Toamasina.** Compte tenu de l'espace limité au port, les conteneurs pourraient être déplacés sous douane (par rail ou par route) vers un port sec situé près d'Antananarivo, ce qui permettrait la circulation de flux continus de conteneurs et d'autres marchandises à partir du point d'origine vers la destination dans le pays et la réduction considérable des coûts de transport. Les marchandises seraient

scannées à leur arrivée au port sec et seraient stockées pour être dédouanées dans le couloir assigné afin d'éviter les longs temps d'attente des camions à Toamasina, qui réduisent le temps de cycle total des camions. Tous les services frontaliers seraient présents et rempliraient leurs fonctions à cet endroit. Un mécanisme semblable pourrait être appliqué aux exportations où les marchandises seraient dédouanées au port sec et directement envoyées au port sans autres contrôles. Un autre avantage résiderait dans la décongestion d'Antananarivo, tandis que la gare centrale continuerait d'être utilisée pour le trafic des voyageurs. Le port sec devrait être dirigé par un concessionnaire semblable à celui qui gère le terminal de conteneurs à Toamasina afin de garantir sa gestion efficace.

152. **En tant que membre de l'OMC, Madagascar devrait ratifier l'accord sur la facilitation des échanges et indiquer les engagements qu'il ne sera pas en mesure de respecter lorsque cet accord entrera en vigueur.** La mise en œuvre de cet accord par tous les partenaires commerciaux de l'AFE bénéficie à Madagascar au même titre que le respect des engagements par Madagascar étant donné que les coûts commerciaux affectent de façon inégale les petites sociétés. Comme tous les PMA, Madagascar devrait identifier les engagements qu'il ne pourra pas tenir dans l'immédiat et ceux qu'il pourra respecter s'il reçoit une assistance technique supplémentaire. À cette fin, le Gouvernement devrait terminer de créer le Comité national de facilitation des échanges, si possible en l'alignant sur le Comité Directeur National du FEI afin de minimiser le double emploi des comités. L'AFE offre la possibilité de rallier l'appui des donateurs à un programme de réformes complexe mais très pertinent comme le montre ce rapport.

Chapitre 5 - Promotion des exportations et accès aux intrants

Le rôle des zones franches industrielles dans le passé et à l'avenir

153. Les zones franches industrielles (ZFI) ont constitué jusqu'à présent un élément clef de la stratégie de développement économique à Madagascar.

L'introduction en 1989 d'un régime spécial pour les entreprises de zone franche (ZFI) à Madagascar est le résultat de la décision du pays d'opter pour une stratégie de croissance axée sur les exportations dans le cadre de politiques d'ajustement structurel de la fin des années 1980. Le cadre légal qui a établi cette stratégie prévoit que les ZFI doivent exporter 95 pour cent de leur production à l'étranger. En échange, ces entreprises bénéficient de faibles taux d'impôt (notamment d'une exonération totale de l'impôt sur les bénéfices pendant une période de 2 à 15 ans, puis d'un taux fixe de dix pour cent) ; d'une exonération des droits de douane sur les importations ; d'un accès aux devises et du transfert de devises à l'étranger ; et de réglementations plus souples en matière d'embauche de personnel expatrié et d'obtention de visas.



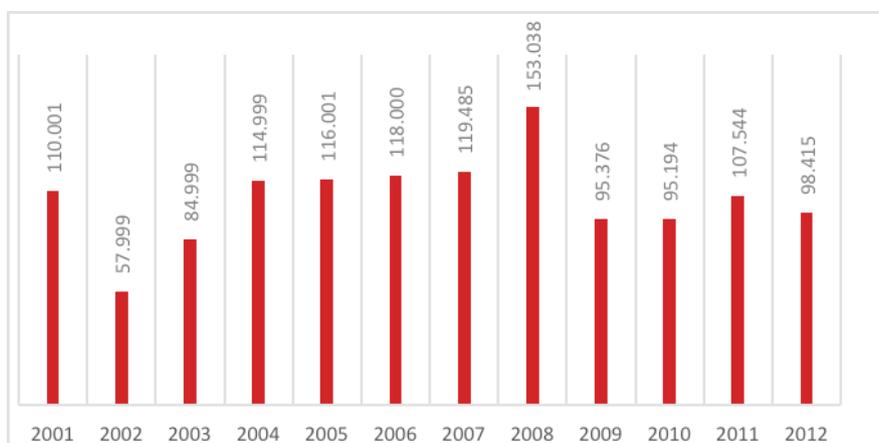
154. Le programme des zones franches de Madagascar continue de centrer son attention sur une fabrication à forte intensité de main-d'œuvre, à faible valeur et orientée sur les exportations⁴⁸. Dans le cadre de ce régime, des sociétés individuelles sont enregistrées au titre d'entreprises ZFI et sont dispersées sur le territoire contrairement aux approches modernes des pratiques d'excellence des zones économiques spéciales (ZES) qui sont concentrées du point de vue géographique afin d'assurer la fourniture d'infrastructures et de services essentiels. Aujourd'hui, la plupart des ZFI sont concentrées dans la province d'Antananarivo, près des grands bassins d'emploi, des nœuds commerciaux, des services commerciaux auxiliaires et d'autres tiers collaborateurs. L'Economic Development Board of Madagascar (EDBM) est l'organe qui coordonne les ZFI à Madagascar. Historiquement, la réussite des ZFI de Madagascar dans le secteur du textile et du vêtement dépendait principalement du commerce et des accords de partenariat économique avec les États-Unis, l'UE et les marchés émergents tels que la Communauté de l'Afrique australe.

⁴⁸ Madagascar possède un coût de main-d'œuvre relativement compétitif dans l'industrie du vêtement (0,40 dollar EU/heure).

155. **Les ZFI de Madagascar ont eu un impact macroéconomique très important dans les premières années du programme.** En 2004, il y avait plus de 180 entreprises franches en activité⁴⁹, avec plus de 100 000 employés⁵⁰. En 2008, les ZFI représentaient 20 pour cent de l'emploi du secteur formel du pays et environ 85 pour cent de l'emploi dans le secteur industriel. Elles représentaient 5,4 pour cent du PIB (ayant doublé de valeur entre 2006 et 2008) à un moment où le secteur manufacturier hors zones franches était en déclin. Leur contribution actuelle au PIB est estimée entre 3 et 4 pour cent. De 1990 à 1993, 100 nouvelles sociétés se sont installées sous forme de ZFI en créant plus de 17 500 postes de travail et en générant plus de 113 millions de dollars EU en investissements étrangers. La Figure 1 montre les tendances de l'emploi dans les ZFI de Madagascar de 2001 à 2012.

156. **Ces tendances croissantes ont cependant été freinées par plusieurs crises externes et internes**, notamment par l'élimination définitive des accords multifibres en 2005, par la crise financière de 2008 et par l'annulation par les États-Unis, en janvier 2010, des avantages de l'AGOA dont bénéficiait Madagascar. Les ZFI ont également été lourdement frappées par les crises politiques de 2002 et 2009, qui ont provoqué la suspension des activités de la plupart des ZFI du secteur du textile et du vêtement vendant leurs produits aux États-Unis⁵¹, ainsi que par un ralentissement marqué des activités des autres ZFI. L'emploi des ZFI a chuté d'environ 50 pour cent en 2002 et on estime que près de 60 000 emplois ont été perdus en 2009 d'après les données de l'INSTAT (d'autres estimations situent cette perte plus près des 35 000 emplois), effaçant une fois de plus l'énorme progrès qui avait été accompli au cours des années précédentes. Cette situation a également gravement affecté la confiance des investisseurs à long terme⁵².

Figure 2 : Emploi dans les ZFI de Madagascar



Source : INSTAT (enquête 2013)

157. **Certains développements juridiques se sont avérés bénéfiques pour continuer de stimuler la croissance dans le secteur des ZFI**, notamment la nouvelle loi de 2007 sur les investissements qui fournit des garanties d'investissements, renforce le respect de la propriété privée, garantit la liberté des transferts de devises, crée un guichet unique pour faciliter l'octroi de licences commerciales et

⁴⁹ En 2004, le taux de création d'emplois dans les entreprises de zones franches était près de quatre fois supérieur à celui du marché de l'emploi hors de la ZFI d'Antananarivo. Sur ces 180 entreprises de zones franches, on trouvait 124 sociétés textiles, 12 sociétés agroalimentaires et 12 sociétés spécialisées dans la technologie de l'information.

⁵⁰ Groupement des Entreprises Franches et Partenaires (l'Association Zone Franche), <http://www.gefp.com/>.

⁵¹ On estime que près de 100 sociétés ont cessé leurs activités en 2009.

⁵² Le 26 juin 2014, Les États-Unis ont permis à Madagascar de réintégrer l'AGOA suite au « retour du pays à la démocratie ». Ceci dit, Madagascar n'est pas encore [en mars 2015] autorisé à bénéficier des dispositions applicables aux vêtements, probablement le principal aspect des avantages commerciaux de l'AGOA. Madagascar est également redevenu membre de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) le 30 janvier, après une suspension imposée suite à la crise politique de 2009.

l'obtention d'autorisations, établit le droit des entreprises étrangères à acheter des terrains, etc. En même temps, les réformes et les simplifications du droit commun ont réduit la différence existant entre les deux systèmes et le besoin de maintenir un régime spécial pour les ZFI.

Situation actuelle.

158. **Le nombre de ZFI a varié dans le temps et, depuis 2011, la composition sectorielle des ZFI s'est écartée de l'industrie du textile et du vêtement.** Le nombre d'entreprises des ZFI a diminué de 186 en 2004 à 175 en 2008, pour s'effondrer à 79 en 2010. Depuis 2011, lorsque la croissance des ZFI a repris, le nombre d'entreprises est remonté à 134 unités⁵³. Le type d'entreprises opérant en tant que ZFI a également varié étant donné que 64 pour cent des ZFI opéraient dans l'industrie du textile et du vêtement avant la crise de 2009, comparé à 55 pour cent aujourd'hui (les zones agroalimentaires représentent 12 pour cent et les zones TIC 9 pour cent du total). Depuis 2011, les plus nombreuses approbations de nouvelles ZFI ont été enregistrées dans les secteurs du vêtement, des TIC et de la chimie.

159. **D'autre part, on a constaté avec préoccupation que les ZFI n'ont pas réussi à contribuer à la réduction de la pauvreté à Madagascar** et on a soulevé la question de savoir comment on pourrait leur faire jouer un rôle plus important pour relancer la croissance économique et la création de postes de travail. Une enquête de l'INSTAT menée en 2013⁵⁴ indique que la pauvreté s'est accrue entre 2008 et 2012 pour les employés dans les ZFI (dans l'industrie du vêtement), ce qui correspond aux tendances de pauvreté globale à Madagascar. De façon analogue, les enquêtes sur la main-d'œuvre menées par l'ODRES en 2009, 2010 et 2011⁵⁵ ont également indiqué, toutes choses étant égales par ailleurs, que les salaires moyens dans les zones franches avaient diminué à des niveaux inférieurs à ceux du secteur industriel formel. Ceci dit, les emplois créés dans les ZFI ont généré des revenus aux personnes employées directement, qui ont été probablement supérieurs à ce que les travailleurs auraient pu obtenir d'autres sources de revenus. Les mêmes enquêtes ont cependant révélé que les normes de travail restaient plus élevées dans les ZFI que dans d'autres entreprises. Le FMI signale que le ratio entre l'impôt sur le revenu et le chiffre d'affaires est d'environ 1,7 pour cent, comparé aux 7,7 pour cent dans le cas des sociétés opérant sous le régime du droit commun⁵⁶.

160. **L'investissement étranger réalisé à travers les ZFI a représenté d'importants flux de devises qui ont soutenu la balance des paiements du pays.** Avant la crise de 2009, près de 80 pour cent des investissements étrangers à Madagascar entraient à travers le programme de zone franche, principalement d'Europe et de l'île Maurice. On a estimé que, en 2006, les investissements cumulés introduits à Madagascar (depuis 1990) par des entreprises des ZFI atteignaient environ 430 millions de dollars EU par comparaison avec un flux annuel d'IDE d'à peine 20 millions de dollars EU avant 2000. D'après des estimations du GEFP, l'investissement réalisé dans les ZFI pendant ces 5 dernières années s'est élevé à près de 110 millions de dollars EU, atteignant probablement des niveaux historiques en valeur (et peut-être également en nombre de sociétés et de projets). Comme les investissements ont augmenté dans d'autres secteurs, il représente aujourd'hui à peine 30 pour cent de l'ensemble des IDE introduits à Madagascar.

⁵³ Ces chiffres diffèrent des données fournies par l'INSTAT (2013), qui indiquent une baisse constante du nombre d'entreprises après 2007 tout en déclarant le maintien de 133 entreprises en 2012.

⁵⁴ Enquête socio-économique sur les employés des entreprises franches de confection, INSTAT, Octobre 2013.

⁵⁵ Enquêtes 2009, 2010 & 2011, ODRES, Institut des Économies en Développement (IDE, Tokyo, Japon).

⁵⁶ Voir le FMI (2015), « Diagnostique de la politique fiscale de Madagascar », Département des finances publiques, Février.

161. **Si la contribution des ZFI au PIB de Madagascar est très modeste, leur contribution en matière d'exportation est significative.** Les ZFI ont été les principaux responsables de l'expansion des exportations de marchandises de Madagascar de 1995 à 2006. Les exportations réalisées par les ZFI ont atteint leur apogée en 2008 avec 881 millions de dollars EU⁵⁷. Cette date a marqué un changement radical dans la composition des exportations étant donné que, en 1990, Madagascar exportait presque exclusivement des produits agricoles (surtout du café, de la vanille, des clous de girofle et des crevettes). Aujourd'hui, les exportations des zones franches sont à la fois inférieures en terme absolu et en tant que part de l'ensemble des exportations croissantes du pays car elles représentent environ un tiers des exportations totales.

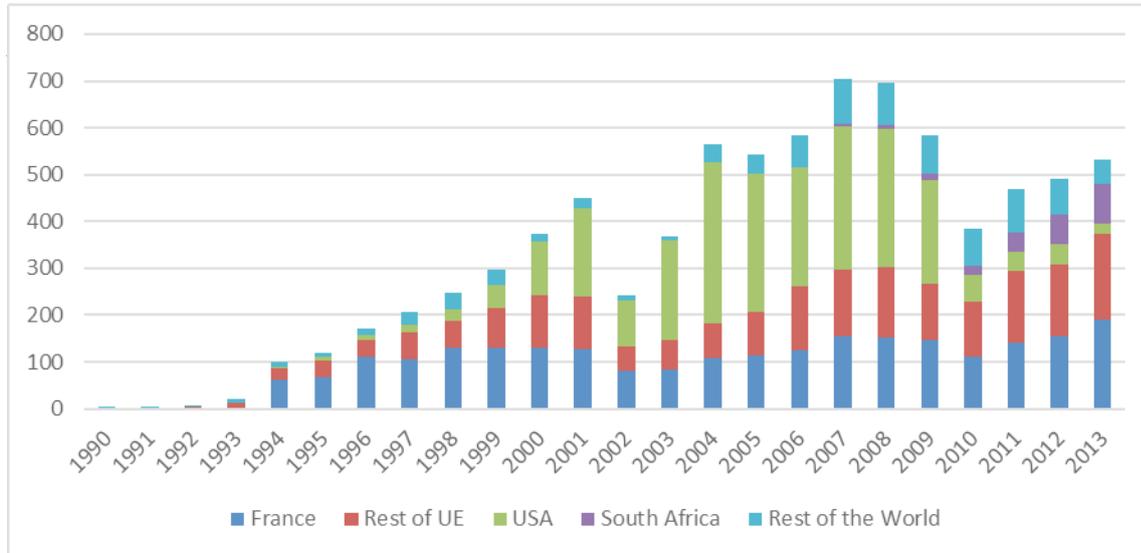
162. **Les exportations du principal secteur (vêtement) ont été gravement touchées par la crise de 2009, mais le secteur s'est adapté à ces circonstances difficiles.** Les exportations de vêtements avaient été orientées au départ vers l'UE tandis que les ventes sur le marché américain, qui sont restées marginales jusqu'en 2000 lorsque la loi sur la croissance et les opportunités économiques en Afrique (AGOA) a été approuvée, stimulèrent la croissance pendant les années suivantes (en particulier à partir de 2003). Les exportations de vêtements ont chuté de 74 pour cent aux États-Unis et d'un peu moins en UE après la crise de 2009 et la suspension des préférences de l'AGOA⁵⁸. Ceci dit, certaines de ces pertes ont été atténuées par la reprise des exportations vers les marchés traditionnels de la France et de l'UE, qui dépassent aujourd'hui le niveau atteint avant la crise, et de façon notable vers l'Afrique du Sud étant donné que les exportateurs bénéficient des préférences de la SADC (voir 111,13). On observe également des signes timides de reprise étant donné que les exportations de vêtements réalisées vers les États-Unis pendant le premier trimestre 2015 se sont élevées à 6,8 millions de dollars EU, ce qui représente une augmentation de 70 pour cent par rapport au premier trimestre 2014.

163. **Les entreprises de ZFI à Madagascar dépendent largement des produits importés étant donné qu'elles opèrent sur des marchés mondiaux et doivent accéder à des produits intermédiaires de haute qualité et à faible coût.** Les importations représentent 75 pour cent des fournitures des ZFI contre 50 pour cent pour les entreprises hors ZFI. Cette dépendance des importations pour la production des ZFI explique la faible intégration des ZFI dans l'économie nationale (et est due en partie à l'environnement fiscal qui décourage l'approvisionnement local - voir plus bas) et leur impact marginal sur la création de valeurs ajoutées économiques. Ceci étant, malgré que le programme présente une forte dépendance des importations, la contribution nette des ZFI au commerce extérieur est positive.

⁵⁷ Ce chiffre inclut 617 millions de dollars EU pour les seuls secteurs du textile et du vêtement, représentant 70 % des exportations des ZFI et 53 % des exportations totales du pays, une proportion très élevée comparée aux autres zones économiques spéciales (ZES) où elle atteint 25 % en moyenne.

⁵⁸ UN COMTRADE

Figure 3 : Orientation des exportations de vêtements de Madagascar (en millions de dollars EU)



Source : COMTRADE

164. **Une série de problèmes concernant le programme de zones franches de Madagascar ont été mis en lumière par l'évaluation des résultats obtenus par le passé et par la situation actuelle.**

On a identifié trois problèmes principaux : (i) une compétitivité opérationnelle limitée, (ii) une faible intégration et liaison avec l'économie nationale, et (iii) une dépendance des accords commerciaux et une faible diversification sectorielle. Ces problèmes sont décrits ci-dessous avec leurs solutions éventuelles.

165. **Premièrement, une compétitivité opérationnelle limitée compromet le succès du système des ZFI.**

Concrètement, les coûts d'exploitation élevés (surtout l'électricité), les problèmes administratifs ou de procédure et les contraintes du marché de l'emploi affectent les ZFI. Par ailleurs, il faut signaler que les éventuelles pratiques de maximisation du profit pourraient influencer la rentabilité déclarée officiellement étant donné que de nombreuses entreprises font partie de grandes multinationales. Le fait que, pour un vaste échantillon d'entreprises, les valeurs d'exportation déclarées dépassaient le chiffre d'affaires déclaré aux autorités fiscales nationales suscite des interrogations.

166. **L'existence de coûts d'exploitation élevés et d'une alimentation électrique non fiable ne facilite pas l'activité commerciale⁵⁹ à Madagascar et empêche le développement économique.**

Les coûts de facteur sont élevés à Madagascar par comparaison avec d'autres pays qui se disputent les mêmes marchés. Et, chose plus importante encore, l'accès à l'électricité n'est pas fiable et les prix sont élevés (0,19 dollar EU/watt comparé à 0,05 dollar EU/watt sur l'île Maurice ou au Sri Lanka) même s'il conviendrait d'effectuer une analyse plus approfondie de ces coûts. D'autres coûts de facteur qui entrent en ligne de compte dans la compétitivité de Madagascar, comparés à l'île Maurice et au Sri Lanka, sont l'eau (0,33 dollar EU/m³ contre 0,29 dollar EU/m³ sur l'île Maurice et 0,36 dollar EU/m³ au Sri Lanka) et la location immobilière (5,90 dollars EU/m² contre 2,5 dollars EU/m² sur l'île Maurice).

167. **La fourniture d'un accès à un réseau électrique stable pourrait être encouragée en adoptant**

⁵⁹ De fait, certains auteurs suggèrent que les investisseurs sont plus préoccupés par la qualité de l'infrastructure et par le climat général d'investissement que par les incitations fiscales. Les exonérations d'impôts et les incitations fiscales semblent attirer des investissements libres et destinés à obtenir des quotas dans des secteurs à faible valeur ajoutée plutôt que des investissements plus diversifiés. De fait, elles empêchent l'attraction d'investissements plus productifs, la création d'emplois, la croissance économique et les objectifs de transformation.

un modèle de ZES dans le but de concentrer les ressources limitées dans une zone géographique définie. Le fait d'autoriser un tiers à accéder à la production indépendante d'électricité (IPP) et aux contrats d'achat d'électricité (PPA) dans ces zones et leurs espaces adjacents pourrait réduire les coûts essentiels et accessoires, améliorer l'infrastructure et créer un climat plus propice aux affaires. Aujourd'hui, le secteur électrique est dominé par JIRAMA, l'entreprise de service public qui assure la plus grande partie de la génération, de la transmission et de la distribution d'électricité. Des accords de production indépendante d'électricité (IPP) permettent actuellement à des entreprises privées de fournir de l'électricité à JIRAMA et d'alimenter le réseau national, mais les centrales privées ne sont pas autorisées à vendre de l'électricité directement à une autre entreprise, qu'elle appartienne à une ZFI ou non. Cette limitation diminue l'intérêt d'investir dans la génération privée d'électricité qui pourrait réduire la pénurie.

168. **Les coûts d'exploitation et la compétitivité globale sont également affectés par d'autres facteurs tels qu'on l'a indiqué dans l'EDIC.** Jusqu'en 2009, les entreprises des ZFI affichaient la plus haute productivité au sein de l'industrie manufacturière à Madagascar. Elles étaient 1,7 fois plus productives que les entreprises hors ZFI avec une productivité du travail moyenne de 4 955 dollars EU (Shah et al. 2005). Des études ultérieures ont indiqué que la productivité du travail est restée compétitive, mais que d'autres facteurs semblent affecter la compétitivité globale des entreprises. Ainsi, Fukunishi et Aimé Ramiarison⁶⁰ ont démontré que les exportateurs de Madagascar, quelle que soit l'orientation du marché, ne sont pas moins productifs que les sociétés performantes du Bangladesh et que le salaire moyen de Madagascar est aussi bas que celui du Cambodge et du Kenya. Ceci indique que la réduction drastique des exportations après la suspension de l'AGOA peut être due à d'autres facteurs que le coût de la main-d'œuvre tel qu'il est indiqué dans le rapport⁶¹. Ceci dit, ces problèmes ne sont pas insurmontables comme le montre l'augmentation des exportations vers l'UE et l'Afrique du Sud.

169. **Deuxièmement, les ZFI sont confrontées à des incidents de procédure et à un manque de clarté réglementaire qui causent des problèmes concernant la façon dont les intrants sont traités et mènent à un système vulnérable aux pratiques abusives.** Ceci inclut les problèmes concernant le guichet unique installé à l'EDBM, le développement du territoire et les procédures d'acquisition de terrains, les pratiques réglementaires discriminatoires, ainsi que la surveillance et le contrôle.

170. **Le guichet unique ne gère l'enregistrement des entreprises et les procédures de conformité qu'à un seul endroit, par opposition à la rationalisation et à l'harmonisation des processus d'entreprise sous-jacents.** Il existe actuellement des limitations au traitement accéléré des autorisations et aux approbations implicites pour des organismes autres que l'EDBM. Des représentants du bureau foncier et du tourisme de l'EDBM sont également retournés à leur Ministère. Cette situation est particulièrement problématique parce que les entreprises continuent d'éprouver des difficultés lorsqu'elles achètent un terrain et doivent obtenir des permis de construire étant donné qu'elles ont besoin de l'autorisation de l'EDBM, qu'il n'existe pas de titre de pleine propriété pour les étrangers et que la durée autorisée des baux est limitée. Cette question constitue un important goulot d'étranglement⁶² dans le processus de développement des affaires. Pour résoudre ce problème,

⁶⁰ Premier projet d'article préparé pour Fukunishi et Yamagata eds., *Garment for Development: Dynamism of Garment Industry in Low-income Countries*, chapitre 7 Madagascar: Unyielding Growth amid Political Turmoil

⁶¹ Ces facteurs pourraient inclure le délai ou les coûts de livraison des marchandises, les intrants ou la crédibilité globale en tant que fournisseur. Cela suggère également qu'il existe un potentiel de nouvelles exportations vers les États-Unis suite à l'inclusion du pays dans l'AGOA (et son extension probable pendant 10 années supplémentaires), bien qu'il soit trop tôt pour évaluer en détail cette probabilité.

⁶² Madagascar se situe à la 177^e position dans le rapport sur la « Pratique des affaires » de 2015 de la Banque mondiale en ce qui concerne les permis de construire et à la 153^e position sur les indicateurs « Enregistrement de la propriété » (c.à.d. dans le quintile inférieur dans

il serait important de réviser les limitations affectant l'acquisition de terrains par des sociétés détenues ou dirigées par des étrangers et d'adopter des règles simples, claires et efficaces de planification et de contrôle du développement physique qui soient conformes aux pratiques d'excellence des régimes des ZES. Il est également indispensable que les pouvoirs de décision restent concentrés à l'EDBM⁶³.

171. **La surveillance et le contrôle quotidiens du régime de zones franches sont inappropriés**, ce qui nous amène à poser des questions importantes pour savoir qui va rédiger les réglementations des zones franches et quelle agence va réglementer les développeurs, les opérateurs et les utilisateurs de zones franches. Le mécanisme des importations hors taxe dans les ZFI provoquerait des pénuries importantes de biens dans l'économie intérieure, ce qui générerait des distorsions et profiterait aux importateurs bien introduits. Il semble également que certaines entreprises réclament des avantages propres aux ZFI sans y avoir droit. On rapporte que la surveillance et le harcèlement réel qui sont exercés dans les zones franches sont considérables, mais ils ne semblent pas être particulièrement efficaces. Il convient d'améliorer la qualité et l'effectivité de ces contrôles (par les autorités douanières et fiscales) tout en les maintenant à un niveau minimum (compatibles avec les attentes rationnelles des entreprises) conformément aux pratiques d'excellence internationale. Des contrôles moins fréquents, mais mieux ciblés et plus transparents réduiraient les abus actuels qui proviennent des hauts pouvoirs discrétionnaires et des difficultés administratives tout en réduisant les coûts de transaction pour les opérateurs conformes. Il faudrait instituer un seul régulateur ou conseil Gouvernemental des ZES faisant autorité pour superviser la mise en œuvre du régime, surveiller la conformité et infliger des sanctions en cas de besoin.

172. **Troisièmement, si les coûts de main-d'œuvre restent peu élevés, le pays manque de travailleurs qualifiés.** La main-d'œuvre est un des principaux facteurs dont les entreprises tiennent compte lorsqu'elles prennent des décisions d'investissement, surtout les sociétés qui cherchent des plates-formes de production à bas coût pour les industries à forte intensité de main-d'œuvre. Le manque d'ouvriers qualifiés constitue un obstacle majeur à l'expansion car il ralentit l'adoption des nouvelles technologies de production et a un impact négatif sur les améliorations de productivité. Par ailleurs, les entreprises des ZFI sont peu enclines à investir davantage en formation car celle-ci encourage souvent les ouvriers à se faire engager dans d'autres sociétés avant que l'entreprise d'origine puisse capitaliser son investissement en formation. Le Gouvernement et les ZFI devraient s'associer afin d'identifier les besoins en développement de compétences, de créer des programmes pour remédier aux lacunes⁶⁴ et d'obtenir des sources de financement durables.

Faibles intégration et liaison avec l'économie nationale

173. **L'établissement de liens entre les ZFI et l'économie nationale constitue un gros défi à Madagascar**, en particulier pour les investissements dans des secteurs peu qualifiés et à haute intensité de main-d'œuvre comme celui du textile et du vêtement. La structure des préférences commerciales dans ces secteurs favorise rarement l'approvisionnement sur le marché local à cause de l'exonération des taxes sur les importations dont bénéficient les ZFI⁶⁵. Cette situation a des implications sur la possibilité

les deux cas).

⁶³ Ceci dit, l'utilisation du guichet unique ne devrait pas être obligatoire si les investisseurs préfèrent traiter directement avec les différents départements administratifs concernés.

⁶⁴ Ces interventions devraient se centrer sur les compétences qui sont particulièrement transférables (telles que les compétences générales ou de gestion) où le risque de voir des concurrents débaucher des employés formés est très élevé et où, par conséquent, le secteur privé a tendance à sous-investir.

⁶⁵ Des listes de produits éligibles sont définies chaque année dans ce qui pourrait être considéré comme un processus très discrétionnaire exposé aux abus. On rapporte que des montants importants entrent sous forme d'intrants pour des sociétés de ZFI, mais qu'ils finissent

d'apporter des avantages dynamiques à l'économie, en particulier pour faciliter la modernisation industrielle à travers la diffusion des IDE sur le plan de la connaissance et des technologies.

174. **Les règles et réglementations actuels sont défavorables à la liaison en amont dans la mesure où** les règles actuelles n'encouragent pas l'approvisionnement local qui est indirectement désavantagé. Les importations peuvent entrer en franchise de droit et sans TVA dans les ZFI, mais les mêmes dispositions ne s'appliquent pas à l'utilisation des intrants produits à l'intérieur du pays, ce qui constitue des barrières politiques et administratives à l'intégration du marché local. Ceci affecte tout particulièrement les secteurs fondés sur les ressources naturelles où Madagascar possède des avantages compétitifs et est, par conséquent, particulièrement vulnérable. Les liaisons en amont seraient naturellement plus fortes dans des domaines de l'économie où il existe une chaîne d'approvisionnement, un marché et une gamme de compétences bien développés au niveau local. La réduction de ces barrières à l'intégration en amont placerait le pays dans une meilleure position pour absorber les excédents d'DE générés par les ZFI parce que les liens avec la chaîne d'approvisionnement nationale engendreraient une plus importante création globale d'emplois, principalement à travers l'emploi indirect, ainsi que de meilleures opportunités de recettes fiscales. Pour résoudre cette question, il faudrait que toutes les catégories d'intrants et de marchandises requises par les entreprises commerciales des zones franches entrent dans ces zones exonérés de droits de douane, d'impôts et de cautions en douane. Il faudrait appliquer des procédures douanières propres aux ZFI à cet égard. Les ventes réalisées par des entreprises nationales à des entreprises de zones franches devraient être considérées comme des exportations « constructives ».

175. **Des liens existent avec l'économie nationale dans certains secteurs de l'agriculture et des ressources naturelles, ce qui démontre leur potentiel.** Un bon exemple est Lecofruit, une entreprise qui produit des haricots verts extra fins pour le marché européen et qui traite avec 10 000 agriculteurs pour produire la récolte. L'entreprise fournit les semences et de faibles quantités de fertilisants aux agriculteurs dont bon nombre ont déjà commencé à utiliser le compost sur toutes leurs parcelles, pas uniquement celles sous contrat, ce qui s'est traduit par une meilleure productivité et a montré que l'agriculture sous contrat peut avoir un impact positif sur les techniques de production utilisées⁶⁶. Un autre exemple est Bionexx, une entreprise spécialisée dans l'extraction et la purification d'artémisinine, un principe actif utilisé dans les médicaments contre le paludisme et extrait de la plante artemisia annua, qui est cultivée à Madagascar dans un processus de production tout à fait intégré, de la semence au cristal pur d'artémisinine.

176. **Les liaisons en aval sont également affectées par le contexte politique actuel dans la mesure où les exigences en matière d'exportation limitent les ventes locales.** Les entreprises de zones franches de Madagascar ne peuvent pas vendre plus de 5 pour cent de leur production sur le marché malgache, une mesure qui pourrait encourager les investisseurs à établir des magasins dans des pays voisins afin de vendre leurs produits à Madagascar et de les exporter dans d'autres pays. Madagascar se prive donc elle-même d'investissements, d'emplois et même d'exportations de sociétés ayant des volumes d'exportation inférieurs à 95 pour cent. Ceci dit, les ventes réalisées au marché local dans le cadre du système actuel ne sont pas soumises aux taxes d'importation, contrairement aux meilleures pratiques appliquées au niveau international.

par être vendus sur le marché national en évitant le paiement de toute taxe à l'importation et de la TVA.

⁶⁶ Voir Minten, B. with Méral, P., Randrianarison, L. et Swinnen, J. (2010) Trade Liberalization, rural poverty and the environment: two studies of agricultural exports in Madagascar : in: Cook, J (et al.) Vulnerable Places, Vulnerable People - Trade Liberalization, Rural Poverty and the Environment , Banque mondiale, WWF et Edgar Elgar. Washington.

177. **L'exigence relative à une exportation minimale de 95 pour cent et l'obligation de domicilier les recettes des exportations des ZFI dans le cadre de ce régime de zone franche ne sont pas conformes à l'OMC.** Elles devraient être remplacées par une clause indiquant que toute vente réalisée sur le territoire douanier national sera soumise aux redevances et taxes ordinaires. Tandis que la plupart des entreprises dans les ZFI produisent des biens pour l'exportation et qu'il est peu probable que les modifications de la législation affectent directement l'intégration en aval, le fait d'autoriser les entreprises de zones franches à vendre leurs produits sur le marché national permettrait à certains producteurs de couvrir également le marché intérieur. La suppression de l'exigence explicite d'exportation rendrait également le régime de zone franche plus conforme aux obligations actuelles de l'OMC⁶⁷.

178. **L'adoption progressive d'un modèle de type ZES davantage axé sur les régions affecterait de façon positive les liaisons aussi bien en amont qu'en aval** et permettrait d'apporter des incitations essentielles liées aux infrastructures telles qu'une alimentation fiable en électricité, en eau et en bande large. Ceci faciliterait également l'émergence de fournisseurs spécialisés pour desservir ces sites. Le fait d'adopter un modèle de type ZES permettrait également de rendre les incitations fiscales progressivement conformes au régime du droit commun, comme l'a recommandé à plusieurs reprises le FMI.

Dépendance des accords commerciaux et faible diversification sectorielle

179. **Historiquement, la réussite des ZFI de Madagascar dans les secteurs du textile et du vêtement a surtout dépendu des accords commerciaux et de partenariat économique avec les marchés américains et européens.** Outre le fait de tirer parti des opportunités sur ses marchés traditionnels, tels que le marché AGOA des États-Unis pour le textile et le vêtement, et l'accord de partenariat économique avec l'Europe, Madagascar doit en même temps diversifier ses activités afin d'éviter une dépendance excessive de ces marchés et de mieux se protéger contre la volatilité. À cet égard, le pays devrait cibler les marchés du COMESA et de la SADC, en particulier pour sa production agricole.

180. **Le programme a traditionnellement été axé à outrance sur les secteurs à faible valeur ajoutée et sur les textiles à cause de la dépendance des accords commerciaux.** L'éligibilité au statut de ZFI est limitée à trois grands secteurs⁶⁸, mais un accord plus flexible permettrait à des entreprises de s'engager dans des lignes multiples d'activité économique et à fournir des perspectives de diversification dans des domaines plus durables, à salaires plus élevés, à compétences supérieures, et à plus forte valeur ajoutée économique. C'est ainsi que les entreprises malgaches exploitent déjà des opportunités dans les industries de services (traitement des données, centres d'appels, développement de logiciels, conception de sites web et saisie de données). Il faudrait profiter de ces tendances (les salaires dans le secteur des TIC à Madagascar sont plus élevés que dans les autres secteurs des ZFI, mais restent compétitifs) ainsi que des opportunités pour développer une activité en zone franche dans des secteurs générant une plus grande valeur ajoutée économique à travers une meilleure intégration d'entreprises dans la chaîne de valeurs locale, tel que le secteur agricole. À cette fin, le régime de zone franche de Madagascar devrait maintenir une liste la plus brève possible de domaines fermés aux investissements (une « liste négative ») en autorisant explicitement tous les autres domaines.

⁶⁷ Les subventions et les incitations fiscales concédées dans le cadre du régime des ZFI pourraient être interprétées comme des subventions directes aux exportations subordonnées à la performance exportatrice dans le cas de Madagascar, qui découleraient de l'exigence d'exportation pour les entreprises ZFI, raison pour laquelle elles ne seraient en principe pas conformes à l'OMC. Si, en tant que PMA, Madagascar est exempté des obligations de l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, cette question se posera lorsque la croissance reprendra. Voir Creskoff, S. et Walkenhorst, P., 2009 Implications of WTO Disciplines for Special Economic Zones in Developing Countries, Rapport de recherche sur les politiques de la Banque mondiale n° 4892.

⁶⁸ Les industries de transformation industrielle, les sociétés de services et les entreprises de production intensive de base.

Autres organismes et actions de promotion des exportations

181. **L'International Trade Board of Madagascar (ITBM) a été créé en 2010, est devenu opérationnel en 2013 et se décrit lui-même comme étant la seule agence de promotion des exportations à Madagascar créée par le secteur privé.** L'ITBM suit les traces du Centre de ressources pour le commerce international soutenu par l'AFD. L'ITBM sert également de plate-forme et permet aux exportateurs d'obtenir des informations sur le marché. Il leur fournit des formations et des orientations sur les exigences documentaires, sur les procédures et sur les liens commerciaux. Il propose un échange régulier d'informations aux exportateurs enregistrés et aux entreprises qui n'exportent pas, notamment à travers le Club des Exportateurs qui a été récemment créé. Des acteurs ont parfois fait part de leur inquiétude au sujet de la capacité de l'ITBM à remplir son mandat, en grande partie à cause de la limitation des ressources disponibles qui ne permet pas à l'ITBM de répondre à toutes les demandes. Certaines entreprises ont également manifesté leur préoccupation en signalant que certaines informations publiées sur son site web étaient obsolètes et que les délais de réponse aux demandes pouvaient parfois être longs. Sachant que les procédures et les exigences peuvent varier rapidement à Madagascar, il est difficile pour l'ITBM de maintenir à jour ses connaissances dans ce domaine, ce qui explique que cet organisme conseille parfois aux exportateurs de contacter des sources officielles. Si cette approche est raisonnable compte tenu des faibles ressources disponibles, elle limite cependant le rôle que l'ITBM peut jouer dans la promotion des exportations au-delà de son statut d'intermédiaire entre le Gouvernement et le secteur privé et provoque des retards dans les réponses à donner aux opérateurs privés étant donné que l'ITBM doit obtenir au préalable des réponses spécifiques des propres Ministères concernés. Comme nous l'avons déjà indiqué dans ce rapport, ce problème souligne la nécessité impérieuse de voir le Gouvernement simplifier et publier des lignes directrices plus claires pour les importateurs et les exportateurs dès lors que l'existence de règles et de procédures claires et prévisibles établies par des agences Gouvernementales est critique pour que l'ITBM puisse jouer un rôle efficace de facilitateur pour les exportateurs. Il est donc important de créer un portail du commerce qui rassemble toutes les procédures et normes pertinentes, qui soit constamment mis à jour et qui devienne un référentiel juridiquement contraignant de tous les règlements importants afin de pouvoir mener des activités plus efficaces de promotion des exportations. Les Chambres de commerce présentes sur tout le territoire de Madagascar jouent également un rôle dans la promotion des exportations et certaines sociétés ont déclaré qu'elles travaillaient avec les Chambres pour obtenir de l'assistance. L'ITBM a soutenu les Chambres de commerce mais l'amélioration de la coordination entre l'ITBM et les Chambres de commerce pourrait contribuer à maximiser l'impact des faibles ressources disponibles pour les activités de promotion des exportations.

182. **Le Gouvernement de Madagascar est également en train de développer une stratégie nationale d'exportation qui bénéficie du financement de la Banque africaine de développement.** L'ITBM appuie cet exercice qui, d'après les premières informations, vise à soutenir une série de chaînes de valeur spécifiques, mais ne semble pas pour l'instant résoudre les contraintes transversales qui sont décrites dans cette étude et qui concernent tous les secteurs de l'économie, y compris les secteurs qui fonctionnent comme intrants dans les secteurs d'exportation. Il est essentiel de compléter la stratégie d'exportation sectorielle par des modifications fondamentales de politique et de réglementation si l'on veut que la stratégie nationale d'exportation atteigne ses objectifs de promouvoir la croissance des exportations étant donné que les contraintes transversales restent importantes. Comme nous l'avons déjà indiqué, le fait de développer une stratégie globale de compétitivité pour Madagascar serait une façon importante de soutenir une meilleure compétitivité et une transformation économique plus large plutôt que de se fixer sur des secteurs d'exportation spécifiques et devrait permettre au Ministère du Commerce de diriger de façon efficace le programme commercial. Ceci garantirait également que

les nombreux autres Ministères et agences impliqués puissent constater leur contribution à cet objectif prioritaire en facilitant la coordination telle qu'elle est décrite au chapitre 2.

183. **Bien que n'étant pas une agence spécifique de promotion des exportations, l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM) a joué un rôle critique dans l'amélioration du cadre commercial.** Le mandat de l'EDBM couvre la facilitation et la promotion des investissements. Dans ce contexte, l'EDBM abrite également le guichet unique qui est destiné à faciliter l'enregistrement des entreprises, à délivrer des permis de travail et des titres de séjour, ainsi qu'à exécuter des démarches administratives. Le guichet unique a été créé avant l'EDBM dans le but de rendre le climat commercial propice au développement du secteur privé. L'EDBM n'a cependant exercé que des fonctions de vitrine pour ces processus car les pouvoirs de décision sont restés au sein des Ministères de tutelle (et parfois chez le ou la ministre en personne). Il s'ensuit que les approbations (et les signatures) doivent être obtenues auprès de ces Ministères au lieu d'être délivrées sur le champ après examen du dossier. En outre, comme il a été indiqué dans la révision de la matrice d'action de 2003, certains éléments du guichet unique à l'EDBM tels que ceux concernant le bureau foncier et le tourisme ont été restitués à leur Ministère respectif, ce qui a nui aux progrès réalisés et a contredit des engagements antérieurs. Compte tenu de l'importance que revêtent les problèmes d'acquisition de terrains, généralement à des fins d'investissements, cette situation est déconcertante et démontre l'incohérence permanente des décisions politiques et de leur application à Madagascar. Au lieu de cela, il faudrait instaurer une délégation de pouvoirs de la part des Ministères de tutelle aux agents qui travaillent au guichet unique à l'EDBM afin de prendre des décisions et de signer des documents.

184. **Le Gouvernement est également en train de mettre en place un Guichet Unique à l'Exportation (GUE) qui doit rationaliser la délivrance de toute la documentation liée à l'exportation.** L'objectif de ce guichet unique supplémentaire est (i) d'instaurer un guichet unique d'informations fiables et mises à jour sur toutes les procédures d'exportation à l'attention des exportateurs ; (ii) d'établir un lieu physique où les exportateurs réaliseront toutes les procédures administratives pour éviter les retards et diminuer les coûts de transaction ; (iii) de créer un système de coordination efficace entre les différents Ministères et organismes concernés. Cela fait plusieurs années que le secteur privé réclame la création d'un GUE qui n'a cependant pas encore été mis en place faute d'accord sur le lieu où le GUE devait être installé. Ceci dit, il a été récemment décidé de confier la création du GUE au Ministère du Commerce. Si le GUE était un des résultats que le nouveau Gouvernement aurait dû présenter après 100 jours d'exercice du pouvoir, la complexité de la tâche est telle qu'il sera difficile d'atteindre cet objectif. Pour l'instant, le GUE prévoit le groupage des services impliqués dans la délivrance de la documentation requise pour les exportations et dans leur publication pour augmenter la transparence. Pour avoir un impact significatif sur la réduction des délais d'exportation, le GUE devra cependant exercer une pression sur toutes les agences Gouvernementales concernées afin qu'elles délivrent plus rapidement la documentation en réduisant les paiements informels. Ceci signifie que le pouvoir de décision devrait être concentré au sein du GUE (ou directement lié au système électronique) et que les délais d'approbation devraient être rendus publics. En même temps que l'on augmente la transparence dans les procédures d'exportation, on devrait faire un travail comparable pour couvrir également les procédures d'importation ainsi que toutes les autres exigences réglementaires affectant les importations et les exportations, notamment en établissant un portail commercial qui deviendrait un répertoire juridiquement contraignant de toutes les réglementations importantes.

L'importance des intrants intermédiaires de service pour la compétitivité à l'exportation

185. **La productivité dans les services joue un rôle critique en tant que moteur stratégique de la compétitivité économique.** Les services sont commercialisés de façon directe, mais ils constituent également un élément important et critique dans la production d'autres biens et services. Une étude récente a établi que dans l'UE, les services associés aux exportations des secteurs primaire et manufacturier représentaient plus d'un tiers de leur valeur de vente⁶⁹. Ceci signifie que les services ne constituent pas uniquement un important secteur en soi, comme l'indique le chapitre sur le tourisme et sur le rôle des exportations de services dans les zones franches industrielles, mais qu'ils sont également un élément déterminant qui contribue à la compétitivité dans le secteur manufacturier. Cette étude affirme que l'accès aux intrants intermédiaires est important pour la compétitivité globale de l'économie malgache et que la facilitation commerciale doit également jouer un rôle majeur pour les importations dans la stratégie visant à diversifier les exportations et à élargir la base d'exportation. Cette section défend que l'accès aux intrants intermédiaires, qu'ils soient disponibles sur le marché local ou qu'ils soient importés, détermine (exporte) également de façon décisive la compétitivité à Madagascar.

186. **L'utilisation d'intrants de service tend à être associée de façon positive à un gain de productivité dans les entreprises qui utilisent ces services.** Elle freine la productivité des entreprises qui n'ont pas accès aux services pertinents⁷⁰. Conscients de ce défi, les cinq pays de la région de l'océan indien qui participent à l'APEI⁷¹ aspirent également à faciliter les déplacements de professionnels entre eux en révisant et en alignant les réglementations concernant les visas d'affaires et les permis de travail. Madagascar pourrait envisager de se joindre à cette initiative.

187. **Les données sur la valeur ajoutée totale des services (exportations) pour Madagascar indiquent que les services représentent des intrants importants dans d'autres domaines de l'économie, notamment pour les exportations.** Les services représentent 33 pour cent de l'économie nationale, mais plus de 40 pour cent de ces services sont utilisés comme intrants dans la production primaire, la manufacture et d'autres services. La part des services dans le total des exportations atteint à peine 25 pour cent, un chiffre sensiblement inférieur à celui de nombreux pays sub-sahariens qui ont des revenus semblables. Ceci dit, la part des services qui finissent par être exportés de façon indirecte (comme intrants dans d'autres exportations) est plus importante que la part générale des intrants de services dans l'économie nationale. Ceci montre que les services sont particulièrement importants en tant qu'intrants dans le secteur des exportations, étant donné qu'ils contribuent à exporter la réussite, et qu'une faible compétitivité dans le secteur des services peut affecter les exportations globales. Une étude récente indique que les services financiers et autres services commerciaux (tels que les services personnels, culturels et de loisirs) jouent un rôle particulièrement important en soutenant les exportations à Madagascar, mais que les services globaux contribuent moins au total des exportations à valeur ajoutée que dans des pays comparables, à plus forte raison si l'on déduit les services de transport qui représentent près de 30 pour cent du total des exportations de services à valeur ajoutée à Madagascar⁷².

⁶⁹ Voir Cernat, L., et Kutlina-Dimitrova, Z. (2014), Thinking in a box: A mode 5' approach to services trade, Chief Economist Note Issue 1, Mars 2014, DG Commerce, Commission européenne.

⁷⁰ Voir par exemple Arnold, J., Mattoo, A. et Narciso, G. (2008) "Services Inputs and Firm Productivity in Sub-Saharan Africa: Evidence from Firm-Level Data," Journal of African Economies, Centre for the Study of African Economies (CSAE), vol. 17(4), pages 578-599; et la Banque mondiale (2011) "De-Fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services". Washington.

⁷¹ Les membres fondateurs et actuels de l'APEI sont le Malawi, l'île Maurice, le Mozambique, les Seychelles et la Zambie.

⁷² Voir Saez, S., McKenna, M. et Hoffman (2015) Valuing Services Trade in Africa, in Galvan et al., Rapport sur la compétitivité de l'Afrique de 2015, Genève : Forum économique mondial.

188. **Ceci démontre que les services sont omniprésents et que l'offre d'un bon prix ou d'une bonne qualité pourra déterminer si un produit (manufacturé) pourra être exporté avec succès.** Les services ne sont cependant pas toujours immédiatement reconnus comme tels par les décideurs et par le public. L'accès à des services vendus à des prix concurrentiels (par ex. les TIC, le transport et la logistique, la distribution d'eau), aux services financiers (par ex. la banque et les assurances) et à d'autres services commerciaux (par ex. les tests, l'évaluation de conformité⁷³, la comptabilité, l'ingénierie, la consultance, le droit, le marketing, l'emballage, l'impression, etc.) est essentiel mais n'est pas toujours facilement disponible sur le marché local ou n'est pas disponible au prix adéquat ou à la qualité requise. Dans ce cas, il est essentiel de pouvoir accéder à des services importés pour affronter la concurrence sur des marchés mondiaux et il se peut qu'un produit globalement compétitif ne réussisse pas à percer à l'étranger parce que des intrants de services fondamentaux ne sont pas disponibles ou ne le sont qu'à un prix trop élevé.

189. **Les nouvelles technologies ont ouvert de nouvelles portes aux exportations.** L'utilisation de l'infrastructure des TIC a permis, par exemple, d'exporter des services médicaux d'Inde aux États-Unis étant donné que les médecins examinent et analysent des radiographies en temps réel. De façon analogue, des travailleurs au Vietnam examinent en temps réel des images scannées de lettres aux Pays-Bas lorsque les trieuses automatiques ne sont pas capables de déchiffrer l'adresse écrite sur l'enveloppe et renvoient des informations au système de tri qui lui permettra d'identifier et de trier correctement le courrier. Suite à l'amélioration de la connectivité grâce à deux grands réseaux de fibre optique (EASSy et LION), Madagascar possède aujourd'hui un secteur des télécommunications assez compétitif qui sert d'intrant pour l'exportation d'autres services, bien qu'on ait émis récemment des craintes que la concentration du marché pour les infrastructures stratégiques ait un impact négatif à l'avenir sur la concurrence. On a vu naître des entreprises qui exportent des centres de traitement de données et des services pour des centres d'appels, et on a constaté une croissance significative de l'industrie de l'informatique et de l'externalisation des processus métier à Madagascar. En 2005, on recensait 50 entreprises, dont 20 se trouvaient dans le régime de ZFI, qui employaient 4 000 personnes dans le développement des logiciels, la conception de sites web et la saisie des données. La croissance s'est poursuivie depuis 2008.

190. **Les services importés peuvent également servir de canal de transmission pour le transfert de nouvelles technologies.** L'accès à des pratiques de gestion améliorées, à des services de conception ou à d'autres technologies peut affecter de façon positive la valeur ajoutée des exportations de produits manufacturés ou créer de nouvelles opportunités dans des industries exigeant des connaissances de haut niveau. Comme le commerce mondial des services augmente, la productivité du secteur des services a également tendance à s'élever, ce qui aura ensuite une influence positive sur la productivité globale et sur la croissance dans le temps.

191. **Dans de nombreux pays sub-sahariens, le manque et l'inadéquation des compétences sont fréquents, les services restent sous-développés et la qualité peut être mauvaise.** En général, on trouve les plus graves pénuries dans le domaine de l'ingénierie et de la comptabilité, et parmi les professionnels expérimentés et de niveau moyen. L'inadéquation des compétences est fréquente et fait en sorte que de nombreux professionnels n'ont pas de travail bien que, en soi, leurs compétences soient rares. En général, les services professionnels sont moins efficaces, plus coûteux et moins disponibles que dans de nombreux autres pays comparables. La qualité des systèmes de contrôle et de compte-rendu est souvent faible et c'est également le cas à Madagascar, comme en témoigne le cas de la faillite

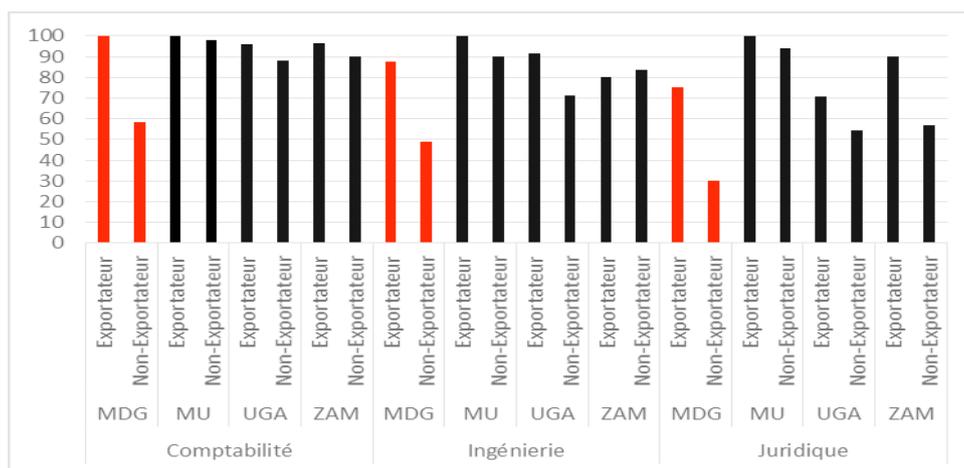
⁷³ Voir également le chapitre sur les mesures non tarifaires et sur l'infrastructure de qualité.

récente d'une grande organisation de microfinancement alors que des rapports d'audit réalisés par des commissaires agréés n'avaient pas détecté le moindre problème.

192. **À Madagascar, les services professionnels sont généralement disponibles et sont utilisés par les exportateurs.** Des données provenant de la plate-forme sur les services professionnels de la Banque mondiale⁷⁴ montrent que les sociétés qui exportent utilisent nettement plus de services professionnels que les sociétés qui n'exportent pas, et que les exportateurs utilisent plus souvent des services fournis à l'étranger⁷⁵. Les utilisateurs de services professionnels affichent également une plus grande productivité du travail que ceux qui ne les utilisent pas. Une étude récente a également indiqué que la proportion de femmes dans la gestion d'entreprises de services professionnels est considérablement supérieure à Madagascar que dans les pays voisins⁷⁶.

193. **L'utilisation d'intrants de service est plus faible à Madagascar que dans des pays comparables.** Si tous les exportateurs utilisent des services de comptabilité, seuls 58 pour cent de ceux qui n'exportent pas le font, ce qui est une proportion inférieure à celle que l'on retrouve dans des pays comparables comme l'île Maurice, l'Ouganda ou la Zambie. Les sociétés malgaches utilisent également moins de services juridiques et d'ingénierie que les entreprises interrogées sur l'île Maurice, en Ouganda ou en Zambie (voir Comme ces zones permettraient de supprimer d'importants obstacles opérationnels affectant les entreprises, on pourrait éliminer les préférences fiscales génératrices de distorsions et les aligner sur des dispositions de droit commun. Cette mesure uniformiserait les règles du jeu de façon directe et en réduisant la marge de manœuvre pour accorder des avantages discrétionnaires, tout en apportant une importante valeur ajoutée dans le cadre d'un environnement commercial amélioré qui pourrait s'étendre ensuite à toute l'économie. L'île Maurice, qui a tiré les leçons des pratiques d'excellence et de l'expérience globale réalisée avec ses zones au cours des cinquante dernières années, pourrait servir d'exemple pour déterminer la façon de mettre en œuvre cette transition progressive. Ces réformes pourraient contribuer à passer de secteurs peu qualifiés, à bas salaires et à forte intensité de main-d'œuvre à des secteurs hautement qualifiés, à hauts salaires et à forte intensité de connaissance et de capital.4).

Figure 4 : Proportion d'entreprises utilisant des services professionnels (en %)



Source : données extraites du site : <http://worldbank.fissiondev.com/>

⁷⁴ <http://worldbank.fissiondev.com/>

⁷⁵ Par exemple, tandis que 100 % des exportateurs interrogés utilisaient des services de comptabilité, seuls 58 % des sociétés qui n'exportent pas le faisaient, malgré le fait qu'elles semblaient avoir davantage d'obligations statutaires d'utiliser ces services.

⁷⁶ Les femmes représentent environ 16 pour cent des cadres supérieurs et plus de 30 pour cent de la deuxième catégorie supérieure. Bien que restant peu élevés, il faut comparer ces chiffres avec des moyennes de 10 pour cent dans le monde. Voir Coste, A. et Dihel, N. (2010) Services Trade and Gender, in Brenton, P. et al. (2010) "Women and Trade in Africa: Realizing the Potential", Banque mondiale.

194. **Les fournisseurs de services ont une vaste clientèle, parmi laquelle se trouve le Gouvernement, mais seules les sociétés de comptabilité exportent directement leurs services et tirent 50 pour cent de leurs revenus de l'exportation.** Comme il a déjà été indiqué plus haut, il est probable que d'autres sociétés contribuent de façon indirecte aux exportations, mais on ne dispose pas de données détaillées à ce sujet. Des fournisseurs de services appartenant à des propriétaires nationaux ou étrangers opèrent à Madagascar. Si ces deux types d'entreprise fournissent des services à des multinationales et à des organismes gouvernementaux, les fournisseurs de services nationaux ont plus souvent des micro-entreprises ou des particuliers comme clients que les entreprises étrangères qui fournissent plus souvent des services à des organismes gouvernementaux et à de plus grandes sociétés. Moins de 5 pour cent des entreprises interrogées avaient employé l'année dernière au moins un étranger, alors que ce chiffre était de 13 pour cent dans le secteur de la comptabilité. Il faut comparer ce chiffre avec les 14 (18) pour cent d'entreprises en Zambie (île Maurice) qui employaient au moins un étranger, et avec le fait que le délai nécessaire pour embaucher des professionnels étrangers était en moyenne de plus de deux mois à Madagascar, ce qui est deux fois plus long que sur l'île Maurice ou 1,5 fois plus long qu'en Zambie.

195. **On dispose de peu d'informations sur la réglementation des secteurs de services à Madagascar.** Madagascar n'a pratiquement pas engagé de services à l'OMC⁷⁷. De façon analogue, en tant que partie prenante aux négociations des services du COMESA, Madagascar n'a pas prévu pour l'instant de prendre des engagements spécifiques concernant le mode 3 pour les services financiers, de communication et de transport. La prise d'engagements par des entreprises dans ces domaines concernant l'accès au marché et le traitement national serait importante pour augmenter la prévisibilité de l'environnement réglementaire et pour faciliter l'entrée de nouveaux fournisseurs de services qui pourrait renforcer la concurrence. Les politiques mises en œuvre dans le domaine du commerce des services semblent moins restrictives étant donné que l'indice de restriction au commerce des services (Services Trade Restrictiveness Index - STRI) de la Banque mondiale signale que, dans l'ensemble, ces politiques ne sont pas très restrictives à Madagascar, notamment en ce qui concerne la présence commerciale (mode 3) qui ne fait l'objet de pratiquement aucune restriction pour les secteurs indiqués dans l'indice⁷⁸. Ceci étant, l'absence d'engagement formel envers ces politiques peut avoir un impact négatif sur les décisions d'investissement. En outre, les restrictions restent relativement élevées pour les services professionnels qui jouent un rôle important dans l'économie générale tel qu'il a été indiqué plus haut.

196. **Il est important de réduire les barrières au commerce dans le secteur des services, mais cette mesure doit être complétée par une réforme réglementaire dans les secteurs clés afin d'augmenter la disponibilité des services, leur qualité et la concurrence mondiale.** La suppression des barrières commerciales explicites ne sera qu'une partie des mesures à prendre étant donné que les réglementations concernant l'accès et la pratique commerciale affectent toutes les deux le degré de concurrence sur les marchés des services. La première inclut des exigences qui sont liées à des institutions nationales telles que le fait de posséder le diplôme adéquat, d'être membre d'une association ou des obligations de formation continue, tandis que la seconde inclut des régulations de prix (tels que des prix minimums et maximums), des restrictions concernant la publicité ou l'absence d'instruments de contrôle de qualité. Tout ceci affecte la concurrence dans le secteur et, par conséquent, la disponibilité des services, leur qualité et le prix auquel ils sont fournis. Pour améliorer l'efficacité de la réglementation nationale, le

⁷⁷ Il n'a couvert que le mode 3 pour un sous-ensemble de services d'essais techniques et d'analyses, et la préparation et le contrôle de l'équipement de base dans trois secteurs, d'après la base de données de l'OMC.

⁷⁸ Il faut signaler que les valeurs de cet indicateur sont foncièrement subjectives à cause de la méthodologie de l'IRCS et ne devraient être utilisées que comme point de départ d'une analyse qui devrait être complétée par une évaluation réglementaire plus détaillée.

processus de révision des réglementations nationales devra suivre une procédure ouverte et transparente, fondée sur une analyse soigneuse et sur la compréhension des pratiques d'excellence. La suppression des restrictions (directes ou indirectes) à la concurrence sera essentielle pour éviter des pratiques qui pourraient nuire aux efforts de réforme.

197. **Madagascar devrait également participer de façon active à la discussion sur la dérogation pour les services des PMA à l'OMC afin d'assurer que les secteurs émergents pertinents soient inclus dans ces préférences.** À l'occasion de la 8^e Conférence ministérielle de l'OMC en 2011, les ministres du Commerce ont adopté une dérogation permettant aux membres de l'OMC de réserver un traitement préférentiel aux services et aux prestataires de services des PMA en dispensant les membres de l'OMC de leur obligation légale de réserver un traitement non préférentiel à tous les partenaires commerciaux lorsqu'ils accordent des préférences dans des services commerciaux aux PMA. La dérogation couvre automatiquement certaines préférences d'accès aux marchés que les membres de l'OMC accorderaient et prévoit également la possibilité que le Conseil du commerce des services de l'OMC autorise des mesures non liées directement à l'accès au marché telles que des préférences réglementaires, le traitement national préférentiel, les exonérations pour des quotas ou des taxes, etc.⁷⁹ . Des membres du groupe des PMA ont introduit à l'OMC, en juillet 2014, une « demande collective des PMA » concernant ces préférences et les membres de l'OMC ont répondu début février 2015 à cette demande en indiquant des secteurs et des modes concrets de fourniture dans lesquels ils ont l'intention d'accorder un traitement préférentiel⁸⁰. Ceci dit, avant la date limite de juillet 2015, qui avait été prévue pour notifier l'accès préférentiel concret au marché aux fournisseurs de services des PMA, seuls le Canada et l'Australie avaient répondu à cette demande début juin, ce qui signifie que Madagascar est encore en mesure de participer à cette discussion afin de s'assurer que les secteurs pertinents décrits dans ce chapitre soient inclus dans ces préférences.

Recommandations prioritaires

198. **Le Gouvernement devrait modifier le régime actuel de zone franche et le remplacer par un modèle de ZES plus moderne et intégré en appliquant les pratiques d'excellence internationales propres aux ZES.** Ceci signifierait d'éliminer les restrictions sur les liaisons et la participation nationale (y compris l'exigence de 95 pour cent d'exportation) de sorte à promouvoir une meilleure intégration avec l'économie locale, à simplifier davantage les procédures et à résoudre le goulot d'étranglement des infrastructures à des endroits bien définis afin de garantir un accès fiable à l'électricité, à l'eau, à l'infrastructure de TIC à large portée, aux routes et aux services auxiliaires. Le regroupement d'entreprises dans des développements territoriaux propres permettrait la mise en place d'infrastructures et de biens publics, l'amélioration à des emplacements précis d'un climat propice aux affaires et la résolution de problèmes de gouvernance, ainsi que l'émergence de prestataires de services spécialisés et de fournisseurs d'intrants étant donné qu'il serait plus facile d'exploiter les économies d'échelle. Associée à des procédures et à des conditions d'accès simplifiées et plus transparentes, cette mesure réduirait les coûts de transaction et les coûts d'accès aux nouveaux opérateurs et limiterait les distorsions entre les ZFI et les autres entreprises nationales. Les entreprises pourraient également apporter plus facilement leur soutien à des investissements dans des compétences (transférables) dans des zones concentrées du point de vue géographique.

⁷⁹ Stephenson, S. et Pfister, A. (2013) The LDC waiver beyond Bali. ICTSD Bridges Africa, Volume 2 - Numéro 8

⁸⁰ Dérogation pour les services des PMA concernant le traitement préférentiel des services et les fournisseurs de services des pays les moins avancés (S/C/W/356) (la « demande collective des PMA ») ; et document de l'OMC, S/C/M/121 concernant la réponse des membres de l'OMC. Toutes les préférences concédées s'appliqueront de façon immédiate et sans condition à tous les services et à tous les fournisseurs de services des PMA et seront jointes à la dérogation (WT/L/847).

199. **Comme ces zones permettraient de supprimer d'importants obstacles opérationnels affectant les entreprises, on pourrait éliminer les préférences fiscales génératrices de distorsions et les aligner sur des dispositions de droit commun.** Cette mesure uniformiserait les règles du jeu de façon directe et en réduisant la marge de manœuvre pour accorder des avantages discrétionnaires, tout en apportant une importante valeur ajoutée dans le cadre d'un environnement commercial amélioré qui pourrait s'étendre ensuite à toute l'économie. L'île Maurice, qui a tiré les leçons des pratiques d'excellence et de l'expérience globale réalisée avec ses zones au cours des cinquante dernières années, pourrait servir d'exemple pour déterminer la façon de mettre en œuvre cette transition progressive. Ces réformes pourraient contribuer à passer de secteurs peu qualifiés, à bas salaires et à forte intensité de main-d'œuvre à des secteurs hautement qualifiés, à hauts salaires et à forte intensité de connaissance et de capital.

200. **Le Gouvernement de Madagascar envisage actuellement d'adopter un modèle de ZES intégré et il existe un risque que des initiatives parallèles fassent plus de tort que de bien si elles ne sont pas correctement coordonnées.** Trois Ministères différents ont commencé à travailler au développement de zones intégrées à travers la plate-forme « Emergence Madagascar » du Ministère de l'Économie et le Plan de relance économique de planification, une stratégie industrielle⁸¹ dépendant du Ministère de l'Industrie, et le Document d'orientation stratégique⁸² du Ministère de l'Infrastructure et de la Planification régionale. À ce stade, l'établissement d'une coordination plus étroite entre toutes les autorités publiques pertinentes et les acteurs privés concernés serait essentiel pour construire un consensus en vue d'élaborer un programme compétitif sur le plan économique qui prévoirait (i) de modifier la législation, (ii) d'autoriser le secteur privé à sélectionner les emplacements de ZES les plus appropriés pour leur réussite⁸³, (iii) de s'engager à fournir des services ininterrompus et stables et d'autres services publics, et (iv) de garantir la réglementation programmatique et la continuité opérationnelle qui est essentielle pour obtenir la confiance des investisseurs.

201. **Plusieurs questions fondamentales seront déterminantes pour assurer le succès de cette transition.** En premier lieu, le Gouvernement doit développer une stratégie de transition pour les actuelles entreprises de ZFI, en particulier en ce qui concerne les incitations fiscales et les emplacements. Deuxièmement, lorsqu'on recherche des emplacements de ZES, la proximité aux principales portes d'entrée commerciales et aux zones métropolitaines s'est avérée d'une importance primordiale et le secteur privé devrait jouer le rôle principal dans la sélection d'emplacements viables. Il faut résister à tout prix à la tentation d'utiliser les ZES comme des instruments de politique de développement régional. Les leçons tirées des échecs retentissants (comme la zone industrielle de Toamasina) nous aideront à éviter les erreurs d'emplacement. La clef du succès résidera dans l'établissement d'une série claire et transparente de critères réglementaires obligatoires pour choisir les emplacements et les désignations des ZES.

202. **L'apport d'un soutien continu aux exportateurs et investisseurs actuels et futurs reste**

⁸¹ « Élaboration d'une politique industrielle et divers appuis à la cellule intelligence économique de l'EDBM », Mireille Ramilisoa Ratoaveloson & Olivier Donat Andriamahefaparany, Ministère de l'Industrie, août 2014.

⁸² « Schéma National des orientations sectorielles et transversales à 10 ans (2015- 2025) » et « Document d'orientation en vue d'une politique publique territorialisée : pour un programme plus efficace et stratégique au service du développement du Madagascar », Ministère de l'Infrastructure et de la planification régionale, septembre 2014.

⁸³ L'emplacement est un facteur déterminant pour la performance. Certains auteurs ont démontré que, par exemple en Asie du Sud, les régions moins développées ont généralement enregistré de plus mauvais résultats en matière de création d'emplois et d'exportation par comparaison avec des ZES plus facilement accessibles qui sont situées près de grandes villes (Aggarwal [2005] Performance of Export Processing Zones: A Comparative Analysis of India, Sri Lanka, and Bangladesh. Working Paper 155, Conseil indien de Recherche sur les Relations économiques internationales, New Delhi.; et Aggarwal, Hoppe, et Walkenhorst [2009] , Special Economic Zones and Economic Diversification: Some Evidence from South Asia).

essentiel, mais il faut faire davantage pour assurer l'efficacité d'institutions telles que l'EDBM et d'initiatives telles que le GUE. Pour améliorer l'efficacité de l'EDBM, toutes les agences importantes doivent revenir et tous les représentants de ces agences à l'EDBM doivent disposer d'un pouvoir de décision suffisant pour transformer le guichet unique installé au sein de l'EDBM en un guichet unique réellement fonctionnel (plutôt qu'une simple vitrine). Toutes les décisions importantes devront être prises à l'EDBM ou, si ce n'est pas possible, il faudra établir clairement des délais de dédouanement maximaux et soumettre les retards à un contrôle public et à une publication officielle. De façon analogue, pour que le GUE fonctionne de façon efficace, il faudra aller au-delà du regroupement et tous les agents présents au GUE devront disposer d'un pouvoir de décision suffisant pour signer et approuver immédiatement les documents ; il faudra rendre plus transparents les délais de transaction pour chaque approbation afin de garantir que les agences puissent être tenues responsables des retards.

203. **La coordination réglementaire au niveau régional sera très importante pour garantir la disponibilité des principaux services et pour développer le secteur des services professionnels.** Il pourrait être particulièrement avantageux de collaborer à cet effet avec d'autres pays dans la région afin de réduire les barrières à la circulation des professionnels. Madagascar pourrait, par exemple, participer au Programme accéléré d'intégration économique avec le Malawi, l'île Maurice, le Mozambique, les Seychelles et la Zambie. L'amélioration des réglementations nationales et le renforcement des régulateurs nationaux pourraient garantir une concurrence plus forte et éliminer les barrières explicites. Un premier pas dans cette direction serait d'effectuer un audit réglementaire détaillé des principaux secteurs dans lesquels le Gouvernement est disposé à introduire des réformes. Il sera essentiel d'établir un dialogue ouvert et transparent pendant cette révision entre les régulateurs, les fournisseurs et les utilisateurs de ces services. Madagascar devrait également participer aux discussions au niveau de l'OMC sur la façon de rendre opérationnelle la dérogation des services des PMA afin de garantir que les secteurs pertinents soient couverts.

Chapitre 6- Agriculture et élevage

Importance et rôle du secteur de l'agriculture et de l'élevage

204. **L'Agriculture est importante à Madagascar avec 82,4 pour cent des ménages tirant leurs revenus de ce secteur en 2015.** Le secteur est néanmoins confronté à d'importants défis. La croissance de la valeur ajoutée agricole n'a pas suivi les augmentations de population, ce qui signifie que les ménages, qui dépendent principalement des systèmes de production traditionnels, se sont appauvris et que l'insécurité alimentaire s'est accrue. Un faible taux d'urbanisation comparé à d'autres pays et une population rurale croissante ont provoqué la diminution de la dimension moyenne des fermes avec des exploitations traditionnellement divisées entre les enfants au cours des générations. Ces 20 dernières années, le nombre de fermes a augmenté de 60 pour cent et la dimension moyenne de ces dernières a diminué de 30 pour cent en passant de 1,2 ha en 1985 à 0,86 ha en 2005 (Banque mondiale, 2011).



© Felana Ramasy

205. **Depuis l'indépendance, l'agriculture représente environ 25 à 30 pour cent du PIB, mais la part des exportations agricoles (poisson compris) dans le total des exportations est tombée de 62 pour cent à 34 pour cent entre 1995 et 2009 (CCI, 2013).** Dans l'ensemble, le PIB agricole a un gros impact sur l'économie globale et la performance économique peut varier de façon considérable d'une année à l'autre à cause de la vulnérabilité du secteur du riz aux facteurs climatiques, un facteur qui contribue directement à l'instabilité politique. Faute de statistiques fiables, le développement du secteur des aliments de base semble plutôt morose car la productivité s'est à peine accrue ces 10 dernières années, même si le secteur des exportations a enregistré de meilleurs résultats ces dernières années grâce aux évolutions positives des prix des cultures destinées traditionnellement à l'exportation.

206. **Les méthodes de production des cultures restent essentiellement traditionnelles, avec une faible mécanisation et une utilisation limitée de semences améliorées, de fertilisants, de produits chimiques agricoles et d'intrants achetés.** Depuis l'indépendance, le Gouvernement a essayé d'élever la productivité en réalisant de gros investissements dans des systèmes d'irrigation et dans des technologies améliorées de production de cultures, en particulier le riz. La productivité agricole est restée faible malgré ces efforts et la Banque mondiale (2011) estime qu'elle avait enregistré une baisse de 20 pour cent au cours des 40 dernières années. L'utilisation de fertilisants reste extrêmement

faible et se situe parmi les plus basses dans le monde avec à peine 6 pour cent de fermiers utilisant ces produits dont le prix reste élevé. Comme dans d'autres secteurs économiques, le système de propriété des terres a contribué à la lenteur de la transformation, mais les révisions prévues de la loi foncière pourraient éliminer certaines des principales contraintes si elles sont réalisées correctement.

207. **Le marketing de toutes les cultures, sauf peut-être pour le sucre et le coton, est dominé par le système des collecteurs (négociants).** Les principaux collecteurs dépendent souvent d'un réseau de sous-collecteurs. Les villes ayant des populations comprises entre 5 000 et 10 000 habitants comptent normalement 2 ou 3 collecteurs, qui possèdent chacun un réseau de sous-collecteurs établis dans des zones rurales et disposant de liquidités pour accumuler des stocks jusqu'à ce qu'il soit justifié d'envoyer un camion. Le caractère saisonnier du travail fait en sorte que les collecteurs sont souvent d'importants entrepreneurs locaux (gros exploitants) possédant d'importantes liquidités au moment de la récolte. En raison de leurs contacts étroits avec les petits exploitants, ils agissent souvent comme catalyseurs des meilleures pratiques agricoles en diffusant les nouvelles technologies agricoles, comme fournisseurs de services de vulgarisation et de services de crédit/intrants agricoles tels que l'équipement agrochimique et le matériel agricole, ce qu'on a pu constater dans la récente expansion de la production et de l'exportation d'haricots à œil noir.

208. **Il existe un système financier de récépissés d'entrepôt pour les riziculteurs, mais les producteurs d'autres cultures vendent souvent au premier collecteur qui se présente après la récolte, ce qui affecte les perspectives de croissance à long terme.** Le fait de vendre immédiatement après les récoltes, souvent à bas prix parce que l'offre est abondante, nuit aux tentatives d'obtenir des paiements anticipés ou de conclure des contrats d'achat garanti qui permettraient de fournir à crédit des semences améliorées et d'autres intrants pour augmenter les rendements. Une série de plates-formes de sous-secteurs ont été établies en commençant par le litchi et la vanille, la plus récente étant celle du maïs. Ces plates-formes rassemblent tous les acteurs (associations de producteurs, collecteurs, transporteurs, transformateurs et exportateurs) pour discuter de problèmes/questions communes et notamment pour essayer de stabiliser les prix. L'efficacité de ces plates-formes n'a pas été confirmée.

209. **Le secteur agricole est dynamique étant donné que de gros investissements ont été réalisés à travers les investissements directs étrangers, la croissance de nouvelles cultures commerciales et l'apparition de plans destinés aux petits exploitants, qui semblent très bien marcher.** Des investisseurs chinois sont à l'origine de la reprise des sous-secteurs déprimés du sucre et du coton et sont également entrés dans le sous-secteur de la vanille (cependant avec un impact plus mitigé) et de la transformation du bétail, même si un abattoir utilisé à Antananarivo a récemment fermé ses portes pour des raisons d'hygiène. L'augmentation des accords entre les entreprises agricoles et les petits agriculteurs a également contribué à la croissance du secteur agricole (par exemple pour les haricots verts, l'artémisine et l'orge) et peut augmenter considérablement la productivité étant donné que ces accords impliquent des avances en intrants. La pratique du *kilaboly* (vente parallèle à de petits exploitants) est fréquente et a de lourdes conséquences sur ces programmes et pour améliorer les rendements, en particulier dans l'industrie du coton. Enfin, des petits exploitants indépendants installés dans certaines des régions les plus productives du point de vue agricole tirent également parti de nouvelles cultures commerciales d'exportation telles que les haricots à œil noir et les arachides, qui sont apparues comme de nouvelles cultures d'exportation.

210. **Bien que les statistiques sur le bétail suggèrent que la situation a peu changé au cours des dix dernières années, il faut signaler que d'importants développements de chaînes de valeurs**

sont en cours. Après l'effondrement du géant Tiko (propriété de l'ancien président Ravalomanana), l'industrie laitière a amorcé une lente récupération et le bœuf est en voie d'être exporté suite à la réalisation d'importants investissements dans le secteur de la transformation du bœuf dans le sud à condition que les exportateurs soient capables de satisfaire aux exigences sanitaires des marchés de destination, étant donné que l'évaluation de la conformité pourrait être assurée par l'Institut Pasteur de Madagascar, le seul laboratoire agréé à Madagascar (voir plus haut)⁸⁴. Soutenue par une hausse de production de l'alimentation animale, l'industrie avicole (combinant les producteurs industriels et une hausse prononcée d'éleveurs à petite échelle) se développe rapidement et permet d'entrevoir des opportunités d'exportation à l'avenir. Le développement de la nourriture animale a stimulé la production de maïs par de petits exploitants, qui est complétée par la production mécanisée de maïs et par la construction de silos, ce qui a permis l'apparition de chaînes de valeur.

211. **Les superficies cultivées ne cessent de s'étendre, mais le rendement à l'hectare n'a augmenté que de façon modérée ou a même diminué pour certaines cultures.** La zone de culture du riz a progressivement augmenté de 4,6 pour cent entre 2005 et 2010, tandis que la production s'est accrue de près de 40 pour cent, ce qui constitue une forte hausse de productivité. Les statistiques de la production de riz sont les plus fiables de toutes les cultures (mais les données sur les superficies cultivées ne sont pas disponibles après 2010). Entre 2005 et 2010, on a enregistré de légères hausses des zones cultivées (et de la production totale) pour la plupart des cultures, notamment pour le maïs (4,6 % ; 13,5 %), le manioc (-13,5 % ; 1,5 %), les haricots (6 % ; 5,2 %), le haricot de Lima (3,6 % ; -10 %), la patate douce (3,9 % ; 4,6 %), la pomme de terre (4,2 % ; 5,7 %) et l'arachide (1,2 % ; 1,95 %). Bien que les tendances aient été globalement positives, on a enregistré des variations notables dans les zones cultivées et dans la production de manioc et de maïs, qui ont été largement influencées par les conditions climatiques, par les maladies et par les parasites. Après 2010, la production de riz n'a connu qu'une hausse légère (avec des hauts et de bas), tandis que la production de maïs a diminué et est tombée sous le niveau de 2005.

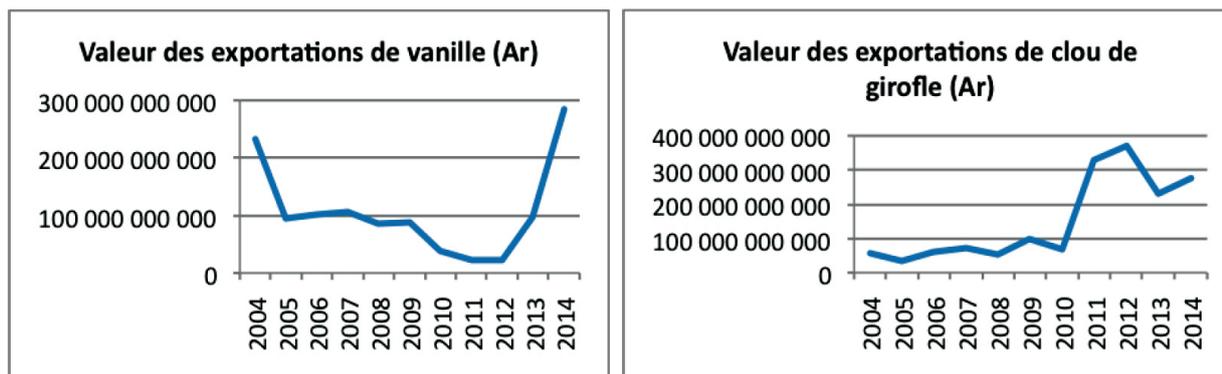
212. **Les exportations agricoles de Madagascar se sont accrues de près de soixante pour cent entre 2008 et 2013 (voir).** La part des exportations agricoles dans le total des exportations a augmenté de 33 à 39 pour cent pendant la même période. D'après les données du CCI (2013), les principales exportations de produits agricoles et marins ont été les épices (41 %), les crustacés (20 %), le poisson (9 %), les fruits et légumes (9 %), les huiles essentielles (8 %) ainsi que le café, le cacao, le thé et les produits dérivés (4 %). Les principaux marchés d'exportation des produits agricoles et marins ont été l'Union européenne (73 %), l'Asie (10 %), la SADC (1 %) et le COMESA (1 %). Les hausses importantes de prix sur les marchés internationaux des épices ont provoqué des hausses considérables de la valeur des cultures d'exportation traditionnelles de Madagascar (vanille, clou de girofle, poivre).

Principaux produits agricoles

213. **La vanille Bourbon de Madagascar est considérée comme étant de la plus haute qualité et Madagascar a produit pendant de nombreuses années 65 à 80 pour cent de la production mondiale, même si sa part diminue pour l'instant.** La majeure partie de la vanille de Madagascar est produite dans la région de Sava. On trouve de plus petites zones de production à Ambanja et à Manakara. À l'échelle du pays, on estime qu'il existe 80 000 planteurs travaillant sur 25 000 ha. La vanille est une plante pérenne qui donne un minimum de 10 récoltes sur une période de 13 à 15 ans.

⁸⁴ Les exportations vers l'UE après l'embargo frappant l'importation de produits animaux de Madagascar en UE ont été levées en 2011.

La production s'est accrue dans le monde entier suite à une hausse des prix due à une dévastation des cultures de Madagascar provoquée par un cyclone en 2000 (les prix ont grimpé à 450 dollars EU/kg). En 2012, Madagascar a produit 3 500 tonnes, une quantité légèrement supérieure à celle de l'Indonésie (3 400), tandis que la Chine a produit 1 350 tonnes. Il s'en est suivi une chute des prix à 20 dollars EU/kg en 2010, qui a provoqué l'abandon de certaines cultures. La production mondiale étant en baisse, la demande continue et l'épuisement des stocks dans les pays producteurs ont fait grimper les prix qui se situent aujourd'hui autour de 80/120 dollars EU/kg (ce qui fait de la vanille la deuxième épice la plus chère derrière le safran). Des pays comme Madagascar présentent l'avantage d'un faible coût de main-d'œuvre (la vanille exige une haute intensité de main-d'œuvre à cause de la pollinisation manuelle), mais Madagascar reste sensible aux phénomènes climatiques. Les exportations ont augmenté de façon significative après 2012, en grande partie à cause du redressement des prix.



214. **Les clous de girofle sont actuellement aussi (ou plus) importants que la vanille en matière d'exportation.** Madagascar est le premier exportateur de clous de girofle (avec une production de 22 500 tonnes en 2013), même s'il est le deuxième producteur après l'Indonésie (137 398 tonnes). Outre ses applications culinaires et cosmétiques, les clous de girofle sont exportés en grande quantité pour la fabrication de cigarettes *kreket*. Les clous de girofle sont cultivés par environ 30 000 petits agriculteurs (sur 80 000 ha dans des zones de cultures traditionnelles sur la côte Est) pour lesquels ils constituent la principale (ou unique) source de revenus. Le clou (bouton floral récolté avant la floraison) est utilisé comme épice pour aromatiser des plats et des desserts, tandis qu'on extrait des huiles essentielles par distillation des clous, des tiges et des feuilles. Ils sont utilisés dans les industries cosmétiques et pharmaceutiques ainsi que dans la production de vanilline synthétique.

215. **La production de cacao a été dominée par les plantations jusqu'en 1976 environ, mais un système de collecte a augmenté de façon considérable le rôle des petits exploitants.** En 2002, les petits exploitants produisaient de 3 000 à 3 500 tonnes (ou 70 pour cent de la production totale). En 2004/05, on a introduit une certification biologique qui a donné un important coup de fouet au sous-secteur qui avait été affecté par le passé par des prix historiquement très volatiles⁸⁵. Bien que la production ait progressivement augmenté au cours des dernières années en passant de 6 000 t à 9 000 t, Madagascar reste un petit acteur sur le marché mondial, mais son cacao est reconnu pour sa saveur fruitée caractéristique qui provient d'une plus grande acidité due au processus de fermentation et aux conditions du sol. La région d'Ambanja est la principale zone de production de cacao avec quelque 6 000 producteurs et environ 10 grandes sociétés d'exportation. Un gros avantage que présente cette région est le fait que les cacaoyers sont exempts de toute maladie et que des contrôles stricts ont été mis en place pour garantir la résistance des plants importés aux maladies. Les exportations ont augmenté après 2012 et ont dépassé, en 2013, les valeurs d'exportation de 2007.

⁸⁵ Après une baisse en 2004 (1 500 dollars EU/t), les prix ont grimpé en 2010/11 à 3 000 - 3 500 dollars EU, puis ont enregistré une baisse importante en 2011/12 avant de remonter à nouveau en 2014 à environ 3 000 dollars EU, niveau qu'ils conservent actuellement.

216. **Le café a été un important produit d'exportation pendant des dizaines d'années après l'indépendance, mais la production est aujourd'hui beaucoup plus faible que lors du sommet atteint en 1992.** Si la production en 1992 dépassait 1,1 million de sacs de 60 kg, elle tomba à environ

un tiers, se redressa à 900 000 sacs avant de chuter à moins de 150 000 sacs en 2001. La production actuelle tourne autour de 500 000 sacs, ce qui s'explique par les variations de prix et par le remplacement de plantations de café par d'autres cultures. Madagascar produit principalement du café Robusta de la variété supérieure Bourbon, qui est principalement exporté en France. La consommation locale absorbe 40 pour cent et les grandes sociétés de transformation alimentaire telles que TAF (société française établie il y a 50 ans) produisent du café emballé sous vide destiné au marché national. Les essais visant à promouvoir l'Arabica comme culture d'exportation restent limités, même si de petites quantités d'Arabica sont cultivées et transformées au niveau local.

217. **Madagascar cultive une grande variété de fruits de haute qualité. La culture de litchis sur la côte Est représente à elle seule une part importante des exportations même si d'autres fruits semblent également avoir un gros potentiel.** Ces fruits sont exportés une fois par an, à partir du port de Tamatave, dans une fenêtre temporelle très étroite pour répondre à la demande de Noël. Un cinquième seulement des près de 100 000 tonnes produites par quelques 80 000 familles est exporté et les volumes sont étroitement contrôlés par le Groupement des Exportateurs de Litchi (GEL), un cartel d'environ 40 exportateurs, qui a maintenu la stabilité de la valeur des exportations durant ces dernières années. Ceci dit, de nouveaux pays font leur apparition comme producteurs (comme le Mozambique qui pourrait également desservir le très rentable marché de Noël en UE) et menacent la stratégie du GEL, qui centre ses efforts sur le maintien de prix élevés plutôt que sur la hausse de la productivité et de la qualité dans le secteur. Les litchis sont presque exclusivement exportés en Europe où ils représentent environ 80 pour cent du marché. Seuls 5 pour cent de litchis sont produits dans des exploitations à grande échelle, tandis que le reste est fourni par de petits exploitants d'arbres sauvages donnant une moyenne de 100 kg par saison. Cette industrie a été sur le point d'être exclue du marché européen au milieu des années 2000 à cause de la présence de résidus soufrés, situation qui a abouti à la certification GlobalGAP, à une restructuration et à l'établissement de meilleurs contrôles. La production de litchis est sensible aux cyclones et la disparition des abeilles due à la maladie (*varoase*) qui a détruit de nombreuses ruches (80 à 90 pour cent des ruches affectées dans les Hautes Terres et dans la région orientale) a affecté la pollinisation des litchis, ce qui a gravement réduit la production de ces fruits pendant la saison 2013/14.

218. **Le poivre, principalement sous forme de poivre noir, mais également de poivre rouge et vert, est une importante matière première d'exportation produite dans la région d'Ambanja.** Les prix ont augmenté d'environ 2 dollars EU/kg il y a une dizaine d'années à 9 dollars EU/kg en 2014. À la récolte, les petits exploitants préparent le poivre noir (ils cueillent les drupes non mûres des poivriers, les font bouillir dans des fûts, puis les font sécher) avant de les vendre aux collecteurs. Plusieurs niveaux de collecteurs manipulent le poivre directement à la ferme et le remettent finalement à des sociétés d'exportation qui ont tendance à les soumettre à une période de séchage supplémentaire avant de les expédier. Les poivriers vivent environ 7 ans, mais ne produisent que pendant les 2 ou 3 dernières années. Le poivre est cultivé sous forme de culture mixte dans la plupart des zones de production (en général avec du cacao ou une autre culture forestière). Le Vietnam a récemment développé la monoculture du poivre et a obtenu de très hauts rendements.

Barrières affectant la compétitivité des filières de l'agriculture et de l'élevage

219. **Le secteur de l'agriculture et de l'élevage est confronté à une série de problèmes dont un grand nombre pourrait être résolu en introduisant des réformes politiques nationales.** Les barrières administratives non tarifaires (BNT) associées aux procédures d'exportation liées à l'agriculture et à l'élevage ainsi que les entraves administratives liées aux activités économiques nationales empêchent la croissance du secteur et des exportations. Il faut y ajouter des obstacles chroniques et plus profonds qui affectent la compétitivité de l'agriculture, y compris des questions politiques plus fondamentales telles que la propriété de la terre et les investissements en infrastructure. L'instabilité politique a engendré des problèmes de gouvernance qui, ancrés dans la société, auront de la peine à disparaître à court terme. Les caractéristiques topographiques et géographiques ont également un impact sur la compétitivité.

220. **Comme nous l'avons indiqué plus haut dans ce rapport, les réglementations et procédures nationales concernant les exportations de produits agricoles ajoutent de la complexité à un processus d'exportation qui est déjà coûteux et difficile.** Si certains processus visant à garantir la traçabilité, la qualité et l'hygiène sont nécessaires pour les exportations, en particulier pour les produits agricoles et d'élevage, ils doivent être mis en place de sorte à minimiser les coûts des opérateurs économiques. Ceci n'est cependant pas le cas à Madagascar et il arrive souvent qu'on ne sache pas avec exactitude quelles procédures sont en vigueur. En outre, surtout les gros exportateurs de cultures forestières se plaignent souvent de l'existence de taxes réelles à l'exportation sous la forme d'une redevance forestière de 4 pour cent FOB.

221. **Une étude récente a montré que les exportateurs à Madagascar se heurtent à plus de BNT que les exportateurs dans des pays comparables.** Dans l'ensemble, 53 pour cent des personnes interrogées (importateurs et exportateurs) ont affirmé qu'elles ont été confrontées à une BNT, tandis que 67 pour cent des *exportateurs* ont déclaré se heurter à une BNT à l'intérieur de Madagascar *et dans le pays destinataire du partenaire*, en particulier dans le secteur agricole et alimentaire où 72 pour cent ont déclaré l'existence de BNT. Seuls 33 pour cent des importateurs de produits agricoles et alimentaires ont été affectés par des BNT, chiffre moins élevé que dans d'autres secteurs⁸⁶. Ceci dit, la pertinence et l'utilité de la conclusion selon laquelle plus de la moitié des personnes interrogées ont déclaré avoir été soumis à une BNT sont contestables étant donné que *tous* les exportateurs se seraient en effet heurtés à l'un ou l'autre type de BNT. Un consultant-exploitant habitant Madagascar depuis de nombreuses années a fait le commentaire suivant : *Je suis surpris de voir que seule la moitié d'entre elles ait signalé l'existence d'une contrainte sachant que n'importe quelle entreprise doit tenir compte de ces facteurs. C'est bien entendu une zone très grise qui est difficile à quantifier et seules les sociétés qui ont établi des contacts avec les différents niveaux de bureaucratie peuvent traiter cette question de façon efficace.*

222. **La même étude a également montré que près de la moitié des mesures non tarifaires contraignantes que doivent supporter les exportateurs sont mises en place par des autorités nationales.** Les contraintes les plus souvent citées dans un ordre décroissant sont les suivantes : les retards dans les procédures ; les modifications fréquentes des procédures ; les droits et redevances très élevés ; l'application incohérente et arbitraire des procédures ; les paiements informels (corruption) ; la grande quantité de documents exigés ; la multitude de contrôles et de guichets ; et les informations

⁸⁶ Voir CCI (2013). L'échantillon du CCI a été constitué par 2 218 entreprises fournies par l'EDBM. On a sélectionné 550 entreprises de cet échantillon afin de les soumettre à un entretien téléphonique qui a finalement été réalisé auprès de 393 d'entre elles dont 152 exportateurs, 148 importateurs et 93 sociétés combinant ces deux activités (mixtes). 210 entreprises ont indiqué qu'elles ont eu des problèmes de BNT et 158 de ces entreprises ont dû passer par des entrevues en personne (77 exportateurs, 17 importateurs et 64 entreprises mixtes). 144 entreprises opéraient dans le secteur agricole et alimentaire (104 exportateurs et 40 importateurs).

concernant les procédures qui sont floues, sources de confusion ou difficiles à obtenir. Comme il a déjà été indiqué ailleurs, les longs délais d'attente et les coûts élevés portent atteinte à la compétitivité des entreprises et réduisent les revenus au niveau des exploitations (voir le Chapitre 3 et le chapitre d'information générale sur les BNT). En particulier, tandis qu'un grand nombre de Ministères et d'agences sont impliqués dans le système électronique du MIDAC⁸⁷, un module censé être plus rapide mais qui reste complexe, les retards dans la collecte d'informations et dans l'obtention d'approbations restent longs (et les agences Gouvernementales ne sont pas tenues d'accélérer les processus) et les interventions physiques restent nécessaires malgré l'existence du système électronique. Les nombreux documents requis sont décrits plus loin dans le chapitre d'information générale sur l'agriculture.

223. **Les procédures restent complexes et peu transparentes, même après une longue enquête menée avec le soutien de différents départements gouvernementaux dans le cadre de cette étude commandée par le Ministère du Commerce.** À la date de rédaction de ce rapport, l'obtention d'informations auprès de l'ITBM sur les procédures n'est pas une tâche facile car les informations sur les procédures d'exportation publiées sur le site web de l'ITBM (la seule source connue à ce sujet) sont incomplètes et en partie obsolètes⁸⁸. En outre, ces procédures sont présentées avec des copies scannées d'un matériel parfois très mal photocopié qui les rendent illisibles. Pour plusieurs produits, la procédure consistait à passer par un guichet unique à l'exportation (GUE) inexistant et dont le Gouvernement a uniquement prévu la création⁸⁹. Les certificats qui seraient exigés pour différents produits agricoles et d'élevage sont les suivants :

- **Certificat de contrôle, de conditionnement et d'origine (CCCO) - Ministère du Commerce et de la Consommation** : des informations varient entre le fait que le CCCO est exigé pour tous les produits issus de plantes agricoles ainsi que pour les produits transformés (site du ITBM, rapports d'opérateurs économiques) et le fait que le CCCO n'est exigé que pour la vanille, le café et le clou de girofle.
- **Certificat sanitaire (CS) – Ministère de l'Agriculture** : denrées alimentaires dérivées de matière végétale principalement pour vérifier la présence de pesticides et d'autres polluants.
- **Certificat phytosanitaire (CP) – Ministère de l'Agriculture** : inspection requise pour les végétaux et la matière végétale, principalement pour inspecter les organismes nuisibles.
- **Certificat sanitaire - Ministère de l'élevage** : pour la viande et autres produits d'origine animale, animaux vivants et miel.
- **Certificat de consommabilité - Ministère de la Santé publique** : exigé pour la plupart des produits agricoles et d'élevage destinés à la consommation.
- **Certificat d'origine – Chambre de Commerce et d'Industrie** : exigé pour la plupart des exportations, même lorsque les exportateurs n'ont pas besoin de ce certificat pour bénéficier d'un accès préférentiel aux marchés.

⁸⁷ MIDAC est l'acronyme des Ministères, départements et agences associés au contrôle des exportations. Il en existe au moins 14.

⁸⁸ Par exemple, en ce qui concerne les certificats pour le bétail, aucune mention n'est faite de la preuve de paiement obligatoire des taxes sur les animaux (FEL) introduites en 2012, ou le certificat de contrôle, de conditionnement et d'origine (CCCO) est déclaré obligatoire pour virtuellement tous les produits agricoles non transformés et transformés alors qu'il ne s'applique actuellement qu'à la vanille et au café et qu'il est facultatif pour les autres produits (bien que des opérateurs économiques aient indiqué qu'il était parfois demandé aussi pour d'autres produits).

⁸⁹ Lorsque les informations sont rendues publiques, il est essentiel de s'assurer que ces informations sont constamment mises à jour afin de garantir que les informations qui peuvent être évaluées de façon publique n'entrent pas en conflit avec d'autres sources officielles.

224. **Les procédures d'importation et d'exportation restent également un motif de préoccupation pour les exportateurs tel que décrit ailleurs dans ce rapport.** Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude du CCI se plaignent en particulier des pratiques informelles à la douane malgré les améliorations considérables qui ont été faites en matière de dédouanement. En 2014, une plate-forme en ligne reliant les opérations commerciales aux agences Gouvernementales (module MIDAC) est intervenue dans le processus commercial et le dédouanement. En 2011, les communications et la coordination entre la douane et les opérateurs du terminal portuaire se sont améliorées grâce au système de guichet unique (GASYNET) en réduisant le temps et le coût des exportations et des importations. En 2009, le délai d'exportation et d'importation a été réduit grâce à l'installation d'un système électronique d'échange de données, mais les problèmes concernant le ciblage des importations, le scannage de 100 pour cent des exportations et la congestion au port demeurent (voir 80).

225. **La satisfaction des exigences des marchés d'exportation constitue un autre enjeu pour les exportateurs malgaches comme l'a montré une étude récente du CCI.** Suite aux pressions exercées par les consommateurs et les détaillants, le système réglementaire européen a durci les conditions affectant la commercialisation des produits depuis le milieu des années 2000. L'UE a adopté plusieurs règlements dont les deux plus importants sont les suivants : i) le règlement (CE) n° 178/2002, mis en place en 2005, prévoit des exigences en matière d'aliment et de sécurité alimentaire et établit la responsabilité des opérateurs commerciaux ; et ii) le règlement (CE) n° 854/2004, mis en place en 2006, établit des obligations en matière d'hygiène et exige l'application des principes HACCP (Analyse des risques et maîtrise des points critiques) tout au long de la chaîne de commercialisation.

226. **Bien qu'elles soient généralement perçues comme ayant un impact négatif sur la compétitivité, ces BNT imposées de l'extérieur sont appliquées de façon égale à tous les produits commercialisés au sein de l'UE.** Si ces exigences peuvent être difficiles à satisfaire, elles reflètent d'habitude les préférences des consommateurs (du moins jusqu'à un certain point) et les sociétés sont obligées de les satisfaire si elles veulent exporter sur ces marchés. Ceci dit, lorsque les produits sont conformes, il peut également être difficile de démontrer cette conformité car il n'existe qu'un seul laboratoire agréé à l'échelle internationale à Madagascar, ce qui signifie que les résultats des tests de ce laboratoire seront acceptés par les autorités des pays industriels d'importation (des accords régionaux mutuels autorisent souvent la reconnaissance des résultats des tests par les autorités de partenaires régionaux). Ce laboratoire a une faible capacité et le secteur privé n'est pas encouragé à investir dans ce domaine car les agences Gouvernementales n'acceptent que les tests réalisés dans leurs laboratoires. Si les agences réglementaires acceptaient les résultats des tests réalisés par des laboratoires agréés, cela inciterait le secteur privé à investir dans l'infrastructure de laboratoire étant donné qu'elles pourraient desservir les autorités réglementaires nationales (qui pourraient accéder à des tests fiables, inexistantes pour l'instant).

Le cas de la certification GlobalGAP à Madagascar

Un débat intéressant sur le fait de savoir en quelle mesure l'application de normes et de standards pourrait bénéficier aux pays exportateurs et, en fin de compte, aux petits exploitants a centré son attention sur l'étude de cas des exportations de litchis de Madagascar. Subervie et Vagneron (2013) signalent qu'en 2006, des détaillants allemands et britanniques ont exigé que les litchis de Madagascar soient certifiés par GlobalGAP⁹⁰ parce qu'ils étaient confrontés à des problèmes de qualité, de présence d'une quantité élevée de résidus soufrés et de traçabilité. La pression pour la certification de GlobalGAP mobilisa des donateurs qui intervinrent pour contribuer à créer les conditions nécessaires. Les efforts concentrés sur l'amélioration de la chaîne de valeurs du litchi, catalysés par la pression des importateurs exigeant la certification GlobalGAP⁹¹, entraînèrent une série de mesures importantes telles que la création en 2006 d'une plate-forme du litchi ; l'adoption d'une loi régissant la chaîne de valeurs du litchi (2006) ; un plan d'action pour le litchi ; d'importants investissements dans les points de collecte et les abris, ainsi que des améliorations des plans de fumigation et d'action.

S'appuyant sur le soutien des donateurs, le *Groupement des Exportateurs de Litchi* (GEL) se préoccupait davantage du contrôle de la commercialisation des litchis (notamment en imposant des quotas d'exportation pour maintenir les prix) que du développement de la chaîne de valeurs. Il s'en est suivi que, comme de nombreux donateurs se retirèrent et arrêtaient avant terme le financement destiné à la chaîne de valeurs, ni les opérateurs ni le GEL n'ont comblé le déficit, ce qui a provoqué la chute du nombre de producteurs certifiés qui est passé de 1 200 en 2007/08 à une dizaine en 2009/10, situation qui s'explique en grande partie par les « difficultés pour les opérateurs à s'engager à satisfaire aux exigences du marché ». Ceci dit, maintenant que les litchis malgaches jouissent d'une meilleure réputation, les exigences des importateurs pour démontrer leur conformité semblent avoir diminué, ce qui indique que l'amélioration des contrôles internes entraîne une diminution des contrôles imposés de l'extérieur.

La fiscalité nationale est lourde et manque de transparence

227. **Les lois adoptées sur le secteur de l'élevage prévoient un ensemble complexe de règlements (Fonds d'élevage - FEL) et des redevances connexes qui, même si elles ne sont appliquées qu'en partie, occasionnent des coûts élevés au secteur.** Instituée par une loi en 2000, édictée en 2006 et appliquée en 2012, une série complète et complexe (couvrant quelque 450 pages) de règlements sur le FEL a été introduite par le Ministère de l'Élevage afin de couvrir une gamme étendue d'activités à partir du mouvement de poussins âgés d'un jour jusqu'à l'importation d'aliments pour animaux. Bien

⁹⁰ EureGAP, qui a été créé en 1997 et a pris le nom de GlobalGAP en 2000, est un des labels de certification agroalimentaire privés les plus utilisés dans le monde. C'est une initiative prise par des détaillants appartenant au groupe de travail des détaillants européens de produits frais, conscients des inquiétudes croissantes manifestées par les consommateurs au sujet de la sécurité alimentaire, de l'impact sur l'environnement et de la santé, la sécurité et le bien-être des travailleurs et des animaux. Ils ont ensuite cherché à harmoniser leurs propres normes et procédures et à développer un système indépendant de certification pour les bonnes pratiques agricoles (G.A.P.). L'objectif de cette certification harmonisée était de permettre aux producteurs de faire des économies.

⁹¹ Les coûts associés à la certification GlobalGAP ont été estimés à 100 000 - 120 000 euros pour la transformation de 500 tonnes de litchis et à 1 500 euros uniquement pour la certification.

qu'une partie seulement des redevances soit réellement appliquée, le secteur privé, ne sachant pas si certaines de ces redevances dormantes pourraient être activées, a mis de côté des fonds de réserve pour le cas où elles seraient activées et appliquées de façon rétroactive, ce qui affecte leurs flux de trésorerie et leurs liquidités.

228. **D'importantes critiques ont été formulées par le secteur privé au sujet de l'impôt intermittent que le Gouvernement a introduit pour augmenter les recettes.** Cet impôt est censé fonctionner comme une sorte de TVA pour le secteur informel. Il serait appliqué au taux de 5 pour cent aux transactions impliquant des organismes économiques informels et serait payé par les opérateurs formels qui impliqueraient des petites entreprises informelles qui ne sont pas enregistrées en ligne et ne possèdent pas de numéro d'identification fiscale (NIF). L'éditorial publié dans l'édition du mois d'avril de la *Lettre Pays Madagascar* (n° 26) produite par la Chambre de Commerce et d'Industrie France-Madagascar critique cet impôt en raison de son caractère inapplicable et du fait que, plutôt que de voir les entreprises informelles payer ces 5 pour cent, c'est le secteur formel qui supportera cet impôt. En outre, l'exigence selon laquelle toutes les transactions de plus de 200 000 Ar (moins de 100 dollars EU) doivent passer par une banque limite de façon considérable l'établissement de liens entre les transformateurs et les petits exploitants (tels que les producteurs/vendeurs informels de maïs), et le potentiel de liaisons en amont.

229. **Une série de droits et de taxes sont appliqués à de nombreuses activités afin de décentraliser la perception des revenus et les investissements publics aux niveaux administratifs des régions, des provinces et des communes.** Appelées taxes, impôts, frais, redevances, ristournes and prélèvements, ces droits sont inscrits dans la loi n° 2014-020 sur les organismes fiscaux pour chaque niveau administratif qui indique les détails des différents droits appliqués. Bien qu'on rapporte que 2,9 milliards d'Ariary ont été collectés en 2013 dans 17 régions, la perception de ces taxes a varié de façon considérable d'une commune à l'autre et serait sujette à la **corruption** (tant au niveau de la perception que des dépenses) ou à une application souvent très laxiste. Le défaut de perception de ces taxes est tenu responsable du très mauvais état que présente le réseau routier dans la plupart des régions de Madagascar. Les autorités locales sont incluses dans les plus mauvaises catégories sur le baromètre de la corruption de 2013 établi par Transparency International pour Madagascar.

230. **En particulier, des ristournes sont appliquées aux produits agricoles, forestiers, à base de poisson et d'élevage qui sont transportés à l'extérieur d'une commune.** Ces ristournes sont prévues pour l'*exportation qui est interprétée* comme le déplacement au-delà d'une commune ! Les droits qui seront prélevés sur différents types de produit doivent être indiqués chaque année par la loi de la finance. Les produits de cette catégorie destinée à la vente locale sont assujettis à un prélèvement qui devrait être déterminé chaque année par le Conseil provincial. Les recettes des ristournes et des prélèvements sont réparties à raison de 50 pour cent pour la commune d'origine, 20 pour cent pour la province et 30 pour cent pour la région. D'après une série de parties prenantes, les ristournes correspondraient à 3 pour cent de la valeur du produit transporté, même si elles sont réglementées de façon plus détaillée par unité dans des décrets⁹², mais on ne sait pas si elles sont réellement appliquées ou non.

231. **L'application de cette loi et de son décret, qui poursuivent d'importants objectifs de financement régional, semble impossible et devrait être révisée.** Par exemple, un décret pour la région de Vatovavy Fitovinany interdit le transport entre 18 h et 8 h, et les ventes et achats à l'extérieur des centres d'achat ne sont pas autorisés. Cette mesure semble impraticable étant donné que la plupart des achats de ces produits se produisent à la ferme, ce qui ouvre la voie à la recherche de profits par

⁹² Un décret pris en 2008 par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation pour la région de Vatovavy Fitovinany fournit une liste exhaustive de différents produits avec les prix appliqués au poids ou à l'unité (par ex. 25 Ar/kg pour le riz, 40 Ar/kg pour le litchi et 5 % de la valeur totale des ventes de la journée par vache, distribués à raison de 60 % pour la commune et 40 % pour la région).

des fonctionnaires sachant que la plupart des négociants et des petits exploitants ne pourront pas respecter ces normes. De façon analogue, ce manque de transparence semble affecter les investisseurs internationaux impliqués dans l'agriculture en zones rurales dans la mesure où ils constituent des cibles faciles d'abus fiscaux et sont plus enclins à accepter des paiements fictifs qu'à les contester et à s'y opposer. On ne sait pas comment le FEL et la ristourne sur le bétail sont appliqués afin d'éviter la double imposition. La récente initiative menée par le MCC visant à réglementer de façon plus stricte les collecteurs et les exportateurs dans le secteur agricole ajouterait également des frais et des procédures, serait extrêmement difficile à mettre en œuvre et pourrait encourager des activités de recherche de profits. Il faudrait par conséquent les revoir et mettre d'abord l'accent sur l'intégration des marchés, ne fût-ce que de manière informelle, au lieu de créer des processus bureaucratiques supplémentaires.

Autres facteurs affectant le secteur

232. **Pour beaucoup, le plus gros obstacle à la réalisation d'un investissement à grande échelle dans le développement agricole réside dans les lois foncières actuelles qui rendent l'acquisition de titres de propriété foncière extrêmement difficile et très risquée.** Ceci explique qu'il existe très peu d'activités de plantation à grande échelle, tandis que certaines structures de petits planteurs ont réussi parce qu'elles évitaient la question. Ainsi, Socolait souhaiterait produire du lait à grande échelle pour réduire ses coûts (comme l'a fait un concurrent avant 2009), mais n'a pas développé ces activités à cause de la question foncière et les investissements directs étrangers ont également été bloqués. La loi foncière interdit également la plantation de vergers. Il s'ensuit que la plupart des fruits sont cultivés sur des parcelles de petits exploitants (comme c'est le cas des litchis qui, ailleurs, sont cultivés dans des plantations). Les questions foncières sont un sujet sensible à Madagascar. L'indignation nationale provoquée par le scandale Daewoo (autorisation d'exploiter de grandes parcelles de terrain) aurait été un des principaux facteurs de la crise politique de 2009. Les procédures d'obtention de titres de propriétés foncières sont très fastidieuses, même pour les entreprises locales, longues et souvent contraires à l'ordre juridique. La solution du problème foncier devrait être une priorité absolue.

233. **Si la corruption est un problème qui existe depuis longtemps, elle s'est considérablement accrue depuis 2009 et présente aujourd'hui un caractère endémique à tous les niveaux.** S'il est vrai que la corruption pratiquée par les fonctionnaires qui ont la capacité d'autoriser ou d'imposer une redevance ou une taxe est plus évidente, elle se manifeste également dans l'abus de pouvoir de l'élite politique qui peut avoir un effet économique très perturbateur. D'après Transparency International, Madagascar se situait à la 133^e place sur 175 pays en 2014 (127/174 en 2013) sur son indice de perception de la corruption. En juillet 2014, le premier ministre Roger Kolo a déclaré que la corruption coûtait au pays 40 pour cent de son PIB (contre une moyenne globale de 10 pour cent estimés par les NU). La plupart des acteurs interrogés ont manifesté leur préoccupation au sujet de la corruption, qui est cependant acceptée à contrecœur comme un mode opératoire qui sera très difficile à éliminer. Les « paiements informels » sont utilisés pour surmonter les multiples obstacles provoqués par un ensemble de règlements complexes et non transparents qui handicapent le secteur (par ex. les transporteurs sont souvent obligés de payer de l'argent à la police des transports, aux soldats et à la police normale lors des fréquents contrôles qui sont pratiqués sur n'importe quelle route à Madagascar).

234. **D'autre part, le défaut d'application des règlements existants (du fait des paiements informels) affecte des entreprises qui opèrent sur le marché avec des produits sans avoir payé les droits ou redevances ou qui ne satisfont pas aux exigences réglementaires, ce qui met la santé publique en danger.** Bien que les procédures douanières soient plus rapides aujourd'hui, la corruption pratiquée par les fonctionnaires est régulièrement commentée dans les médias. On rapporte souvent que les importateurs suivent régulièrement la pratique douanière non écrite qui veut qu'ils paient des droits à l'État pour le premier conteneur, des droits aux fonctionnaires des douanes pour le deuxième conteneur et ne paient plus rien pour les conteneurs suivants. Par ailleurs, le défaut d'application

permet l'importation de produits qui échappent au paiement des droits d'importation ou qui ne remplissent pas les normes réglementaires nationales comme cela aurait été le cas de l'importation de produits « laitiers » issus d'huile de palme.

235. **Étroitement lié à la corruption, le système judiciaire mal organisé et corrompu est également considéré comme un des principaux obstacles dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage.** Ce système judiciaire inefficace a traditionnellement été associé à de hauts niveaux de corruption et les questions liées à la terre sont les plus propices aux abus. D'après le baromètre de la corruption de 2013 de Transparency International (la première année où Madagascar a été inclus dans l'indice), les personnes interrogées ont mentionné le système judiciaire comme étant l'élément le plus corrompu du secteur public. Le secteur de l'élevage est particulièrement affecté par les vols - non sanctionnés - de bétail à grande échelle commis dans le sud du pays, qui réduisent les investissements et la croissance du secteur.

236. **Ces barrières affectent l'environnement opérationnel et aggravent des problèmes internes déjà considérables dans la mesure où le rendement reste faible, notamment à cause de l'utilisation limitée d'intrants modernes tels que les semences et les fertilisants.** Dans l'industrie laitière, par exemple, malgré des coûts de main-d'œuvre très peu élevés, le faible rendement fait en sorte que les coûts du litre de lait frais sont supérieurs aux coûts enregistrés en Europe. La faible productivité des cultures, en particulier du riz, reste un gros problème. L'utilisation de nouvelles techniques, qui ont été développées à Madagascar et adoptées par certains des principaux pays producteurs de riz, reste très faible. L'utilisation de fertilisants est une des plus faibles au monde car les prix sont élevés (le ratio entre le prix des fertilisants et du riz est plus du double qu'en Inde), l'accès au crédit est limité et certaines personnes interrogées se sont plaintes que la qualité des produits chimiques est très douteuse. Les points de vente officiels de produits agrochimiques, de fertilisants ou d'équipements sont peu nombreux et, du fait de leur nature (souvent très petits), le Gouvernement réalise très rarement un contrôle réel de la qualité ou de la toxicité des produits vendus (voir également le sur l'infrastructure nationale de qualité). Il faut néanmoins signaler que les engrais sont relativement bon marché et largement utilisés dans les zones d'élevage intensif de bétail.

237. **Les services publics de vulgarisation brillent par leur absence, mais des acteurs privés sont en train d'y remédier.** Compte tenu des limitations budgétaires du Gouvernement central, la vulgarisation est assurée par l'intermédiaire de techniciens engagés au niveau local et rémunérés par les communes à travers les rares *Centres de services agricoles* (CSA) qui fonctionnent encore. Les collecteurs, qui sont souvent de gros propriétaires terriens, jouent un rôle important dans l'introduction de nouveaux produits agricoles auprès des fermiers en tant qu'agents des fournisseurs de produits agrochimiques et de fertilisants établis à Antananarivo. L'absence de financement d'intrants constitue un obstacle majeur au développement de la productivité agricole.

238. **L'accès au financement reste difficile malgré l'existence d'un des systèmes de récépissés d'entrepôt les plus avancés d'Afrique.** La dernière étude *Microscope* réalisée par l'EIU sur l'inclusion financière place Madagascar parmi les pays les plus mal lotis de l'Afrique sub-saharienne. L'accès aux prêts pour l'achat d'intrants et aux crédits d'investissement dans l'agriculture continue de constituer une grande limitation et les taux d'intérêt pour les prêts agricoles sont élevés (16-36 %). Le Bank of Africa (BOA) a récemment lancé une importante initiative de microcrédits agricoles et l'Accès Banque Madagascar (ABM) est en train de construire un portefeuille agricole grâce à la conclusion de contrats d'achat garanti dans les industries avicole et laitière. Les fermiers ont eu de la difficulté à obtenir des prêts pour l'achat d'intrants de la part des acheteurs, principalement à cause de la prévalence de la vente parallèle appelée *kilaboly*.

239. **Le système des greniers communs villageois (GCV) a été un élément important en**

élargissant l'accès au financement mais a été compromis à plusieurs reprises par l'intervention du Gouvernement qui a occasionné des pertes aux producteurs stockant la marchandise dans l'attente de voir les prix monter. Les prêts des GVC sont presque exclusivement réalisés sur des stockages de riz à cause de la facilité à stocker ce produit. Le système permet aux planteurs de contracter des prêts et d'augmenter leurs revenus en retardant la vente de leur production, au lieu de vendre le riz juste après la récolte lorsque les prix sont bas, et de rembourser les prêts lorsque les prix augmentent (et atteignent souvent plus du double pendant la famine (*soudure*). Si ce système doit permettre en principe l'accès à des prêts à court terme, ce type de crédit est plutôt utilisé pour payer des dépenses domestiques (notamment des activités culturelles) peu de temps après la récolte et non pour acheter des intrants agricoles. Bien que le maïs et les haricots soient plus difficiles à stocker, les institutions de microfinancement, en collaboration avec le secteur privé, envisagent d'introduire des prêts GCV pour ces denrées, mais la haute volatilité des prix (due à des événements mondiaux et non saisonniers) ont converti les accords concernant la vanille, le café et le clou de girofle en des opérations risquées. Si le GCV a contribué globalement à augmenter les revenus des planteurs, ces derniers ont subi des pertes considérables en 2004 et 2013 lorsque la manipulation des prix et les importations massives réalisées par le Gouvernement ont entraîné une baisse des prix internes à la production.

240. **Les coûts d'électricité sont très élevés et, en matière d'obtention d'électricité, Madagascar figure au dernier rang de l'indice des Pratiques des affaires qui couvre 189 pays.** Les coupures de courant sont un des principaux problèmes pour l'industrie et ont été le motif de grandes manifestations survenues en décembre 2014 à Tamatave. Les longues et fréquentes coupures affectent toute l'activité économique et sont souvent considérées comme une limitation majeure au développement économique (voir d'autres sections de ce rapport). Si l'accès à l'électricité est limité dans les centres économiques, la situation est encore pire dans les zones rurales.

241. **Enfin, les frais de transport internes et externes affectent également la compétitivité du secteur.** Les coûts de fret à partir des ports de Tuléar, Majanga et Tamatave sont nettement plus élevés qu'à partir d'autres ports dans la région parce qu'ils ne se trouvent pas sur les principales routes maritimes et qu'ils impliquent souvent de longues attentes pour les bateaux. On signale également l'existence de monopoles locaux au port de Tuléar⁹³. L'existence de délais d'attente supplémentaires pour les transbordements et de redevances élevées pour préparer une expédition, qui seraient deux fois et demi supérieures aux coûts sur l'île Maurice, constitue une lourde charge pour les exportateurs et réduit les prix à la production. Les options limitées de fret aérien et les prix élevés limitent les possibilités d'exporter les matières premières à haute valeur par voie aérienne. Par ailleurs, les mauvaises infrastructures routières et la topographie qui donne lieu à des routes étroites et exposées au vent segmentent le marché national et empêchent l'émergence de chaînes de valeurs nationales (voir également le 122). Malgré la concurrence existant dans le secteur du transport routier, les camions sont généralement de relativement petite dimension (en général, des camions Mercedes de 3 à 5 tonnes) à cause de l'état des routes. En outre, la multitude de chars à bœuf ralentit considérablement les temps de transport.

Recommandations prioritaires

242. **S'il veut favoriser l'expansion du secteur agricole, le Gouvernement doit faciliter l'accès à des intrants décisifs.** Il sera essentiel de faciliter l'accès à la terre tout en protégeant l'environnement et les populations vulnérables afin de permettre l'émergence de plantations plus étendues qui pourront contribuer à élever la productivité, à transférer la technologie et les pratiques agricoles et à renforcer l'utilisation de fertilisants et d'autres intrants (comme on l'a déjà constaté dans les secteurs du coton

⁹³ Voir Minten, B. avec Méral, P., Randrianarison, L. et Swinnen, J. (2010) Trade Liberalization, rural poverty and the environment: two studies of agricultural exports in Madagascar : in: Cook, J (et al.) Vulnerable Places, Vulnerable People - Trade Liberalization, Rural Poverty and the Environment , World Bank, WWF et Edgar Elgar. Washington.

et du sucre). Une utilisation plus intense et plus étendue d'intrants pourrait élargir les marchés pour ces intrants, accroître la concurrence pour assurer leur distribution, abaisser les prix et, finalement, contribuer à une plus grande utilisation et à une meilleure productivité pour les planteurs et les petits exploitants. En attendant, le Gouvernement pourrait envisager de collaborer avec le secteur privé (par exemple à travers les réseaux de collecteurs actuels) pour diffuser des pratiques agricoles et faciliter l'accès aux intrants agricoles comme c'est le cas actuellement dans certaines chaînes de valeurs.

243. Ensuite, l'introduction de changements dans les politiques et leur application pourrait simplifier l'environnement commercial, en particulier dans le secteur agricole, et également permettre à des opérateurs informels de regagner le circuit formel. Le Gouvernement devrait réviser et simplifier les lois fiscales concernant le Fonds d'Élevage et les taxes locales afin de s'assurer qu'elles soient transparentes, qu'elles puissent être réellement appliquées et atteindre des objectifs réglementaires sans occasionner de coûts indus aux opérateurs économiques. L'élimination des « taxes de nuisance » et des fonctions redondantes de contrôle des exportations doit constituer une priorité particulière. Il est également important de veiller à ce que les règlements techniques nationaux intègrent les marchés et permettent une large participation plutôt que de les dévier vers des marchés formels et informels. Les normes doivent être suffisamment strictes pour garantir la sécurité des consommateurs mais pas trop exigeantes afin de ne pas exclure une partie importante des producteurs (informels). En même temps, il faut veiller à ce que ces normes soient réellement appliquées au lieu d'être contournées à l'aide de paiements informels comme c'est souvent le cas. En résumé, l'application transparente et impartiale des règlements existants ainsi que la lutte contre les pratiques informelles devront compléter les révisions de règlements visant à permettre une large participation et à aider les opérateurs informels à respecter de plus en plus les règlements nationaux.

244. En outre, le renforcement de la transparence en ce qui concerne les interventions du Gouvernement sur les marchés de produits de base (comme cela a été le cas du riz par le passé) sera important pour s'assurer que les producteurs et les acheteurs puissent planifier leurs opérations. L'établissement de conditions claires et transparentes dans lesquelles le Gouvernement interviendra sur le marché contribuera à garantir la sécurité alimentaire ou certains niveaux de prix tout en permettant aux producteurs et aux consommateurs d'anticiper ces interventions. Cette mesure garantirait une plus forte implication du secteur privé pour approvisionner le marché national et éviterait aux producteurs d'enregistrer des pertes si le Gouvernement décidait soudainement d'importer des produits à bas prix.

245. Enfin, il est essentiel de renforcer la transparence dans les règlements nationaux, dans les formalités d'importation et d'exportation ainsi que dans le délai nécessaire pour obtenir les autorisations pertinentes. Ayant déjà commencé le travail, le Gouvernement devrait terminer la mise en place du guichet unique à l'exportation (GUE) et s'assurer que ce portail soit constamment actualisé et légalement contraignant. Compte tenu de l'importance des intrants importés et nationaux dans la production finale, ce portail de commerce devrait également couvrir les exigences réglementaires concernant les importations et les exportations. Le fait de s'assurer que ces procédures sont suivies de façon précise serait un important pas en avant et contribuerait à réduire les pratiques et paiements informels. Ceci dit, il est essentiel de garantir que le délai nécessaire pour obtenir les autorisations soit réduit de façon considérable en s'assurant que les agents qui travaillent au GUE disposent d'un pouvoir de décision directement délégué pour autoriser les demandes, et en révisant et simplifiant les formalités d'exportation après avoir revu les procédures existantes pour garantir leur efficacité réglementaire.

Chapitre 7 – Pêche

246. **Madagascar occupe une position clef dans le secteur de la pêche du sud-ouest de l’océan Indien.** Il possède non seulement une zone économique exclusive (ZEE) de plus d’un million de kilomètres carrés au sud de la deuxième zone thonière la plus importante au monde, mais il abrite également une importante zone de plateaux, de vastes zones de mangroves et des récifs coralliens qui contiennent une biodiversité marine d’une énorme richesse. Avec près de cinq mille kilomètres de côte, l’île a tout ce qu’il faut pour jouer un rôle majeur dans la gestion des pêcheries au niveau régional.



247. **Les pêcheries revêtent une haute importance économique pour Madagascar.** Les fonctionnaires estiment qu’environ 100 000 Malgaches travaillent dans le secteur halieutique⁹⁴, mais ce chiffre sous-estime le nombre réel d’emplois étant donné que de nombreuses familles rurales ne sont pas incluses dans le recensement et que ce chiffre n’inclut pas non plus les emplois créés en aval et en amont du secteur des captures. On estime que le secteur halieutique a directement contribué à hauteur de 6 pour cent au PIB en 2012 mais son importance relative a diminué suite au développement de la production agricole destinée à l’exportation et du secteur minier. Les pêcheries fournissent une importante source de devises au pays ; les recettes d’exportation obtenues en 2013 se sont élevées à 170 millions de dollars EU.

248. **Ce secteur couvre à la fois les prises de poissons sauvages et l’aquaculture (pisciculture).** Les prises et l’aquaculture peuvent se dérouler dans la mer ou en eau douce et la production implique de nombreux acteurs.

⁹⁴ Enquête cadre national, MRHP

Tableau 12 : Possibilités de classification des bateaux de pêche

	Différentes possibilités
Pavillon du bateau	Malgache ou étranger
Profits économiques tirés de la capture	Malgaches, étrangers ou les deux
Zone de pêche du bateau	Uniquement ZEE malgache, uniquement ZEE étrangère, eaux internationales ou mélange
Le bateau est-il autorisé à pêcher dans la ZEE malgache ?	Oui ou non
La capture réalisée dans la ZEE malgache est-elle déclarée ?	Oui ou non
La capture est-elle débarquée dans un port malgache ?	Oui ou non

249. **Les bateaux qui pêchent dans la ZEE malgache peuvent arborer le pavillon de Madagascar ou un pavillon étranger, tandis que les pêches d'aquaculture et des eaux intérieures peuvent dépendre d'intérêts malgaches, d'intérêts étrangers ou d'un mélange des deux.** Tout bateau doit posséder une licence qui l'autorise légalement à pêcher dans les eaux malgaches. Les bateaux malgaches opèrent presque exclusivement⁹⁵ dans la ZEE malgache et débarquent leurs prises dans des ports malgaches. Les bateaux étrangers (thoniers) pêchent également hors de la ZEE malgache et débarquent ensuite leurs prises dans des ports malgaches ou dans d'autres ports régionaux, notamment à Port Victoria, aux Seychelles. Il n'est pas facile de distinguer les bateaux étrangers des nationaux dès lors que les bateaux peuvent battre le pavillon de Madagascar, mais appartenir à des intérêts étrangers et opérer sous licence malgache (voir Tableau 12). Ce chapitre utilise les termes « national » et « étranger » en fonction du pavillon du bateau.

250. **Le volume total réel des prises obtenues dans les eaux malgaches n'a pas été établi de façon précise, mais pourrait dépasser les 200 000 tonnes.** Selon les chiffres officiels, la production nationale totale (obtenue par des bateaux et pêcheurs malgaches) a atteint près de 100 000 tonnes en 2013⁹⁶. Une partie importante des captures nationales n'est pas déclarée et pourrait avoir été obtenue de façon illégale ; Le Manach et al. (2012) estiment que les prises nationales totales obtenues pendant la période 2000-2008 ont été sous-estimées d'au moins 40 pour cent. Il existe également une pêcherie étrangère, à côté de la pêcherie malgache, qui cible principalement les thonidés. Les chiffres officiels indiquent que les bateaux de pêche étrangers capturent environ 7 000 tonnes par an, mais d'autres sources suggèrent que ce chiffre n'est pas correct (voir plus bas). Des estimations faites par Le Manach et al. (2012) indiquent que les prises totales obtenues par les bateaux étrangers pourraient dépasser 70 000 tonnes par an en précisant qu'une partie importante de ces prises pourrait être capturée par des palangriers asiatiques opérant sans licence. Au total, il est probable que les bateaux malgaches et étrangers capturent ensemble plus de 200 000 tonnes par an dans les eaux malgaches (la Les pêcheries industrielles représentent les grands bateaux de pêche et impliquent l'utilisation d'un moteur d'au moins 50 cv. Les pêcheries industrielles nationales ciblent surtout les crevettes et obtiennent une proportion élevée de prises accessoires. Certains bateaux peuvent traiter les crevettes à bord et vendent par conséquent des crevettes triées qui possèdent une haute valeur ajoutée. Ceci dit, les pêcheries industrielles sont principalement soumises à des accords internationaux et exploitées par des bateaux de pêche étrangers. Ces bateaux de pêche étrangers ciblent surtout les thonidés et opèrent dans le cadre d'accords internationaux (pour l'UE) ou à travers des permis de pêche délivrés par le Ministère de la pêche. Pour exploiter ses ressources halieutiques, Madagascar a signé des accords de pêche (le plus important ayant été conclu avec l'UE) qui réglementent le volume de poissons pouvant être capturé

⁹⁵ Au moins un bateau malgache a opéré autrefois dans les eaux et ports du Gabon.

⁹⁶ L'administration locale semble considérer que les prises obtenues par des bateaux étrangers dans les eaux nationales sont nationales, ce qui va à l'encontre des normes internationales et fausse les statistiques nationales en les gonflant.

par des bateaux de l'UE et établissent des redevances à payer pour avoir le droit d'exploiter cette ressource naturelle. 5 montre les statistiques agrégées sans tenir compte des captures et des importations de thonidés).

Figure 5 : Estimations des captures totales dans les eaux malgaches

Type de pêche	Pêches marines		Pêches intérieures	Aquaculture (marine et intérieure)
Nationalité	Pavillon malgache	Pavillon étranger	Pavillon malgache	Pêcheurs malgaches
Données officielles 2013	62 591 tonnes	7 262 tonnes	24 827 tonnes	9 257 tonnes
Estimations	>87 627 tonnes?	>70 000 tonnes?	>34 757 tonnes?	9 257 tonnes

251. **On estime que la production totale de produits de la pêche a diminué ces derniers temps.** Plusieurs facteurs pourraient expliquer cette tendance : il semblerait qu'une première chute des captures se soit produite en 2006 probablement à cause des conditions climatiques, de la prise de juvéniles et de crustacés, et d'une surexploitation. Ensuite, l'apparition de la maladie des points blancs chez les crevettes aurait encore diminué la production. Ceci dit, les chiffres officiels du MRHP ne reflètent pas cette baisse, en partie parce que ses statistiques incluent les importations de thonidés par les canneurs (voir Tableau 14). Il est très probable que les stocks soient sous pression, mais l'absence de chiffres précis ne permet pas de d'évaluer cette situation de façon fiable.

252. **Les chiffres officiels classent les différents secteurs de la pêche en fonction des engins et des moteurs utilisés.** Comme nous l'avons indiqué plus haut, les opérateurs nationaux et étrangers travaillent ensemble dans le secteur et les pêcheurs ciblent des espèces spécifiques dans chaque secteur. Le Tableau 13 fournit une vue d'ensemble de la situation. L'intérêt de cette classification n'est pas évident, notamment parce que le secteur de la pêche artisanale n'est plus un acteur important dans la pêche, mais joue surtout un rôle d'intermédiaire.

253. **Les pêcheries industrielles représentent les grands bateaux de pêche et impliquent l'utilisation d'un moteur d'au moins 50 cv.** Les pêcheries industrielles nationales ciblent surtout les crevettes et obtiennent une proportion élevée de prises accessoires. Certains bateaux peuvent traiter les crevettes à bord et vendent par conséquent des crevettes triées qui possèdent une haute valeur ajoutée. Ceci dit, les pêcheries industrielles sont principalement soumises à des accords internationaux et exploitées par des bateaux de pêche étrangers. Ces bateaux de pêche étrangers ciblent surtout les thonidés et opèrent dans le cadre d'accords internationaux (pour l'UE) ou à travers des permis de pêche délivrés par le Ministère de la pêche. Pour exploiter ses ressources halieutiques, Madagascar a signé des accords de pêche (le plus important ayant été conclu avec l'UE) qui réglementent le volume

de poissons pouvant être capturé par des bateaux de l'UE et établissent des redevances à payer pour avoir le droit d'exploiter cette ressource naturelle.

Tableau 13 : Synthèse de la classification utilisée dans les statistiques officielles

	Pêcheurie industrielle	Pêcheurie traditionnelle	Pêcheurie artisanale
Engin	Moteur > 50 cv, chalutiers et palangriers.	À pied ou en pirogue	Moteur < 50 cv
Origine	Madagascar et étranger	Uniquement Madagascar	Uniquement Madagascar
Espèces ciblées	Crevettes par les pêcheurs malgaches, thonidés par les bateaux étrangers, captures accessoires considérables.	Poissons à nageoires, crevettes, crabes, trépangs	Les bateaux artisanaux ne pêchent pratiquement plus et servent d'intermédiaires entre les pêcheries traditionnelles et le marché.

254. **Les pêcheries traditionnelles sont également appelées « pêcheries de subsistance » et sont pratiquées à pied ou en pirogue.** Ce secteur reste la pêche nationale la plus importante à Madagascar. Il est difficile d'évaluer la dimension du secteur mais, d'après les données du MRHP, on estime qu'il représentait près de 55 000 tonnes en 2013 après avoir atteint 74 000 tonnes en 2010. Comme une partie importante des captures est vendue dans le pays, le secteur des pêcheries traditionnelles joue un rôle important dans la sécurité alimentaire de la population locale. Les pêcheries traditionnelles ont amorcé récemment un important changement de stratégie dans la mesure où la production traditionnelle peut désormais être vendue à des collecteurs munis d'un permis qui la vendront à leur tour à des centres de conditionnement, puis l'exporteront sur le marché européen. Les pêcheurs traditionnels ne reçoivent pas de permis car leurs ventes sont censées être contrôlées à travers des collecteurs munis de permis. On a estimé qu'il y avait près de 85 000 pêcheurs traditionnels en activité en 2012, chiffre qui est probablement inférieur à la réalité.

255. **On peut considérer que les pêcheries artisanales sont des opérateurs de dimension intermédiaire qui opèrent sur des bateaux mus par des moteurs de maximum 50 cv.** Les opérateurs dans le secteur disposaient d'habitude de flottilles d'une douzaine de pêcheurs à bord, mais les prises des pêcheries artisanales ont suivi une tendance décroissante et la plupart des pêcheurs ont converti leurs bateaux en « collecteurs » et mareyeurs, des intermédiaires entre la pêche traditionnelle et le marché.

256. **Les collecteurs et mareyeurs sont des intermédiaires déterminants qui achètent le poisson aux pêcheurs traditionnels et font office d'intermédiaires avec le consommateur et les marchés d'exportation.** Ils sont autorisés à collecter le poisson dans une zone concrète. On rapporte souvent qu'ils opèrent également dans des secteurs voisins, ce qui complique la surveillance et le contrôle de leur permis.

257. **Le Ministère de la Pêche gère le secteur et délivre les permis qui permettent son exploitation par les pêcheurs et les intermédiaires.** Il délivre des permis de pêche aux secteurs industriels et artisanaux en segmentant ces permis en quatre zones côtières spécifiques qui couvrent toute la côte

malgache. L'obtention de ces permis est subordonnée au paiement d'une redevance annuelle. Les prises des pêcheurs traditionnels sont commercialisées à travers des collecteurs et des mareyeurs qui doivent être en possession d'un permis de collecte pour pouvoir travailler. En 2013, le Ministère a délivré 1 141 permis à des collecteurs marins.

Tableau 14 : Évolution de la production (en tonnes), données officielles du MRHP

	2010	2011	2012	2013
Production marine	93 745	98 116	103 184	95 010
Pêcherie industrielle*	19 636	26 453	31 690	40 654
Pêcherie traditionnelle	73 913	64 617	64 309	54 139
Pêcherie artisanale	196	167	833	218
Aquaculture marine	2 000	6 878	6 351	8 937
Pêches intérieures (y compris une rizipisciculture marginale**)	33 500	20 890	20 002	25 147
Production Totale	129,245	119 006	123 186	129 094

* Pêcherie industrielle⁹⁷ / ** Pêches intérieures (y compris une rizipisciculture marginale⁹⁸)

258. **L'aquaculture et la pêche pratiquée dans les eaux intérieures sont également des secteurs importants. La production d'aquaculture marine de Madagascar est principalement axée sur les crevettes.** Elle a enregistré une forte baisse due à la maladie des points blancs et est tombée à un seuil record de 2 000 tonnes en 2010 avant de se redresser pour atteindre près de 8 000 tonnes en 2013⁹⁹. Cette maladie est une infection virale dont l'origine reste incertaine, mais qui tue rapidement les crevettes. Elle peut s'étendre sur de courtes distances à travers l'eau, mais également verticalement (à partir de crevettes femelles infectées). On ne sait pas exactement comment cette maladie peut se propager sur de longues distances et on croit que l'eau de ballast pourrait jouer un rôle dans cette propagation, même s'il semble que le Mozambique et Madagascar soient atteints par des souches virales différentes. Les informations concernant l'aquaculture pratiquée à l'intérieur des terres et la pêche menée dans les eaux intérieures sont rares même si ce sont des secteurs importants qui ont enregistré une production de 25 147 tonnes en 2013.

Évolution de la production et des échanges

259. **Plus de 25 000 tonnes¹⁰⁰ de produits de la pêche ont été exportés en moyenne chaque année entre 2010 et 2013, d'après les statistiques officielles, mais il est probable que ces données ne tiennent pas compte des exportations non déclarées.** Ce chiffre inclut aussi bien les prises nationales que les prises étrangères débarquées dans des ports malgaches qui ont été réexportées au

⁹⁷Les chiffres concernant la pêche industrielle sont trompeurs. Ainsi, les données pour 2013 incluent 7 262 tonnes de thonidés pêchés par des bateaux étrangers, 107 tonnes de thonidés pêchés par des bateaux malgaches, 7 673 tonnes de crevettes et de prises accessoires, et 25 263 tonnes de thonidés importés par la conserverie (ces dernières sont exclues de la Figure 1). Ces chiffres sont très trompeurs car les prises des bateaux étrangers (et les importations par la conserverie) ne devraient pas être incluses dans les données de production nationale. En outre, conformément à l'accord de pêche conclu avec l'UE, les bateaux de l'UE sont autorisés à pêcher 15 000 tonnes par an et les estimations de la pêche illégale et non déclarée sont importantes de sorte que la quantité de 7 262 est clairement sous-estimée. Exception faite de la pêche industrielle, le reste des données officielles concerne exclusivement la production malgache.

⁹⁸Pour obtenir les documents d'exportation officiels, les exportateurs doivent présenter une preuve du permis de collecte, une copie de l'accord d'importation, des certificats sanitaires qui peuvent inclure des inspections, des redevances payables pour les poissons pêchés dans le cadre des accords et d'autres documents.

⁹⁹ Une pratique qui combine la pisciculture et la riziculture.

¹⁰⁰ Document de référence sur l'étude diagnostique sur l'intégration du commerce à Madagascar de 2015 (DTIS).

départ de Madagascar. Ceci dit, la différence observée entre les débarquements déclarés dans des ports malgaches et les exportations déclarées porte à croire qu'une partie importante des exportations n'est pas correctement enregistrée¹⁰¹. Ainsi, les exportations de 8 000 tonnes déclarées par la conserverie de thon installée à Antsiranana (une entreprise franche) semblent très faibles par comparaison avec les 35 000 tonnes qu'elle manipule chaque année.

260. **Les exportations déclarées se sont élevées à un total de 170 millions de dollars EU en 2013.** Comme l'indique le Tableau 15, ces données incluent à la fois les prises nationales qui ont été exportées et les prises étrangères (principalement de thon) qui ont été débarquées à Madagascar, puis transformées et finalement exportées ; selon les données d'importation provenant de pays du monde entier, les exportations de poisson et de produits de la pêche réalisées par Madagascar se sont élevées à 210 millions de dollars EU en 2013. Les recettes d'exportation ont été obtenues principalement par la crevette, devant le thon et autres istiophoridés, le crabe, le poulpe, le concombre de mer et la langouste. La structure des exportations s'est considérablement modifiée ces dernières années étant donné que de nombreux exportateurs ont appris à exporter d'abord dans l'océan Indien, puis ont commencé à cibler les marchés asiatiques avant de réussir à exporter sur le marché européen qui présente les normes les plus contraignantes. Les pêcheurs traditionnels, qui constituent un maillon du processus, ont réussi à entrer dans la filière d'exportation car ils vendent leurs produits à des collecteurs munis de permis qui les vendent à leur tour à des centres de conditionnement où la qualité est contrôlée avant que les produits ne soient exportés.

261. **Les exportations malgaches sont extrêmement variées et couvrent une gamme étendue d'espèces et de produits.** Les prix subissent des variations considérables selon les produits, mais également pour les mêmes produits. Les prix à l'exportation varient en fonction de la destination, de la qualité (et de la taille) du produit et du degré de transformation. Par exemple, les animaux vivants tels que les crabes sont parfois exportés au double du prix des produits congelés.

Tableau 15 : Évolution des principales exportations de 2010 à 2013

Année	Quantité (tonnes)				Valeur (millions d'Ariary ¹⁰²)			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Crevettes	7 696	8 837	8 548	7 673	188 018	186 917	188 877	186 334
Crabes	918	1 276	1 100	1 965	8 258	11 009	10 651	26 685
Homards	211	220	171	238	6 691	6 662	5 641	8 065
Trépangs	412	447	384	396	4 180	8 254	4 543	4 287
Calamars	56	71	58	54	556	748	578	557
Poulpes	1 204	1 515	1 378	1 429	7 767	10 001	9 884	9 609
Anguille	39	32	17	62	921	682	457	1 340
Aileron de requin	31	41	29	33	890	1 265	882	559
Poissons à nageoires	4 436	1 920	1 093	2 404	45 100	22 709	12 010	38 073
Thon	N/D	N/D	2 227	N/D	N/D	N/D	33 351	N/D
Thon en conserve	N/D	10 410	8 289	7 976	N/D	76 628	86 680	97 225
Autres	932	1 750	25	18	399	310	1 190	1 270
TOTAL	15 017	26 519	23 319	22 253	262 780	325 185	354 744	374 004

Source : MRHP et propres calculs

(million d'ariary¹⁰²)

¹⁰¹ Ministère des Ressources Halieutiques et de la Pêche, 2013

¹⁰² L'Ariary a été très volatile et a fluctué autour de 2 000 MGA pour 1 USD entre 2010 et 2013. Source: Banque centrale malgache, disponible sur <http://www.banque-centrale.mg>

262. **Même des entreprises établies depuis longtemps se plaignent qu'elles enregistrent des pertes.** On rapporte que certaines entreprises auraient vendu par le passé des produits au-dessous des prix du marché à des acheteurs appartenant aux mêmes sociétés transnationales, ce qui permettrait à ces sociétés intégrées d'envoyer leurs bénéfices à l'étranger et de diminuer les impôts sur les bénéfices à payer à Madagascar, un processus qui porte le nom de prix de transfert. Il semble que cette pratique soit moins courante aujourd'hui, même si elle pourrait encore exister.

263. **Les principales pêcheries nationales visent les crevettes et sont surtout orientées vers l'exportation.** La crevette est le produit malgache qui a été le plus exporté jusqu'en 2012 ; elle se situe aujourd'hui derrière le clou de girofle et les produits miniers en valeur d'exportation avec 186 334 millions d'Ariary en 2013 (environ 84 millions de dollars EU selon le taux de change officiel de 2013). Elle reste une source importante de devises en représentant 7 pour cent des exportations totales en valeur et plus de 50 pour cent des exportations de produits de la pêche. Près de 70 pour cent de la production de crevettes sont exportés et 30 pour cent sont consommés par le marché local. La plupart du commerce de crevettes est destinée à la France (et à l'île de La Réunion) malgré que la vente sur le marché européen soit assortie de nombreuses contraintes en matière sanitaire. La Chine et l'Espagne sont tous deux en train de devenir d'importants partenaires commerciaux.

264. **Si l'on tient compte de l'origine du produit, les crevettes issues de l'aquaculture sont plus appréciées et, par conséquent, sont vendues à des prix plus élevés.** La qualité supérieure des crevettes issues de l'aquaculture est reconnue par plusieurs labels (agriculture biologique, Label Rouge) et ces crevettes sont vendues dans un format non transformé, ce qui permet une meilleure évaluation de leur poids. Inversement, les pêcheries industrielles à la crevette transforment les crevettes directement à bord pour des raisons sanitaires. Les crevettes peuvent être commercialisées « avec tête », « étêtées » et pelées. Les crevettes commercialisées avec tête sont généralement considérées de première qualité (car on peut vérifier leur fraîcheur à l'œil nu) et sont vendues à des prix plus élevés. Les crevettes étêtées et les crevettes pelées sont considérées de qualité inférieure et, en général, sont vendues à des prix inférieurs. Ceci dit, les infrastructures limitées qui affectent la capacité d'exportation de crevettes fraîches en temps voulu font en sorte que les crevettes transformées sont parfois la seule façon de commercialiser les captures de cette espèce.

265. **Les pêcheries thonières sont exclusivement industrielles et menées par des bateaux étrangers, mais on constate que les débarquements dans des ports malgaches de thons destinés à être transformés dans la conserverie d'Antsiranana sont en hausse.** Le Gouvernement a vendu des permis de pêche à des opérateurs étrangers dans le cadre d'accords de pêche étant donné que les opérateurs nationaux à Madagascar ne sont pas capables de couvrir toute la ZES¹⁰³. Le principal accord a été signé avec l'Union européenne. Entré en vigueur en 1986, cet accord a donné lieu à une dernière série de dispositions qui permettent à la flottille européenne de pêcher un tonnage de référence de 15 750 tonnes par an moyennant le paiement d'environ 1,6 million d'euros par an plus des redevances pour chaque tonne pêchée¹⁰⁴. Près de 100 bateaux sont autorisés à pêcher dans les eaux de Madagascar dans le cadre de cet accord avec l'UE. Si l'étendue des autres accords de pêche n'est pas connue, on estime que les prises totales de thonidés s'élèvent à 80 000 tonnes dont à peine 25 pour cent seraient

¹⁰³ De fait, les coûts d'investissement pour construire, exploiter et maintenir une flottille de pêche industrielle sont extrêmement élevés et les opérateurs dans la plupart des pays en voie de développement ne disposent pas du financement nécessaire (la Namibie est une exception notable) à cet égard.

¹⁰⁴ Commission européenne, le 12 mai 2015, sur http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/international/agreements/madagascar/index_en.htm

déclarés, ce qui suscite une forte préoccupation en matière de transparence et de viabilité. C'est ainsi que les senneurs¹⁰⁵ opèrent avec des permis mais sont soupçonnés de sous-déclarer leurs captures. L'accord conclu avec l'UE est le seul accord transparent qui existe et la flottille de pêche de l'UE est tenue de déclarer ses prises, mais les quotas de l'UE ont augmenté de 30 pour cent depuis 1986, tandis que les redevances payées par l'UE ont diminué de 20 pour cent.

266. **Une quantité importante de thonidés est transformée par la conserverie d'Antsiranana dont les activités génèrent environ 2 000 emplois (fournisseurs de services compris) et qui déclare des exportations de près de 32 000 tonnes de conserves de thon par an.** Ce chiffre démontre que les statistiques officielles peuvent être trompeuses car le Tableau 15 affiche moins de 8 000 tonnes d'exportations de conserves de thon en 2013, tandis que les données issues du COMTRADE indiquent que Madagascar a exporté du thon préparé ou en conserve pour une valeur de 64 millions de dollars EU, ce qui montre que les exportations totales ont dépassé les exportations officiellement déclarées. La conserverie reste un des principaux importateurs malgaches de produits de la pêche avec une importation de 25 263 tonnes de thon en 2013.

267. **Les poissons à nageoires représentent encore une pêcherie de subsistance qui a probablement une énorme importance, mais qui est peu connue.** Les poissons à nageoires font l'objet d'une pêche extrêmement importante à Madagascar car ils sont vendus sur les marchés nationaux et internationaux. Certains de ces poissons sont exportés (surtout les prises de haute qualité), tandis qu'une partie substantielle des prises est vendue sur le marché national à des fins de subsistance. On dispose de très peu de données sur les ventes nationales de ces poissons. En 2013, les exportations de poissons à nageoires ont été évaluées à 38 millions d'Ariary (2 404 tonnes).

268. **Les pêcheries de langouste et de crabe sont peu étendues, mais de grande valeur.** Les langoustes sont exploitées à la main ou au harpon en effectuant des plongées tout au long de la côte sud de Madagascar entre Toliara et Isandravinany, et sont concentrées à Fort Dauphin (70 pour cent de la production nationale). La forte demande à l'exportation a provoqué une importante exploitation pendant des dizaines d'années. Une étude réalisée en 2008 dans la zone de Fort Dauphin a révélé des signes manifestes d'effondrement du stock. L'absence de surveillance scientifique empêche de connaître la situation actuelle, mais de nombreux acteurs locaux sont d'avis qu'il est peu probable que les stocks se redressent malgré l'introduction de règlements (inefficaces et non appliqués) qui devraient permettre la récupération des stocks et la protection des juvéniles. Les exportations réalisées en 2013 ont été évaluées à 8 millions d'Ariary.

269. **D'autres pêches « marginales » offrent des possibilités importantes de croissance en matière d'emploi ainsi que de nouvelles sources diversifiées de revenus.** Par exemple, les pêcheurs ciblent toutes les variétés de requins pour leurs ailerons afin d'approvisionner le marché d'exportation, tandis que la viande est consommée au niveau local. Les concombres de mer sont également très appréciés, mais les stocks ne sont pas correctement gérés et sont soupçonnés d'être surexploités. Les chiffres officiels révèlent une exportation de 400 tonnes en 2013 pour une valeur de 4,3 millions d'Ariary. Certaines espèces telles que les anguilles, les civelles, le poulpe, le bichique (très demandé à La Réunion) ou la crevette d'eau douce sont des espèces très appréciées sur les marchés internationaux, ce qui signifie qu'on pourrait davantage les développer au lieu de concentrer constamment les politiques sur le secteur de la crevette.

¹⁰⁵ D'après la FAO, les senneurs utilisent un grand filet fermé par le bas qui capture toutes les espèces qui se regroupent près de la surface.

Principaux enjeux pour le secteur

270. **La production du secteur halieutique malgache est très diversifiée et les problèmes abondent.** Il convient de mettre en place une série de réformes politiques importantes en vue de soutenir de façon adéquate le secteur et de garantir sa viabilité à long terme. Si certaines questions sont très spécifiques au secteur halieutique, d'autres sont plus générales mais requièrent tout autant l'attention urgente des décideurs.

271. **La gestion générale du stock est limitée et il existe un risque de surpêche.** Cette situation est la conséquence de l'absence de contrôle des permis, de la non-application des règlements et de l'absence de données statistiques. Les statistiques concernant la production et les exportations des pêcheries proviennent de différentes sources et sont souvent incomplètes et incohérentes. Concrètement, les données provenant des douanes et du MRHP présentent des différences considérables même si elles peuvent s'expliquer en partie par les variations de poids et de volume associées au processus de transformation. Des efforts ont été réalisés en ce qui concerne le système statistique qui doit cependant encore être amélioré. Une partie importante des prises obtenues à Madagascar (à la fois dans le secteur industriel et dans le secteur traditionnel) n'est pas incluse dans les données. Il s'ensuit qu'il est actuellement impossible de présenter un tableau complet du secteur halieutique malgache et des flux commerciaux qui y sont associés. Ceci dit, les données des prises totales et les preuves tirées de différentes études suggèrent qu'au moins une partie des stocks se trouve sous pression et doit être mieux gérée afin de garantir la viabilité à long terme du secteur halieutique à Madagascar.

272. **La capacité malgache en matière de surveillance et d'application des règlements s'est améliorée ces dernières années, mais doit encore être renforcée.** L'application efficace des normes est une condition nécessaire au développement du cadre légal. Après la crise politique de 2009, le Centre de Surveillance des Pêches s'est heurté à des difficultés financières qui l'ont empêché de remplir ses fonctions de surveillance. La surveillance en haute mer, par exemple, a été complètement paralysée, du moins de façon provisoire. Un rapport récent a également indiqué l'existence depuis 2010 d'une législation concernant l'aménagement intégré des zones côtières (AIZC). Si ce mécanisme a reçu, en théorie, un important soutien politique à travers la création d'un comité national de haut niveau pour l'AIZC, sa matérialisation sous forme d'actions tangibles sur le terrain a été très limitée.

273. **Le problème est complexe parce qu'une partie importante de la capture est rejetée.** Des estimations indiquent que ces rejets représentent une perte d'environ 2,5 millions de dollars EU par an uniquement pour l'industrie de la crevette, montant qui équivaut aux recettes que tire le Gouvernement de l'accord international dans les pêcheries thonières. Les prises accessoires rejetées de la pêche à la crevette et d'autres espèces épuisent encore davantage les stocks et constituent une menace pour la sécurité alimentaire et la viabilité de nombreuses pêcheries. Ces pertes s'ajoutent à celles qui se produisent pendant la transformation et le transport. Il s'ensuit qu'une partie importante de la production halieutique malgache est perdue en mer ou pendant sa transformation sur terre. Le Gouvernement et le secteur ont admis depuis longtemps qu'il s'agissait d'une question importante et ont fait des progrès afin de réduire les prises accessoires même s'il reste encore du travail à faire. Un décret pris en 1999/2000 a essayé de résoudre cette question en exigeant aux bateaux industriels de retenir au moins 50 pour cent de leurs prises accessoires et de les distribuer sur les marchés locaux. Il est

cependant difficile de réglementer cette question par la voie légale et il faudrait renforcer les stimulants économiques pour transformer ou minimiser les captures accessoires.

274. **Les contraintes opérationnelles élèvent les coûts dans le secteur, ce qui a un impact négatif sur la productivité et sur les options de développer de nouveaux marchés. Les coûts d'exploitation du secteur halieutique restent élevés.** Les coûts de l'énergie, en particulier pour les installations de congélation, sont extrêmement élevés et l'accès à l'électricité n'est pas fiable. Dans un secteur qui dépend de chaînes de froid fiables et en bon état, cette situation génère d'importants coûts supplémentaires étant donné que les entreprises doivent utiliser des générateurs faute de quoi les risques ou les pertes augmentent. D'autre part, les contraintes logistiques sont importantes, en particulier pour l'exportation de produits frais qui sont vendus plus chers sur les marchés internationaux. L'infrastructure routière en mauvais état et les coûts élevés du transport entraînent des pertes économiques considérables. La mauvaise infrastructure et l'accès limité à l'électricité affectent les chaînes de valeur étant donné que les produits de la pêche doivent souvent parcourir de longues chaînes logistiques (pêcheurs traditionnels, collecteurs, producteurs puis sociétés d'exportation). La distribution par la route peut impliquer des pertes allant jusqu'à 50 pour cent de la production. Le transfert d'animaux vivants fait tout particulièrement l'objet de pertes importantes. Certains produits sont exportés par avion (la seule façon aujourd'hui de transporter des homards de Fort-Dauphin à Antananarivo), mais ces derniers disposent d'un espace limité, ce qui freine les entreprises souhaitant exporter des produits à haute valeur (tels que les crabes vivants) sur les marchés émergents. De nombreuses entreprises doivent traiter et congeler des produits frais, ce qui réduit leur valeur, parce qu'elles ne peuvent pas atteindre les marchés en temps voulus. Certains opérateurs ont également regretté l'absence d'un cadre légal garantissant la réalisation d'importants investissements, notamment pour les projets d'aquaculture. Ceci limite les importantes opportunités d'atteindre de nouveaux marchés à haute valeur qui existent, par exemple, avec les exportations de crabes vivants en Chine.

275. **La satisfaction des exigences d'exportation sur les marchés de destination est également une tâche difficile, même si Madagascar dispose d'une « autorité compétente » reconnue par l'UE, le marché d'exportation le plus exigeant.** Le cadre réglementaire national pour le secteur halieutique est une transposition des exigences sanitaires européennes. Certaines entreprises sont autorisées à exporter en UE, tandis que d'autres ne le sont pas parce que ces exportations doivent satisfaire aux normes européennes. L'Autorité Sanitaire Halieutique (ASH) est responsable de surveiller et d'approuver des installations qui sont compétentes pour tester les produits avant leur expédition et délivrer des certificats de conformité. L'accréditation de l'ASH est de toute première importance pour que ces certificats soient acceptés dans l'UE. Certaines installations sont autorisées à certifier des exportations uniquement pour des destinations autres que l'UE parce qu'elles ne satisfont pas aux exigences de l'UE. Compte tenu du financement limité accordé à l'ASH (et de l'efficacité de son utilisation), d'aucuns s'inquiètent de savoir si elle pourra conserver son accréditation et prouver sa compétence afin d'exercer la fonction de contrôle au nom des autorités européennes. L'UE a bloqué à deux reprises des exportations de plusieurs entreprises après avoir réalisé des contrôles sur place qui ont remis en question la capacité de l'ASH à surveiller et à mettre en œuvre les normes sanitaires de l'UE. Il est primordial de s'assurer que l'accréditation de l'ASH sera maintenue étant donné que, dans le cas contraire, le petit secteur halieutique naissant qui est parvenu à pénétrer le marché de l'UE s'effondrera sur le champ. Le risque considérable d'embargo européen subsiste.

276. **Les ressources devant soutenir le cadre administratif et de gouvernance du secteur font défaut.** Le financement actuel semble insuffisant pour couvrir correctement les fonctions réglementaires. Par ailleurs, plusieurs acteurs ont également manifesté leur préoccupation au sujet de l'efficacité et de la traçabilité des dépenses. On estime que les recettes fiscales directes, qui correspondent aux droits d'accès aux ressources naturelles, représentent 1,4 pour cent de la valeur ajoutée générée dans le secteur halieutique. Le Gouvernement doit réviser le cadre général afin de s'assurer que les ressources limitées sont dépensées de façon efficace et que les problèmes de gouvernance dans le secteur sont résolus avant de réviser l'allocation fiscale globale qui est assignée à ces importantes fonctions réglementaires. Il faudrait soumettre le régime fiscal à un examen indépendant, scruter à la loupe les dépenses de gestion et encourager la transparence des revenus et des dépenses.

Recommandations prioritaires

277. **Pour atteindre les objectifs réglementaires, il faut collecter des statistiques de meilleure qualité en utilisant une méthodologie solide et cohérente avec les normes internationales.** L'obtention d'une vision claire de la situation du secteur halieutique sera essentielle pour désigner des politiques qui pourraient garantir une exploitation durable et bien gérée. La stratégie sectorielle adéquate devra être fondée sur des données fiables, en particulier en ce qui concerne les indicateurs les plus élémentaires comme les prises, l'effort de pêche, la qualité des produits, les quantités commercialisées, les taxes payées, et sur une certaine surveillance de l'impact économique pour comprendre le rôle que joue le secteur dans les stratégies nationales de développement. Conformément aux meilleures pratiques internationales, les prises des bateaux internationaux doivent être déclarées de façon séparée.

278. **Il est essentiel de gérer les stocks et de préserver les habitats naturels pour garantir la viabilité du secteur halieutique.** Plusieurs stocks sont probablement déjà surexploités et les habitats naturels semblent être sous pression car les prises diminuent. La surface couverte de mangroves se rétrécit, ce qui entraîne une réduction des bénéfices potentiels associés à la vente de crabes de mangrove. La destruction des mangroves pourrait également accroître la vulnérabilité des zones côtières au changement climatique. Les récifs coralliens de Madagascar sont de toute première importance car la côte sud-ouest abrite le troisième plus grand système de récifs coralliens du monde. Ils jouent un rôle essentiel pour la santé de l'écosystème marin mondial ainsi que pour le potentiel de pêche des futures pêcheries. Les stocks de poissons doivent être estimés et gérés de façon fiable, tandis que les habitats naturels doivent être soigneusement protégés non seulement en tant que patrimoine national, mais également pour préserver les bénéfices économiques qui seront obtenus à l'avenir de l'exploitation durable de ces ressources.

279. **Ceci signifie également qu'il faut améliorer la gestion et l'application des normes.** La première mesure importante à prendre pour mettre en œuvre une politique publique rationnelle consiste à associer des niveaux de stocks estimés de façon plus précise à la gestion durable et à la délivrance de permis de pêche. Les stocks doivent être correctement surveillés et l'implantation transparente du cadre légal actuel doit se poursuivre à la fois pour les pêcheries hauturières, côtières et intérieures. Il sera essentiel à cet égard de résoudre les problèmes évidents de gouvernance qui susciteront sûrement une forte opposition de la part des acteurs qui tirent parti d'une surveillance peu rigoureuse.

280. **L'assurance d'une reconnaissance continue de l'ASH par l'Union européenne comme « autorité compétente » sera fondamentale pour garantir aux exportateurs l'accès au marché européen.** L'ASH doit disposer de ressources et du savoir-faire technique pour pouvoir satisfaire aux exigences, mais les ressources existantes doivent également être utilisées de façon plus efficace. La première priorité du Gouvernement doit être de veiller à ce que les entreprises malgaches puissent continuer à exporter leurs produits en UE et que le secteur halieutique continue à se développer, notamment en intégrant à l'avenir les petits opérateurs dans les opérations d'exportation.

281. **Il faut également analyser les facteurs transparents qui affectent les coûts d'exploitation, comme on l'a indiqué tout au long de ce rapport.** Ces facteurs incluent l'accès à l'électricité, l'amélioration de l'infrastructure routière et de l'accès aérien qui revêt une énorme importance pour les produits frais, la baisse des prix du transport ainsi que le renforcement de la sécurité juridique pour les nouveaux investissements, notamment dans l'aquaculture. Sachant que les produits frais sont vendus à des prix plus élevés, mais doivent atteindre les marchés rapidement pour conserver leur fraîcheur et pour minimiser les hauts coûts de transport associés aux équipements de refroidissement, les problèmes causés par les longues formalités douanières (et autres barrières administratives) constituent un gros obstacle au développement d'exportations assorties d'une valeur ajoutée supérieure.

Chapitre 8 - Tourisme

282. **Madagascar possède un potentiel touristique indéniable, mais l'instabilité politique qui dure depuis des années et les réformes limitées dans le secteur ont gravement affecté le développement du tourisme.** Après des années de forte croissance (entre 2002 et 2008), les arrivées de touristes internationaux ont chuté de 57 pour cent en 2009, en passant de 375 000 en 2008 à 163 000 en 2009, à cause de l'instabilité politique et des troubles sociaux.



Si le nombre d'arrivées de touristes a augmenté en moyenne de 8 pour cent par an au cours des cinq dernières années, faisant preuve d'une résistance malgré l'absence de solution aux crises politiques et une stagnation économique sur les principaux marchés d'approvisionnement de Madagascar en Europe, les 222 374 arrivées de touristes internationaux enregistrées en 2014 se situent encore largement sous le niveau connu avant la crise. Si le pays fait les bons choix politiques, le secteur du tourisme pourrait contribuer de façon importante à la relance économique du pays. Les principales réformes politiques devraient viser à réduire les frais de déplacement, notamment à travers une plus grande libération de l'accès aérien, à diminuer les coûts d'exploitation en améliorant l'accès aux compétences et à la terre, à réduire le harcèlement fiscal et à continuer de renforcer les capacités des principales institutions Gouvernementales et le développement de stratégies cohérentes pour le tourisme.

283. **Le tourisme est un important pilier de l'économie dans la mesure où il représente directement 8,1 pour cent du PIB et a employé directement 6,4 pour cent de la main-d'œuvre formelle du pays en 2014.** Si l'on tient compte des impacts indirects et induits, ces chiffres augmentent à 19,7 pour cent du PIB et à 16,5 pour cent de la main-d'œuvre formelle. On estime que l'emploi augmentera d'environ 0,9 pour cent par an pour atteindre 337 000 postes de travail (4,9 pour cent de l'emploi total) en 2025. L'investissement de capitaux dans le secteur du tourisme est passé de 8 pour cent en 2007 à 18,2 pour cent en 2013 du PIB total, et la Banque centrale de Madagascar estime que le pays a récolté 614,18 milliards de MGA (280 millions de dollars EU) en 2012 grâce au tourisme (voir Tableau 16).

Tableau 16 : Indicateurs économiques relatifs au tourisme

Indicateurs économiques	2007	2009	2011	2013
Contribution directe au PIB	5,1 %	4,7 %	5,2 %	5,9 %
Contribution directe à l'emploi	4,2 %	3,9 %	4,0 %	4,5 %
Emploi direct	180 000	170 000	195 000	225 000
Exportation de visiteurs en milliard de MGA	1 500	1 250	1 550	1 900
Total de l'investissement de capitaux (milliard MGA)	550 000	610 000	700 000	790 000
Investissement de capitaux (% PIB)	8 %	8,8 %	16,1 %	18,2 %

Source : WTTC (2012, 2013, 2014 et 2015)

284. **Le tourisme de loisir est la colonne vertébrale de l'industrie touristique à Madagascar.** En 2013, 93,2 pour cent du PIB du tourisme direct et des voyages ont été générés à travers des dépenses de loisir et on estime que ces dépenses devraient continuer de progresser à raison de 6,9 pour cent par an contre 5,1 pour cent pour les dépenses des entreprises¹⁰⁶. Madagascar possède un avantage concurrentiel dans le tourisme de loisir grâce à l'existence d'une flore et d'une faune uniques et à la diversité des activités proposées : observation de la faune, plongée, randonnées pittoresques, tourisme de plage, sports d'aventure et rencontres culturelles. Le sondage réalisé auprès des visiteurs de 2012 montre que 64,4 pour cent des touristes avaient visité au moins un parc national pendant leur séjour. Ceci se reflète dans le séjour moyen relativement long que fait le touriste de loisir et qui s'étend sur 21 jours (contre 10 jours aux Seychelles, 9 jours sur l'île Maurice et 7 jours aux Maldives) et dans un taux de retour de 40 pour cent¹⁰⁷. Ces séjours prolongés s'expliquent en partie par les longs temps de voyage qui sont dus à des contraintes d'infrastructures (routières et aériennes nationales). Ceci nuit en fait à la compétitivité du secteur et limite le nombre de visiteurs car peu de touristes peuvent se permettre des vacances aussi longues. Il s'ensuit que les arrivées sont très concentrées sur le marché français (y compris la Réunion) qui a représenté 60 pour cent des arrivées totales entre 2009 et 2014. Si le nombre d'arrivées est retombé sous son niveau de 2009, le nombre de chambres a augmenté de 62 pour cent entre 2008 et 2014 avec un taux d'occupation d'environ 58 pour cent en 2012.

285. **Les liaisons aériennes avec Madagascar sont limitées et les coûts sont élevés et représentent une partie importante des dépenses totales des touristes.** En tant que destination insulaire, Madagascar dépend énormément des dessertes aériennes pour transporter les touristes des principaux marchés d'origine. L'île n'est reliée pour l'instant qu'à dix destinations dans le monde avec des vols d'Air Madagascar et de transporteurs étrangers, et la capacité totale de 1,2 million de sièges par an est limitée. La plupart des liaisons sont régionales avec seulement deux liaisons vers l'Europe : un service régulier d'Antananarivo vers Paris/Marseille et un service charter de Nosy Be vers Milan/Rome. Dans l'ensemble, Madagascar peut être considéré comme un des pays les moins accessibles du monde et occupe la 193^e position (sur 211 pays) sur l'indice de connectivité aérienne (ACI) de la Banque

¹⁰⁶ Conseil mondial du tourisme et des voyages : Travel&Tourism, Economic Impact 2014, Madagascar, p.10-12.

¹⁰⁷ Groupe de la Banque mondiale : Madagascar Tourism Sector Review, juillet 2013.

mondiale¹⁰⁸. Les prix des billets des vols de longue distance sont élevés et se situent même au-dessus de la moyenne régionale, qui est déjà élevée par rapport aux normes mondiales, et il en va de même pour les vols intérieurs comparés à des pays semblables¹⁰⁹. Le transport aérien intérieur est cher et n'est pas fiable car les vols sont souvent annulés sans préavis et les horaires affichés de la compagnie aérienne ne sont pas respectés, ce qui affecte les entreprises et les touristes¹¹⁰. Le transport aérien représente de 25 à 50 pour cent des dépenses totales réalisées par les touristes à Madagascar. Les prix élevés et le manque de fiabilité des services de transport aérien constituent un gros obstacle au développement du secteur touristique.

286. L'absence de gouvernance adéquate et coordonnée du secteur empêche le développement du tourisme à Madagascar. Le secteur touristique est supervisé par le Ministère du Tourisme, des Transports et de la Météorologie (MTTM), qui est chargé de définir, de mettre en œuvre et de surveiller la politique nationale de développement du tourisme. La mission du MTTM est de transformer Madagascar en une nouvelle destination de classe mondiale et naturellement durable, et d'atteindre la barre du million de touristes en 2020. L'absence de ce type de politique, qui devrait aborder des questions transversales telles que le transport aérien et terrestre, et l'existence d'un plan directeur touristique (TMP) démodé, qui ne fait pas l'objet d'un programme d'implantation clairement défini, empêchent cependant le développement des réformes nécessaires pour stimuler le développement du tourisme. Si la plupart des questions mises en lumière par le TMP restent d'actualité, il faudrait également aborder d'autres problèmes et tenir compte des nouvelles tendances de l'industrie touristique afin de lancer un plan d'implantation clair qui impliquerait des acteurs publics et privés. Il est urgent de renforcer la protection de l'environnement. S'il est correctement planifié, le secteur touristique doit jouer un rôle dans ce domaine à travers l'élaboration d'un cadre permettant le développement de produits touristiques responsables étant donné que les taux élevés de déforestation, l'exploitation illégale de bois précieux, le braconnage d'autres espèces endémiques et la dégradation des environnements côtiers menacent la capitale naturelle du pays et, par conséquent, la base du tourisme.

287. Les institutions publiques sont faibles et ne disposent pas des capacités techniques requises pour diriger le développement du secteur, tandis que l'absence de rôles et de responsabilités clairement définies au sein des institutions touristiques provoque l'inefficacité du secteur. L'absence de gouvernance structurée du secteur combinée à une faible capacité technique et à des ressources financières limitées dans les principaux Ministères et institutions constituent un handicap pour le développement du secteur¹¹¹. Il n'existe actuellement pas de structures de fonctionnement formelles et efficaces qui facilitent le dialogue entre les principaux Ministères. Ainsi, le Ministère du Tourisme n'assume pas pleinement son rôle de coordination, l'Office national de Tourisme de Madagascar (ONTM, un organisme parastatal créé en 2013 pour promouvoir le tourisme) s'est parfois engagé dans des actions sous la tutelle du Ministère, ce qui a provoqué des doubles emplois et a

¹⁰⁸ Arvis, J. et Shepherd, B. (2011) *The Air Connectivity Index: Measuring Integration in the Global Air Transport Network*, rapport de recherche sur les politiques préparé par la Banque mondiale, juin 2011.

¹⁰⁹ ALG : Étude pour l'amélioration de la desserte aérienne vers Madagascar, 2014

¹¹⁰ Il est par conséquent impossible d'utiliser des vols locaux pour prendre des vols longs-courriers internationaux.

¹¹¹ Ainsi, l'ONTM, l'organisme chargé de promouvoir le tourisme à Madagascar, possède un budget annuel d'environ 0,9 million d'euros (1,17 million de dollars EU). Pour mettre cette somme en contexte, les Seychelles (qui ont attiré un peu moins de touristes que Madagascar en 2012) dépensent environ 10 millions de dollars EU par an en marketing.

empêché l'ONTM de remplir ses fonctions originales. L'organisme des parcs nationaux de Madagascar (MNP) a été créé en 1990 pour gérer le réseau national de 52 parcs nationaux et couvre près de 20 pour cent de ses coûts d'exploitation au moyen des droits d'entrée dans les parcs. L'Economic Development Board of Madagascar (EDBM) a pour mission de faciliter les investissements dans toutes les industries et a également joué un rôle actif dans le secteur touristique. L'absence de statistiques fiables en matière touristique ne favorise ni la gouvernance, ni l'analyse, ni la planification du secteur. Les efforts pour collecter ces données à Madagascar ont visiblement donné lieu à de nombreuses erreurs et les données collectées sont envoyées au Ministère du Tourisme avec un retard de plusieurs mois.

Une série de problèmes empêchent le développement du secteur

288. **Le monopole *de facto* d'Air Madagascar en ce qui concerne les vols intérieurs augmente les prix tandis que les routes en mauvais état limitent les alternatives de déplacement.** Le mauvais état des routes était de loin la plus grave faiblesse identifiée dans l'enquête menée auprès des visiteurs en 2012. La faible connectivité routière entre les centres touristiques est en effet une des principales raisons pour lesquelles les touristes prennent des vols chers et peu fiables. Les réseaux ferroviaires de Madagascar sont également en mauvais état, même s'ils ont le potentiel de fournir aux touristes une expérience unique lors de leur transport vers des destinations touristiques émergentes. Air Madagascar opère près de 100 pour cent des vols intérieurs (Sky Service n'opère que 0,5 pour cent), mais le niveau de service est rarement à la hauteur des attentes des passagers. Les prix des billets sont élevés alors que la régularité et la ponctualité sont faibles. Il s'ensuit que la connectivité sur l'île de Madagascar est faible, ce qui implique les longs temps de déplacement entre les destinations. Les voyageurs malgaches déclarent également avoir perdu d'importants volumes d'affaires avec des voyageurs étrangers pour des raisons de sécurité car la compagnie aérienne a été mise sur la liste noire par l'UE.

289. **AM connaît des difficultés financières depuis plusieurs années** et ses problèmes se sont accrues après la crise politique de 2009 et la résiliation ultérieure de son contrat de gestion avec les experts allemands de l'industrie du transport aérien. AM a reçu un coup dur en avril 2011 lorsque ses avions ont été mis sur la liste noire de l'UE à cause de procédures de maintenance inadéquates et le problème n'a pas encore été résolu. En attendant, AM doit supporter de coûteux contrats de leasing afin de maintenir ses vols en Europe. Les problèmes d'AM ont affecté aussi bien les vols longs-courriers que les vols intérieurs.

290. **L'accès au marché est limité de facto, bien que le cadre légal de l'industrie aérienne nationale à Madagascar tende à se libéraliser.** Une compagnie aérienne doit remplir une série de conditions pour pouvoir opérer sur le marché intérieur : **i)** elle doit être malgache, **ii)** avoir son siège et son établissement principal à Madagascar, et **iii)** disposer d'une licence d'exploitation et être soumise au contrôle réglementaire de l'autorité de l'aviation civile. À ce jour, seules deux autres compagnies opèrent des vols intérieurs réguliers : Passenger Air Madagascar et Sky Services. En outre, le marché intérieur ne génère actuellement pas assez de trafic pour être rentable, ce qui maintiendra un marché peu fiable et cher jusqu'au jour où l'on enregistrera une hausse des déplacements aériens liés au tourisme

intérieur¹¹². L'expérience tirée d'autres marchés a démontré que la baisse des prix des billets suite à la libéralisation du secteur peut générer ce type de demande supplémentaire.

291. **Bien que le réseau interne ait été libéralisé et que Madagascar ait signé des accords bilatéraux avec 38 pays, seuls 8 de ces accords sont opérationnels**¹¹³. Madagascar a signé la Décision de Yamoussoukro visant à libéraliser l'accès aux marchés de transport aérien en Afrique et a accepté, avec les membres du COMESA, la politique des compagnies d'aviation régionales concernant la libération du transport aérien. Il reste néanmoins du travail à faire pour achever la mise en œuvre des accords bilatéraux (BASA). À ce jour, seuls 2 des 8 accords actifs qui ont été signés appliquent une libéralisation totale et les accords de partage de codes entre Air Madagascar et des compagnies étrangères sont très peu nombreux. La grande majorité (89 pour cent / 6 accords) de l'actuelle capacité internationale à Madagascar est offerte entre des pays qui ont mis en place une « libéralisation progressive », c'est-à-dire que ces accords sont assortis de limitations. Le cadre réglementaire actuel peut être une limitation à l'ouverture de certains services aux compagnies étrangères. Même la conclusion d'un accord bilatéral du type « ciel ouvert » avec un pays ne garantit pas l'exploitation du service. Il faut par conséquent faire des efforts pour mettre en œuvre les accords existants, élaborer des annexes qui définissent les compagnies aériennes qui desserviront le pays, et établir et appliquer de nouveaux BASA et/ou contrat de services avec des marchés qui possèdent un impact potentiel élevé sur le secteur touristique.

L'environnement commercial et la pénurie de compétences ont un effet négatif sur le secteur

292. **Il est fondamental d'améliorer le climat des affaires pour récupérer la confiance des investisseurs, qu'ils soient petits ou grands, nationaux ou étrangers, dans le tourisme ou dans un autre secteur.** Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut dans ce rapport, Madagascar occupe un rang peu élevé sur les principaux indices de la facilité à faire des affaires de la Banque mondiale (163 sur 189 en 2015) ou sur l'indice mondial de la compétitivité du FEM (130 sur 144 en 2014). Comme nous l'avons déjà indiqué, certaines réformes ont été entreprises mais les problèmes demeurent. Les investisseurs estiment que les principales contraintes sont i) l'instabilité politique, ii) le manque d'infrastructures fiables (accès aérien et routier), iii) l'accès difficile à la terre, iv) l'électricité, et v) la main-d'œuvre.

293. **L'accès à la terre constitue un enjeu particulier pour les investisseurs dans le secteur touristique.** Il existe une absence générale de cohérence entre la gestion/développement des terrains (infrastructure, aménagement et utilisation du territoire, etc.) et les objectifs de développement touristique ; les procédures de transactions foncières sont lentes et l'accès à la terre est particulièrement difficile pour les investisseurs étrangers. Le Gouvernement a lancé en 2000 un plan d'acquisition de terrains et a établi des réserves de terrains (RFT)¹¹⁴ avec l'appui de donateurs dans le but de résoudre le problème de l'acquisition de terrains par des investisseurs touristiques tout en apportant des bénéfices

¹¹² Une meilleure connectivité aérienne entre les centres touristiques aurait une influence positive sur le secteur mais exigerait également d'installer des infrastructures à ces endroits. Aujourd'hui, toutes les compagnies de charter opèrent exclusivement au départ d'IVATO.

¹¹³ Les Comores, l'Afrique du Sud, la Chine, la France, l'île Maurice, l'Italie, le Kenya et la Thaïlande.

¹¹⁴ Réserves foncières touristiques

aux communautés locales auxquelles le terrain était acheté. S'il s'agissait en principe d'une approche utile pour surmonter les obstacles à l'acquisition de terrains, ce plan a échoué à cause de problèmes liés à la corruption, à l'occupation illégale, à un faible contrôle des terres et à la gestion, et a fait en sorte que les emplacements les plus attrayants sont aujourd'hui occupés, tandis que les autres ne sont pas accessibles.

294. **La disponibilité d'électricité constitue un obstacle majeur pour les investisseurs en général.** Le faible taux d'accès à l'électricité (seuls 14 pour cent de la population y avaient accès à Madagascar en 2010, un pourcentage plus bas que dans de nombreux pays comparables) est en partie la conséquence des mauvaises prestations de JIRAMA, la compagnie nationale de distribution d'électricité et d'eau. La survenue de 14 pannes de courant au cours d'un mois normal a provoqué des pertes estimées à 8 pour cent des ventes pour toutes les entreprises et a également affecté les établissements touristiques (Étude sur les entreprises de Madagascar, 2009). L'accès coûteux, volatile et rare à l'électricité limite de façon considérable le développement économique général. Le fait d'autoriser les producteurs indépendants d'électricité et de développer des sources d'énergie renouvelable sont des mesures essentielles pour étendre l'électrification rurale et pour promouvoir la création d'emplois.

295. **L'industrie se plaint du nombre élevé de taxes et de l'absence d'incitations spécifiques au secteur touristique.** Les longs délais d'attente, les taxes élevées et le caractère imprévisible de l'environnement commercial affectent le secteur touristique en particulier à cause de sa haute dépendance des biens importés tels que les denrées alimentaires, les véhicules, les meubles ou d'autres produits. Par ailleurs, les lourdes taxes qui grèvent les transactions foncières constituent d'importantes contraintes pour les investisseurs. Par le passé, le secteur privé a également assisté à l'annulation soudaine d'incitations financières et à l'imposition de la TVA sans avoir eu le temps de répercuter les augmentations de coûts sur les clients, ce qui a affecté de façon négative la performance du secteur. Comme dans d'autres secteurs, les entreprises se plaignent souvent de subir un harcèlement de la part des collecteurs d'impôt, ce qui affecte leurs bénéfices et la dynamique dans le secteur touristique étant donné que les petites sociétés hésitent à s'y engager de façon formelle.

296. **Il est difficile de trouver des employés et des cadres possédant les compétences pertinentes.** De nombreux établissements touristiques présentent des services de mauvaise qualité et la plupart des employés du secteur, en particulier hors de la capitale, n'ont jamais fréquenté un institut de formation touristique (IFT). Comme la rotation des effectifs dans l'industrie est très élevée, peu d'entreprises touristiques proposent des programmes formels de formation interne de peur que leurs effectifs soient débauchés à la fin de la formation. En général, la formation sur le terrain est informelle et souvent dispensée par des dirigeants qui possèdent une faible expérience hôtelière. Les compétences en matière de gestion dans ce domaine sont rares car la plupart des hôteliers n'ont pas suivi de formation formelle dans ce secteur. Comme on pouvait le prévoir, cette situation a abouti à une prestation non professionnelle de services dans de nombreux établissements touristiques.

297. **La formation professionnelle publique est limitée et peu importante aux yeux du secteur privé.** L'Institut National de Tourisme et d'Hôtellerie (INTH) à Antananarivo organise une formation

professionnelle à l'attention des employés de l'hôtellerie ainsi que des cadres intermédiaires (maîtres d'hôtel, gouvernantes, etc.). Les programmes de formation ont de faibles contenus et ne sont pas réellement adaptés aux besoins des opérateurs du secteur privé, les formateurs ne possèdent pas les connaissances techniques suffisantes et n'ont pas mis à jour leur expérience afin de connaître les pratiques actuelles du secteur, et les écoles de formation disposent rarement des installations et de l'équipement nécessaires pour simuler les conditions de travail modernes. Les diplômés de l'INTH ont de la peine à trouver un emploi à Antananarivo parce que la plupart des hôtels sont situés en province et qu'on considère qu'ils ne possèdent que des compétences limitées à la fin de la formation. Ceci dit, les diplômés qui sont prêts à se déplacer hors de la capitale trouvent souvent un emploi dans l'année suivant l'obtention de leur diplôme malgré les doutes au sujet de la qualité de la formation dispensée à l'INTH. Comme ils ont besoin de personnel, les employeurs dans la région recrutent souvent au sein de l'INTH, mais forment en même temps d'autres employés (et diplômés) afin de compenser le manque de qualification.

298. **La demande de formation professionnelle augmente et plusieurs instituts privés ont fait leur apparition sur le marché.** L'INTH sélectionne à peine un candidat sur huit et une série d'IFT privés ont ouvert leurs portes ces dernières années à Antananarivo pour répondre à la haute demande, mais le nombre total d'instituts reste peu élevé. On en trouve plusieurs hors d'Antananarivo comme les IFT privés installés à Nosy Be, Antsirabe et Majunga. Dans les instituts privés, les programmes ne sont pas non plus adaptés aux besoins commerciaux actuels (ils ne sont pas déterminés par la demande), les étudiants n'ont pas l'occasion de faire des stages (ils n'ont pas la possibilité de suivre des programmes d'apprentissage), les installations ne disposent pas d'un équipement adéquat simulant les conditions de travail modernes et peu de formateurs ont mis à jour leur expérience dans le secteur. Il s'ensuit que les représentants du secteur privé considèrent que les étudiants diplômés ne possèdent pas les compétences suffisantes pour pouvoir fournir un service d'excellence dans l'industrie. Une raison importante qui explique le nombre réduit et la faible qualité de ces instituts est l'absence de formateurs locaux.

299. **Les hôtels haut de gamme engagent des formateurs pour leurs besoins propres, mais on n'a pas encore vu apparaître d'écoles étrangères ou de haute qualité.** Il est difficile de comprendre le manque d'investissement dans des instituts de formation de haute qualité. Dans un pays fragile et à bas revenus comme Madagascar, où les habitants ont un accès limité au financement ou au crédit, il se peut que les nouveaux arrivants sur le marché de l'emploi préfèrent suivre des cours peu coûteux plutôt que d'emprunter des fonds pour investir dans leur carrière. Les écoles publiques et privées subventionnées pourraient également décourager l'investissement privé car le coût total d'un institut de ce type serait très élevé. L'INTH demande des droits d'environ 90 dollars EU par mois et a reçu le soutien de donateurs jusqu'en 2009, mais lutte aujourd'hui pour maintenir son niveau. Les frais de scolarité à l'école de Nosy Be, qui est soutenue par l'UE, s'élèvent à environ 30 dollars EU par mois. Dans un contexte de haute rotation du personnel, les hôtels pourraient hésiter à financer la formation coûteuse et de haute qualité de leurs employés s'ils n'ont pas la certitude de pouvoir conserver leur personnel. Les délais pour obtenir les permis de travail ainsi que l'autorisation formelle et les permis nécessaires dans le cas d'une école étrangère pourraient également expliquer cette situation.

300. **La pénurie de compétences est en partie résolue par l'embauche d'étrangers autorisés par le droit du travail, mais les délais sont longs.** De nombreuses sociétés ont indiqué qu'il était de plus en plus difficile d'obtenir du Ministère du Travail qu'il autorise des expatriés à travailler rapidement. Une décision à ce sujet peut prendre aujourd'hui près d'un an à cause des différents échelons administratifs qui existent jusqu'à la délivrance de l'autorisation. L'EDBM se bat pour renforcer ce processus et, à ce jour, les expatriés n'ont pas été empêchés de travailler, même sans permis, mais cette situation inquiète les investisseurs.

Recommandations prioritaires

301. **Il est urgent d'améliorer la connectivité aérienne de Madagascar et de l'intérieur du pays afin de poursuivre le développement du secteur touristique.** Le Gouvernement doit centrer ses efforts sur la mise en œuvre des accords existants concernant l'accès aérien en préparant et en approuvant les annexes qui rendront opérationnels ces accords dans la mesure où elles détermineront quelles compagnies aériennes sont autorisées à desservir quelles lignes et selon quelle fréquence. En même temps, le Gouvernement devrait approuver et appliquer de nouveaux BASA avec des marchés ayant un impact potentiel élevé pour le secteur touristique tels que les principales plaques tournantes du trafic aérien.

302. **L'amélioration de l'accès à Madagascar devrait être complétée par des mesures visant à améliorer l'accès à l'intérieur du pays.** Cet objectif pourrait être atteint en révisant les réglementations nationales afin de faciliter l'accès et la concurrence sur des liaisons décisives, tandis que le Gouvernement pourrait subventionner les liaisons importantes du point de vue social, mais qui ne sont pas rentables à ce jour.

303. **S'il est important d'améliorer le cadre commercial général, il est essentiel de garantir l'accès à la terre aux investisseurs du secteur touristique.** Le Gouvernement devrait établir des mécanismes garantissant que les investisseurs actuels et à venir pourront accéder à la terre d'une façon transparente et équitable tout en veillant à protéger les biens des pauvres. L'amélioration de la gestion (et de la transparence) du processus d'affectation des terres, l'application des règlements et la garantie des titres de propriété concernant les actuelles réserves de terrains touristiques (RFT) susceptibles d'être mises à la disposition des investisseurs devraient accroître les investissements tout en protégeant l'environnement et les populations vulnérables.

304. **Ces efforts doivent être complétés par l'amélioration de la disponibilité de compétences.** Le fait d'aider les institutions de formation existantes à mieux adapter leurs programmes aux besoins des entreprises et à améliorer la capacité des formateurs, et de faciliter la création de nouveaux instituts de formation touristique contribuerait largement à réduire à moyen terme les actuels déficits en matière de qualification. Lorsqu'ils posséderont de meilleures compétences, les diplômés auront plus de chance de trouver un emploi dans la capitale, tandis que l'existence de salaires plus élevés pour rémunérer leurs services en province attirera davantage de diplômés vers les sites touristiques. Il faudra également

instaurer un processus plus rapide et plus transparent de délivrance de permis de travail pour les étrangers afin de combler à court terme les déficits de compétences.

Annexe : Liste des chapitres d'information générale, disponibles sur demande

- Chapitre 1 Note sur le secteur privé de Madagascar
- Chapitre 2 Politique commerciale et résultats des échanges à Madagascar
- Chapitre 3 Aperçu de l'ancienne matrice d'action
- Chapitre 4 Mesures non tarifaires à Madagascar
- Chapitre 5 Facilitation des échanges et du transport
- Chapitre 6 Zones franches industrielles
- Chapitre 7 Agriculture et élevage