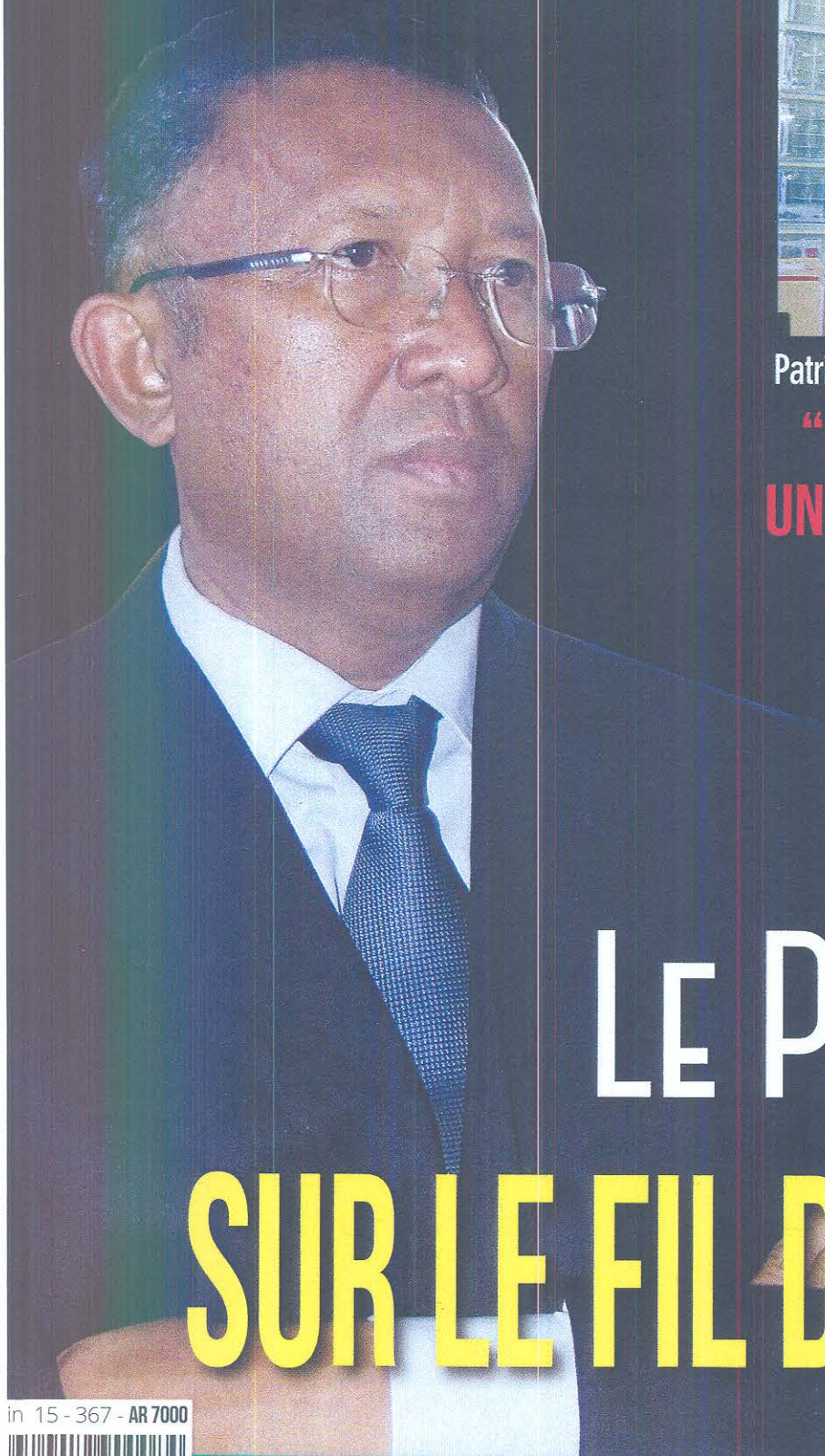


CHAQUE MOIS, UNE VILLE : D'AMBOSITRA À FIANARANTSOA

REVUE DE L'Océan Indien



Patrick Imam, Représentant résident du Fmi

**“HARCÈLEMENT FISCAL,
UNE MAUVAISE STRATÉGIE”**

LE PRÉSIDENT SUR LE FIL DU RASOIR

in 15 - 367 - AR 7000



380019 900084

juin 2015 - n° 367 - Madagascar Ar 7000 - Europe, Ocean Indien, Afrique 5 euros - Amérique, Asie 10 dollars

HOMME DU MOIS



PATRICK IMAM

REPRÉSENTANT RÉSIDENT DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL À MADAGASCAR

“DANS UN ENVIRONNEMENT FRAGILE, L’INCERTITUDE LIÉE À L’INSTABILITÉ POLITIQUE, À LA FAIBLESSE DES INSTITUTIONS ET À LA MÉDIOCRITÉ DE LA GOUVERNANCE A ÉRODÉ LES FONDEMENTS D’UNE CROISSANCE ÉCONOMIQUE VIGOUREUSE, LA RECHERCHE DE RENTES À COURT TERME AVANT PRIS LE PAS SUR L’ÉDIFICATION À PLUS LONG TERME DE LA NATION”, C’EST LA DESCRIPTION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE À MADAGASCAR ÉTABLI PAR LE FMI DANS LE DERNIER RAPPORT SUR L’ARTICLE IV. PATRICK IMAM, REPRÉSENTANT RÉSIDENT DU FMI À MADAGASCAR ÉVOQUE LE RÔLE DE CETTE INSTITUTION POUR ACCOMPAGNER LA GRANDE ÎLE DANS SON PLAN DE DÉVELOPPEMENT. IL INSISTE SUR L’IMPORTANCE DE BIEN MENER DES RÉFORMES À COMMENCER PAR LES RECETTES ET LES DÉPENSES PUBLIQUES.

PROPOS RECUEILLIS PAR HERIZO ANDRIANARIJAONA

“LE HARCÈLEMENT FISCAL EST UNE MAUVAISE STRATÉGIE”

Les autorités malgaches ont participé aux rencontres de printemps à Washington, quel est l'enjeu de ce rendez-vous ?

L'enjeu de ce rendez-vous était à plusieurs niveaux pour Madagascar. Premièrement, cela permet aux autorités malgaches de faire des rencontres au plus haut niveau avec le Fmi et la Banque mondiale qui offrent l'occasion de faire connaître et de plaider la cause du pays. Deuxièmement, cela permet de continuer les discussions techniques sur la négociation d'un programme de Facilité Elargie de Crédit (Fec) ainsi que de discuter des divers appuis d'assistance technique que le pays pourrait avoir besoin, que ce soit du Fmi ou de la Banque Mondiale. Troisièmement, cela permet également d'établir des contacts avec non seulement d'éventuels partenaires techniques et financiers traditionnels et non-traditionnels mais également avec des futurs investisseurs. C'est toujours une occasion de présenter le pays à l'extérieur à des investisseurs potentiels, et d'offrir une vitrine sur Madagascar.

Enfin, c'est une occasion de participer à différents débats sur des thèmes qui pourraient enrichir les réflexions sur l'élaboration de stratégie de développement pour le pays. Par exemple, cette année, il y avait deux thèmes très intéressants pour Madagascar. Un sur la fragilité. Quelles sont les réformes que des pays fragiles comme le Rwanda, la Sierra Leone et la Palestine ont pris pour devenir moins fragiles. Les ministres des Finances de ces pays-là ont expliqué dans un séminaire comment ils ont renforcé leurs institutions et rendu leur pays plus fort. Il y a des séminaires très importants où des gens d'expérience et de calibre expliquent comment ils ont dirigé leur pays.

Pourquoi ce fonds Fec accordé au pays en difficulté sur le plan de la balance des paiements est-il si important malgré un montant relativement peu élevé ? Ce sera officialisé quand ?

La somme n'est pas peu significative, il s'agit de 220 millions de dollars, ce qui représente 2 % du Pib. Ce chiffre ne vient pas au hasard. Il correspond au besoin de la balance des paiements

que nous avons identifié pour Madagascar. Si le besoin était plus important, on aurait fait plus. Sur le plan pratique, l'aide financière ne servira pas à financer un projet ou un programme quelconque, mais va être versée directement à la Banque Centrale et servira à renforcer la réserve internationale de devises gérée par cette dernière. Madagascar se dotera ainsi des ressources nécessaires pour se prémunir contre d'éventuels chocs sur son économie que ce soit d'origine interne ou externe.

D'une part, le Fmi donne de l'argent au pays. La contrepartie est que l'Etat s'engage à faire des réformes structurelles en profondeur. L'aspect pécuniaire est seulement une facette du programme du Fmi. Notre appui financier a un rôle catalytique pour la mobilisation d'autres sources de financement, en provenance d'autres bailleurs de fonds. Si Madagascar dispose d'un programme avec le Fmi, cela signifie que le pays mettra en œuvre certaines réformes qui renforceront sa capacité à rembourser les prêts. Cela donne confiance à des bailleurs qui donnent des fonds directement parce qu'ils savent que l'argent qui est donné au gouvernement malgache va être dépensé de manière efficace. Les fonds ne vont pas être gaspillés en chemin.

Ces réformes contribuent à la fois à la stabilité macroéconomique et la viabilité financière à travers une bonne gestion de la dette. Elles visent à redresser des problèmes structurels qui généralement minent le climat des affaires et qui n'encouragent pas les investisseurs potentiels. Finalement, on crée un cercle vertueux. Vous avez un gouvernement qui fait des réformes structurelles, qui s'attaque au problème de la jirama, d'Air Madagascar. D'autre part, vous avez des bailleurs de fonds qui arrivent, qui donnent de l'argent que ce soit pour la construction de route ou le social. Et le secteur privé voyant cela va se dire : peut-être qu'il est temps d'investir.

L'officialisation du programme proprement dit se fera quand le Conseil d'Administration du Fonds Monétaire International donnera son approbation officielle sur le contenu. En attendant, les négociations continuent et à cet effet une mission vient de séjourner au pays. Si la mission aboutit

“LE FEC INTÈGRE ÉVIDEMMENT LE PND ET LE PMO ET IL INCLURA ÉGALEMENT UN SOUTIEN FINANCIER PENDANT TROIS ANS AINSI QU'UNE ASSISTANCE TECHNIQUE DESTINÉE À RENFORCER LES CAPACITÉS DES CADRES DE L'ADMINISTRATION.”

“LE FMI FINANCE LA BALANCE DES PAIEMENTS. CELA VEUT DIRE QUE NOTRE ARGENT EST DÉBLOQUÉ À LA BANQUE CENTRALE. S’IL Y A UN CHOC ÉCONOMIQUE, INTERNE OU EXTERNE, LA BANQUE CENTRALE PEUT UTILISER CES RÉSERVES POUR PAYER POUR LES IMPORTATIONS PAR EXEMPLE, AFIN DE SOUTENIR LA MONNAIE NATIONALE.”



et s’il y a un accord avec Madagascar, il faut un délai plus ou moins de deux mois avant que le programme n’arrive au conseil d’administration. Mais je veux mettre l’accent sur un point. C’est le programme du pays qui est soutenu par le Fmi. Il y’a une perception, à tort, selon laquelle il s’agit d’un programme imposé par le Fmi. Pas du tout. C’est le programme du pays soutenu techniquement et financièrement par le Fmi.

Les autorités malgaches disent “écoutez, on veut faire ces réformes sur les trois prochaines années pour faire sortir le pays de sa pauvreté”. Dans le cas de Madagascar, le programme s’inspire surtout du Pmo et du Pnd. Nous, on soutient le pays dans les réformes prévues. Parfois, on donne des conseils techniques, il vaudrait mieux faire X plutôt qu’Y parce que notre expérience démontre que c’est plus efficace.

Pouvez-vous rappeler aux lecteurs la mission du Fmi et les limites de ses interventions en tant que bailleurs de fonds ?

Le Fmi a été créé vers la fin de la Seconde Guerre mondiale, pour éviter que les problèmes que l’on a rencontrés durant la période de l’entre-deux-guerres ne se répètent. Il a pour mission de : (i) promouvoir la coopération monétaire internationale; (ii) promouvoir la stabilité des changes; (iii) faciliter le commerce mondial; (iv) promouvoir un niveau d’emploi élevé et une croissance économique durable; (v) réduire la pauvreté de par le monde; (vi) mettre ses ressources, moyennant des garanties adéquates, à la disposition des pays qui sont en crise, confrontés à des difficultés de balance des paiements.

Le Fmi exerce ses missions à travers quatre niveaux : (i) une surveillance bilatérale et multilatérale. Pour être membre du Fmi, il y a certaines obligations. Chaque pays, des plus grands comme les Etats-

Unis, la Chine et la France, aux plus petits, en passant par l’Afrique du Sud, l’île Maurice, ou Madagascar sont soumis à l’article IV, qui est une consultation annuelle. On a une équipe de Washington qui vient dans le pays pendant quelques semaines. Elle parle avec les ministères, les Ong, le monde académique, le secteur privé, les banques...

Dans cette consultation, une équipe du FMI fait un constat sur la situation de l’économie, un bilan de santé, ce qui va et ce qui va moins bien. Elle fait des recommandations. Ce que l’article IV fait, c’est de regarder “les faiblesses”, les points où des réformes pourraient aider l’économie. Ces recommandations sont basées sur l’expérience de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas. Mais il n’y a pas d’élément contraignant, le gouvernement n’est pas contraint d’adopter les recommandations.

Le deuxième niveau c’est (ii) une assistance financière. Quand un pays est en crise ou sort d’une crise, la communauté internationale a donné au Fmi la responsabilité de fournir un soutien financier pour l’aider à s’en remettre. On est plus connu pour cela. Le Fmi fournit aussi (iii) des assistances techniques dans ses domaines d’expertise : gestion des finances publiques ; politique fiscale ; administration fiscale et douanière ; politique monétaire et financière ; supervision bancaire ; statistiques des secteurs réels. Il y a des experts qui viennent, font un diagnostic et proposent des solutions. Au dernier niveau, on assure (iv) des formations au bénéfice des cadres des ministères chargés des Finances et de l’Economie ainsi que de la Banque Centrale. On les invite soit au siège à Washington soit dans des centres régionaux comme à Maurice. On les forme sur les pensées les plus récentes et les plus à point.

L’administration promet de grandes réformes des sociétés d’Etat qui grèvent les finances publiques. Les dimensions politique et sociale

empêcheraient de prendre une décision selon une logique économique évidente pour régler le cas de la Jirama. Qu'en pensez-vous ?

Par définition, les réformes ne sont pas faciles à mettre en œuvre. Si c'était le cas, elles auraient déjà été faites. Quand l'Etat fait des réformes, presque toujours il s'attaque à des petits groupes d'intérêt, qui sont bien mobilisés, qui font du bruit, et qui mettent leurs intérêts en avant au-dessus de celui du public. Le gouvernement, qui a le mandat légitime du peuple, a comme devoir de faire primer l'intérêt national et l'intérêt public et non les intérêts de groupes qui sont dans une société d'Etat. Les réformes ont souvent un coût à court terme alors que les bénéfices ne sont visibles qu'à long terme.

En ce qui concerne les problématiques des sociétés d'Etat, il faut dépasser la réflexion sur les bénéfices à court terme des mesures de soutien de ces entreprises à travers des transferts et aller plus loin dans la réflexion. En effet, le fait de repousser la mise en œuvre des réformes au niveau de ces compagnies nationales pourrait être à terme préjudiciable pour la stabilité du pays. Maintenir artificiellement en vie financièrement ces sociétés, à travers un transfert permanent du budget de l'Etat, détourne des ressources qui devaient avoir servi d'autres objectifs de développement qui sont vitaux pour la population telle que la santé, l'éducation, la protection sociale et les infrastructures. Vu la difficulté de l'Etat à mobiliser des ressources, et de ce fait à remplir ses fonctions régaliennes les plus minimales, maintenir le transfert en faveur de ces sociétés implique une compression de ces dépenses à des niveaux qui ne permettent plus à l'Etat de fournir convenablement le minimum de services publics à sa population. A terme, une telle stratégie n'est pas viable, car les besoins urgents ne sont pas couverts.

Dans son rapport, le Fmi parle de réduire les subventions et transferts budgétaires inefficients aux entreprises publiques déficitaires. On ne pourrait pas tout simplement les supprimer ?

Que ce soit pour la Jirama ou Air Madagascar, les subventions sont relativement importantes. Le problème de ces entités ne peut pas être résolu rapidement. Même si on a déjà commencé à appliquer des réformes à la Jirama, les effets ne seront visibles que dans quelque temps. Durant cette période, il faudra continuer à subventionner la Jirama. L'idée c'est de réduire graduellement la subvention et éventuellement la supprimer.

Et de progresser dans le rééquilibrage des caisses de retraite de la fonction publique. C'est un sujet tout aussi délicat.

C'est un sujet très important et auquel il faudrait faire face. Ce qui se passe pour l'instant, c'est que vous avez beaucoup de gens qui dans 10 ou 15 ans iront à la retraite. L'Etat est moralement obligé de payer leur pension, c'est le contrat social qui doit être respecté. On ne peut pas fixer ce problème d'un jour à l'autre. Il y a trois solutions. Premièrement, on augmente l'âge de la retraite. Deuxièmement, on augmente les contributions. Troisièmement, on pourrait réduire les avantages de ces gens qui touchent une pension de l'Etat. C'est à l'Etat de choisir sa solution. Comme ces gens ont travaillé dans l'administration depuis 20 ou 25 ans, en l'espace de 5 ans, on ne peut pas rattraper le retard de l'argent qui a été versé comme contribution à la pension. Donc, ce sera un fardeau pour le budget pendant des années, peut-être pendant une ou deux décennies encore. Mais il faut commencer à faire dès maintenant les réformes. Graduellement, il y aura un impact positif sur le budget. La situation actuelle n'est pas soutenable. Des réformes doivent avoir lieu pour remettre les pensions publiques en équilibre budgétaire.

Le gouvernement prévoit plus de 5 milliards de dollars d'investissements publics provenant de ressources intérieures dans le cadre du Pnd. Est-ce que les faiblesses institutionnelles actuelles en matière de gouvernance ne remettraient pas en cause la réussite d'une aussi grande entreprise ?

Les faiblesses institutionnelles en matière de gouvernance pourraient être effectivement un frein dans la réalisation des objectifs de développement. En effet, elles pourraient compromettre, si on ne cite que l'exemple de la corruption, la mobilisation des ressources dont l'Etat a besoin pour financer ses programmes et ses projets. Les faiblesses institutionnelles empêchent également l'Etat de faire une utilisation optimale de ses ressources, surtout que cette dernière peine à décoller au pays. Si le cancer de la corruption n'est pas attaqué, et si vous avez un système judiciaire inefficace, ce sera aussi difficile de mobiliser un secteur privé qui pourrait servir de partenaire dans beaucoup de cas.

Les entreprises formelles se plaignent d'un harcèlement fiscal et de redressement d'un montant aussi démesuré qu'inexpliqué à leurs yeux. Ce besoin de résultat rapide en matière de recette fiscale ne risque-t-il pas de plomber la croissance au lieu de la développer ?



“VU LES ANNÉES DE TRANSITION, LA CAPACITÉ DE L'ETAT S'EST AFFAIBLIE, DONC IL FAUT LA RELANCER. LE PLUS IMPORTANT, C'EST D'ALLER VERS L'AVANT AVEC LES RÉFORMES.”

“LE FMI NE VA PAS ÉLABORER UNE NOUVELLE STRATÉGIE, C’EST VRAIMENT UNE STRATÉGIE QUI EST CONÇUE PAR LE PAYS..”

Les autorités malgaches sont actuellement confrontées à un besoin pressant de recettes afin de mener à bien les politiques publiques. L’approche n’est pas d’approfondir l’assiette fiscale, c’est-à-dire demander plus aux entreprises et individus qui payent déjà, mais d’élargir l’assiette, c’est-à-dire de demander aux entreprises et aux individus qui font de l’évasion fiscale de payer. La réalisation d’un tel objectif nécessite cependant une approche stratégique qui n’est pas le harcèlement fiscal. Une telle stratégie est préjudiciable pour l’administration fiscale et douanière, car elle peut inciter les contribuables formelles à une désobéissance et une évasion fiscale. Et souvent, l’argent ne rentre pas dans les caisses de l’Etat, il est perdu en chemin. Quand il y a un harcèlement, les entreprises ne sont pas contentes. Elles paient certains inspecteurs corrompus. Des entreprises harcelées et de l’argent qui n’arrivent pas dans la caisse de l’Etat, c’est la pire des combinaisons.

Une meilleure organisation sur les plans règlementaire et procédural, une utilisation plus rationnelle des ressources existantes, une meilleure priorisation des activités, une meilleure gestion des risques et un dispositif de contrôle bien ciblé suivant les risques pourraient déjà avoir des effets bénéfiques sur les recettes de l’Etat. Il faut surtout mieux cibler les risques. Par exemple, si vous avez une entreprise qui depuis de nombreuses années paie à la douane et n’a pas eu de problème, on va moins se focaliser sur elle. On doit s’intéresser aux entreprises qui sont nouvelles, sur lesquelles on n’a pas d’informations, ou sur les entreprises qui ont triché historiquement. Il faut faire une analyse des risques, car les ressources disponibles au niveau de la douane ne sont pas illimitées. Une fois les problèmes techniques résolus, il suffit d’avoir la volonté politique et le bon leadership pour initier et conduire les réformes qui ne sont pas nécessairement compliquées.

Les entreprises s’inquiètent de la dévaluation de l’Ariary qui ne profiterait qu’à une poignée d’entreprises exportatrices. Que pensez-vous de la situation monétaire du pays ?

La politique du taux de change de la Banque Centrale de Madagascar est basée sur un régime flottant. Donc le marché, précisément la demande et l’offre, détermine la valeur de l’Ariary par rapport aux devises étrangères. L’Ariary s’est stabilisé vis-à-vis du dollar et s’est apprécié vis-à-vis de l’euro. C’est la conséquence d’un régime flottant. Si on se réfère à l’article IV du mois de novembre 2014, le taux de change est relativement proche de l’équilibre.

En ce qui concerne le régime de change, le Fonds Monétaire International estime que le système de change en vigueur actuel est approprié. Et qu’il faut laisser les conditions du marché déterminer le niveau du taux de change. Afin de diminuer les tensions sur le marché interbancaire de devises, et limiter la dépréciation de l’Ariary, les autorités se doivent de se concentrer sur l’amélioration de la compétitivité du pays afin d’augmenter encore plus ses exportations ainsi que d’améliorer son climat des affaires pour favoriser les investissements. Cela va ramener des revenus en dollars et en euros et permettra de supporter l’Ariary.

La Banque Centrale doit poursuivre une politique monétaire indépendante. Cela suppose notamment sa recapitalisation afin de disposer des outils nécessaires pour mener à bien sa politique ainsi qu’une refonte de son statut. Elle doit devenir plus indépendante. Que le gouvernement réduise la dépendance aux avances statutaires étant donné que de telles avances augmentent la base monétaire de la Banque Centrale, ce qui est en conflit avec les objectifs de politiques monétaires et peut entraîner des risques inflationnistes. Si on a plus de recettes fiscales, on a besoin de moins d’avance statutaire

ABONNEZ-VOUS !

ÉCONOMISEZ

4 000 Ar sur le prix en kiosque !

C'est comme recevoir 2 numéros GRATUITS !



DÉCOUVREZ ROI EN VERSION

e-lecture

pour 60 000 ariary, 20 euros ou 30 dollars par an

on a un Ariary qui sera plus apprécié. Si on met en œuvre ces réformes, cela permettrait aussi une politique monétaire plus active, qui donnerait la priorité à l'absorption des excès de liquidités et donnerait plus d'importance au taux de référence, ce dernier n'ayant pas bougé depuis plusieurs années.

Vous estimez qu'il faut que les entreprises informelles paient des impôts pour élargir la recette fiscale. Il faudrait sans doute une profonde réforme du système fiscal du pays. Quel est votre avis ?

Malgré plusieurs années de réformes, la performance de Madagascar en termes de collecte de revenus reste une des plus faibles du continent africain avec un taux de pression fiscale estimé à environ 10% du PIB en 2014. Or, toutes les études s'accordent à dire que Madagascar dispose d'un système fiscal qui est parmi l'un des meilleurs du continent en termes de simplicité, d'assiettes larges et un taux relativement modéré. Ce qui implique que le problème de Madagascar est plus un problème d'administration fiscale, c'est-à-dire d'application du système fiscal existant, que d'un problème de politique fiscale. Cette dernière n'est pas parfaite, mais au moins avec ce qui existe actuellement, une amélioration des recettes peut-être attendue si des réformes sont entamées sur le plan administratif. Outre, le problème de corruption qui mine la performance des administrations fiscales et douanières, ces dernières pourraient améliorer leur performance avec une meilleure organisation - sur le plan de la gestion des ressources, des règlements et/ou procédures - et un recentrage stratégique de leurs activités.

Le Fmi dans son dernier rapport présente Madagascar comme un pays très pauvre selon di-

Comment inverser la tendance ?

Des formules magiques et uniques n'existent pas pour sortir le pays de l'état de pauvreté où il est. Il faut que l'Etat mette en œuvre certaines réformes et cela nécessite une volonté politique importante étant donné que le gros du travail dans la lutte contre la pauvreté revient à l'Etat malgache. Les partenaires techniques et financiers sont là en tant que soutien, mais ils ne pourraient jamais supplanter l'Etat. Madagascar dispose de beaucoup d'atouts dont il faudra optimiser leur exploitation. Augmenter les dépenses est une priorité, mais il faudra trouver les ressources nécessaires pour les financer. Un niveau élevé de dépenses n'est pas un problème en soi, c'est la façon dont on finance le déficit engendré par ce niveau élevé de dépenses qui pourrait engendrer des problèmes sur le plan macroéconomique si c'est mal maîtrisé. Nous voulons une augmentation des dépenses de manière soutenable, mais ce qu'il faut voir c'est comment augmenter les recettes.

Vous attachez de l'importance au fait que les citoyens soutiennent le gouvernement dans les réformes.

C'est très important que le gouvernement ait le soutien de la population. Dans beaucoup de pays, le gouvernement a eu la volonté de faire des réformes. Mais quand les citoyens n'ont pas la volonté de les voir appliquées ou quand ils ne voient pas de résultats, de plus en plus ils s'y opposent. Ils se disent pourquoi faire ces réformes et payer plus d'impôts s'il n'y a pas de résultats concrets. Donc, c'est très important d'avoir une stratégie de communication, où on explique pourquoi on fait quoi, où l'on annonce que les résultats vont venir dans quelque temps, mais aussi le temps venu, de montrer que nous avons avancé.



“LE CLIMAT DES AFFAIRES À MADAGASCAR FAIT FACE À PLUSIEURS DÉFIS QUE L'ÉTAT DOIT AFFRONTER AFIN DE FAVORISER LES INVESTISSEMENTS QUI MANQUENT CRUELLEMENT AU PAYS. LA STABILITÉ POLITIQUE EN EST UN ASPECT IMPORTANT.”

Oui ! JE M'ABONNE À

REVUE DE L'Océan Indien

Edition papier (*abonnement annuel*)

Madagascar : 70 000 Ar

Extérieur : 65 Euros Continent Européen et Africain

110 Dollars Continent Américain et Asiatique

Edition électronique (*abonnement annuel*)

30 000 ariary ou 20 euros ou 30 dollars

Je règle par :

Chèque bancaire ou postal à l'ordre de : SOCIÉTÉ CEMOI

Virement bancaire à la Banque Malgache de l'Océan Indien (BMOI)

Place de l'Indépendance - ANTANINARENINA

ANTANANARIVO 101 - MADAGASCAR

N°Compte : 00001 016883 001 27 MGA / 00001 016883 011 94 EUR
00001 016883 011 94 USD

Code Banque : 00004 Code guichet : 00001

Adresse de livraison et/ou facturation

Nom :

Prénoms :

Organisme :

Services :

Adresse :

Tél : Fax

E-mail :

Web :

Retourner à : Société C.E.M.O.I sise à l'Immeuble MADPRINT

Rue H.Rabesahala Antsakaviro - 101 Antananarivo - Madagascar - Tél. : 00 261 020 22 329 04 - E-mail : roi@moov.mg

REVUE DE L'Océan Indien