



RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

DOCUMENT SUR LES QUESTIONS GÉNÉRALES

Juillet 2017

Le présent document relatif à Madagascar a été préparé par une équipe des services du Fonds monétaire international à titre de référence pour les consultations périodiques avec le pays membre. Il repose sur les informations disponibles à la date de son achèvement, 16 juin 2017. Les avis qui y sont exprimés sont ceux de l'équipe des services et ne reflètent pas nécessairement l'avis des autorités malgaches ni celui du Conseil d'administration du FMI.

Ce document peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

Fonds monétaire international • Service des publications
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090
Téléphone : +1 202 623 7430 • Télécopie : +1 202 623 7201
Adresse électronique : publications@imf.org • Internet : <http://www.imf.org>
Prix unitaire (imprimé) : 18 dollars

**Fonds monétaire international
Washington, D.C.**



RÉPUBLIQUE DE MADAGASCAR

QUESTIONS GÉNÉRALES

16 juin 2017

Approuvé par
Le Département
Afrique

Préparé par Anja Baum (FAD), Lars Engstrom (AFR),
Yara Esquivel Soto (LEG), Johannes Eugster (SPR), Patrick
Imam (AFR) et Geoffrey Oestreicher (AFR).

Table des matières

GOVERNANCE ET CORRUPTION	3
A. La situation actuelle	3
B. Coûts de la corruption	5
C. Stratégies destinées à réduire la corruption	15
D. Résumé	25
Références	27
ENCADRES	
1. Taxonomie de la corruption	6
2. Le trafic de bois de rose	15
3. La nouvelle législation anti-corruption	18
4. Organes de contrôle et agences anti-corruption	20
GRAPHIQUES	
1. Proportion de citoyens qui croient que les fonctionnaires sont corrompus, 2013	4
2. Afrique subsaharienne (ASS): indicateurs de gouvernance	5
3. Afrique subsaharienne: croissance économique réelle et corruption	7
4. PIB réel, effectif et avec la gouvernance d'un pays à revenu intermédiaire (indice: 2005 = 100)	8
5. Recettes fiscales	10
6. Indicateurs de corruption qui influent sur le contexte des activités d'affaires	11
7. Afrique subsaharienne: Indicateurs de corruption, qualité de la réglementation et indépendance de la justice	11
8. Madagascar et pays fragiles de l'ASS: monnaie au sens large (M3)	14
9. Afrique subsaharienne: transparence et contrôle de la corruption	21
10. Transferts budgétaires aux entreprises publiques en 2016 (en % des charges budgétaires totales)	23
TABLEAU	
1. Madagascar: effet de la hausse corruption d'une unité de l'indice de corruption perçue	7

IMPLICATIONS MACROÉCONOMIQUES DE L'AUGMENTATION DE L'INVESTISSEMENT

PUBLIC À MADAGASCAR	29
A. Introduction : pourquoi augmenter l'investissement public ?	29
B. Montée en puissance des projets d'investissement	32
C. Capacité d'absorption : capacité d'investissement	36
D. Implications macroéconomiques	40
E. Suivi des performances macroéconomiques et sectorielles	50
F. Conclusion	51
Références	54

ENCADRES

1. Augmentation de l'investissement public en Éthiopie	35
2. Évaluation de la gestion des investissements publics (août 2016) – Lacunes et recommandations	39
3. Le syndrome hollandais	45
4. Dépense ou absorption des flux d'aide	47

GRAPHIQUES

1. Madagascar et l'indice de développement des infrastructures en Afrique, 2000-16	31
2. Madagascar : aide de secteur extérieur (en % du PIB)	33
3. Madagascar : les financements externes déjà connus	34
4. Madagascar : répartition des financements externes par secteur	34
5. Modèle DIC - Comparaison entre un scénario de référence et une variante	53

TABLEAU

1. Madagascar : origine des financements déjà assurés, 2016-22 (en % de total)	33
--	----

GOVERNANCE ET CORRUPTION¹

À Madagascar, les indicateurs de gouvernance se sont nettement dégradés pendant la période de transition 2009-13. Alors qu'il y a dix ans ils étaient en général au même niveau que ceux des pays à revenu intermédiaire de l'Afrique subsaharienne (ASS), ils ont régressé et rejoint la moyenne des pays fragiles de l'ASS. Il y a lieu de croire que cet affaiblissement de la gouvernance réduit actuellement la croissance économique du pays d'à peu près 0,5 % par an (voire plus), le ratio recettes fiscales/PIB étant amputé d'au moins 3 %. Sur un plan plus général, la corruption s'accompagne d'une moindre stabilité macroéconomique et politique, créant éventuellement un cercle vicieux. Après le rétablissement de l'ordre constitutionnel en 2014, le gouvernement a commencé à s'attaquer à elle, surtout, jusqu'à présent, en adoptant de nouvelles lois. Il faut accorder davantage d'attention à leur application effective et à la mobilisation de ressources suffisantes pour la combattre. La présente note résume la situation actuelle, examine le coût économique de la corruption et suggère quelques idées sur les moyens de faire avancer les réformes anti-corruption.²

A. La situation actuelle

1. La période de transition de cinq ans qui a suivi le coup d'État militaire de 2009 a été caractérisée par un affaiblissement institutionnel généralisé, une aggravation de la corruption et le développement de trafics illicites. Les indicateurs de gouvernance, qui étaient similaires à ceux des pays de l'ASS à revenu intermédiaire il y a dix ans, se sont dégradés et ont approché la moyenne des pays fragiles de l'ASS (graphique 2). Si l'on mesure la gouvernance au moyen de l'indice Ibrahim et de Transparency International, aucun pays de l'ASS n'a davantage régressé que Madagascar au cours des dix dernières années. Parmi les pays à faible revenu (PFR), la gouvernance s'est en moyenne légèrement améliorée pendant cette période, alors que Madagascar a reculé sur tous ses aspects—maîtrise de la corruption, efficacité, stabilité politique, qualité réglementaire, État de droit, participation et conformité.

2. Comment s'explique cette dégradation de la gouvernance? L'interaction de plusieurs facteurs a favorisé une corruption croissante:

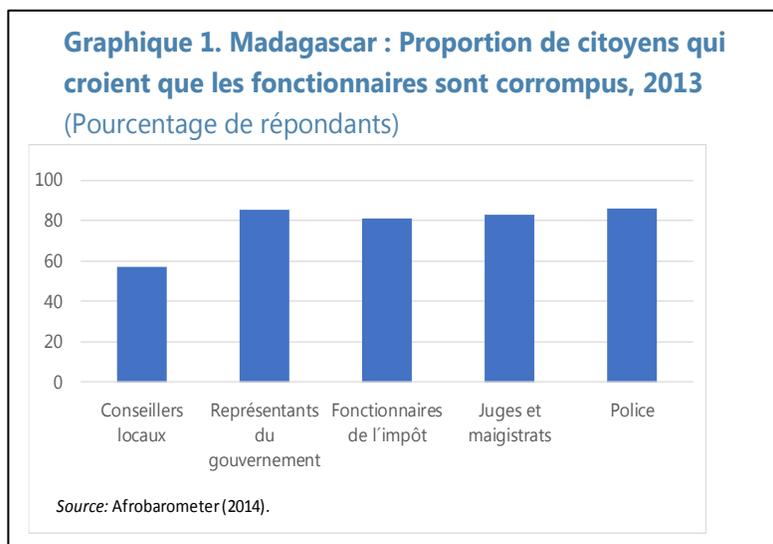
- *La culture politique:* depuis longtemps, le système politique de Madagascar est miné par la corruption. Les partis servent souvent à distribuer des faveurs au lieu d'être des instruments de participation des citoyens et de fourniture de biens publics (encadré 1). Dans le passé, les projets de développement à grande échelle ont été des « éléphants blancs au service d'une corruption massive ».³
- *Absence de légitimité:* la communauté internationale n'a jamais reconnu le gouvernement provisoire; en outre, le Président, les membres du parlement et les maires n'étaient pas élus et n'avaient pas à rendre compte de leurs décisions.

¹Document établi par Lars Engstrom, Yara Esquivel Soto et Patrick Imam.

²On trouvera une présentation résumée du coût économique et social de la corruption dans FMI (2016a).

³International Crisis Group (2010).

- *Importance de l'économie informelle*: il existe à Madagascar une vaste économie informelle, qui fait beaucoup usage des espèces, et la profondeur financière est limitée; cela rend difficile le suivi et le contrôle des opérations entachées de corruption.



- *Manque d'indépendance judiciaire*: l'indépendance des organes de lutte contre la corruption pâtit du contrôle que l'exécutif exerce sur eux.⁴ Il y a fréquemment des interférences politiques dans le fonctionnement de la justice et le pouvoir exécutif fait pression sur les magistrats, notamment en les déplaçant.
- *Des institutions faibles et sous-financées*: à partir d'une situation budgétaire tendue, Madagascar a fait l'objet, à la suite du coup d'État militaire de 2009, de sanctions internationales qui ont encore réduit les ressources disponibles. L'aide étant passée de quelque 35 % du budget en 2008 à environ 15 % en 2012, les dépenses publiques ont diminué. Les fonctionnaires, et la population en général, ont commencé à chercher d'autres moyens de subsistance de sorte que la corruption est devenue endémique dans la société. Parallèlement, les agences chargées de la combattre, financées (en grande partie) par des donateurs, ont vu leurs moyens s'amenuiser.

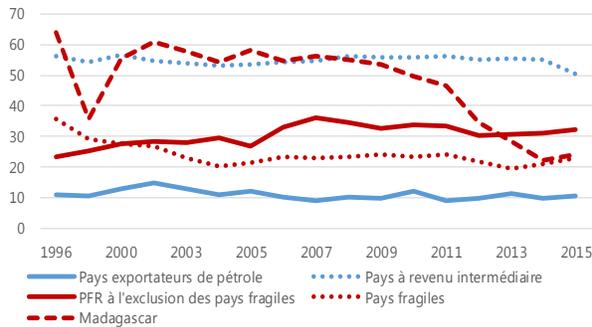
3. Les déficiences de la gouvernance prennent diverses formes dans le domaine économique, tandis que la médiocrité des institutions permet à la corruption de prospérer. Le trafic de bois de rose et de pierres précieuses, la contrebande d'espèces rares et protégées, la corruption de fonctionnaires des douanes et des impôts, la captation de marchés publics, le trafic de drogue et les enlèvements font partie des symptômes d'une corruption généralisée. Du fait de l'affaiblissement des institutions, des activités comme le blanchiment d'argent par le biais d'acquisitions immobilières et le trafic de pierres précieuses--pour ne citer que quelques exemples -- se répandent et ne peuvent être aisément réprimées par le système judiciaire. Parallèlement, les lacunes de l'information (par exemple l'enregistrement inadéquat des titres de propriété), l'imperfection des données fiscales et bancaires ainsi que le caractère limité de la coopération internationale font obstacle à l'usage d'informations, d'origine nationale ou étrangère, pour la répression de la délinquance financière. Depuis 2004, seulement quatre affaires de soupçons de blanchiment d'argent ont été portées devant les tribunaux et elles ont abouti à deux condamnations.

⁴ Transparency International (2014).

Graphique 2. Afrique subsaharienne (ASS) : indicateurs de gouvernance

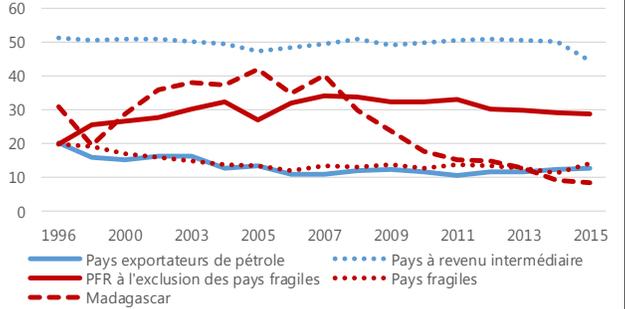
Contrôle de la corruption

(classement en percentile; plus le niveau est élevé, meilleur est le contrôle)

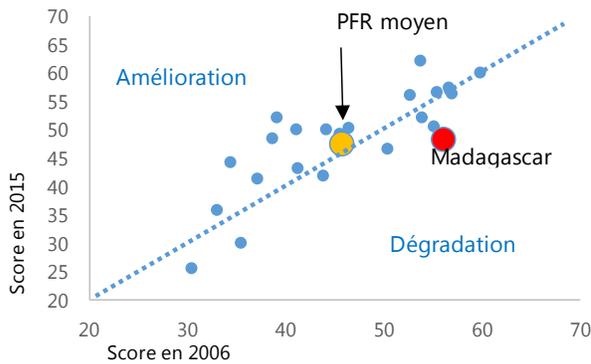


Efficacité administrative

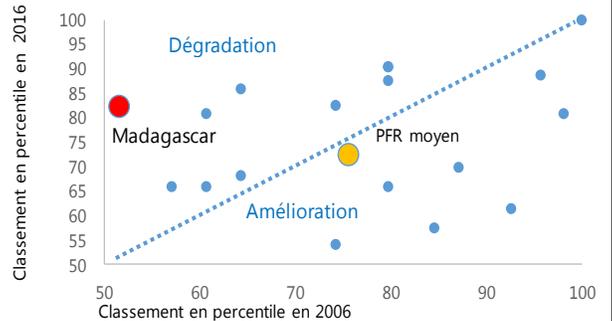
(classement en percentile; plus le niveau est élevé, plus l'efficacité est grande)



PFR de l'ASS: indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique, 2006 et 2015 (plus il est élevé, moins la corruption est répandue)



PFR de l'ASS: Indice de corruption de Transparency International, 2006 et 2016 (plus il est élevé, plus la corruption est répandue)



Sources : Indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale ; Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique et Transparency International.

B. Coûts de la corruption

4. La plupart des travaux théoriques, mais aussi des études de cas et des données probantes au niveau micro, laissent penser que la corruption freine sérieusement les performances économiques (voir par exemple Svensson, 2005). Elle porte atteinte au bien-être social de plusieurs manières, notamment en détournant des ressources au profit de personnes privées, en affaiblissant les institutions, en sapant la légitimité de l'État, en augmentant le risque de troubles, en nuisant au contexte des activités d'affaires, en diminuant la quantité et la qualité de l'investissement ainsi qu'en aggravant l'instabilité budgétaire. L'essence même de la corruption étant de ne pas se pratiquer ouvertement, il est difficile d'en chiffrer le coût.

Moindre croissance et instabilité macroéconomique

5. Pour établir un lien entre corruption et croissance économique, il faut procéder à une analyse minutieuse. Une simple représentation graphique conjointe de la croissance économique

réelle et de la maîtrise de la corruption dans tous les pays de l'ASS, de 2000 à 2015, ne prouve pas l'existence d'un lien quelconque. Il y a de nombreuses raisons à ce manque de corrélation, l'une étant que des pays bien pourvus en ressources naturelles se sont développés malgré la corruption. La Guinée équatoriale en est un bon exemple. Grâce à l'exploitation du pétrole, elle a pu conjuguer un taux de croissance réel moyen de près de 17 % par an avec le score le plus bas des pays de l'ASS en matière de corruption. Pour mettre en évidence l'effet de la corruption sur la croissance, il faut donc la séparer d'autres variables, comme la dotation en ressources naturelles, qui influent aussi. Ne serait-ce qu'en réduisant l'échantillon des pays de l'ASS au sous-échantillon des PFR -- lesquels se prêtent mieux à la comparaison -- on peut percevoir un lien positif un peu plus robuste entre la maîtrise de la corruption et la croissance (graphique 3).

Encadré 1. Taxonomie de la corruption

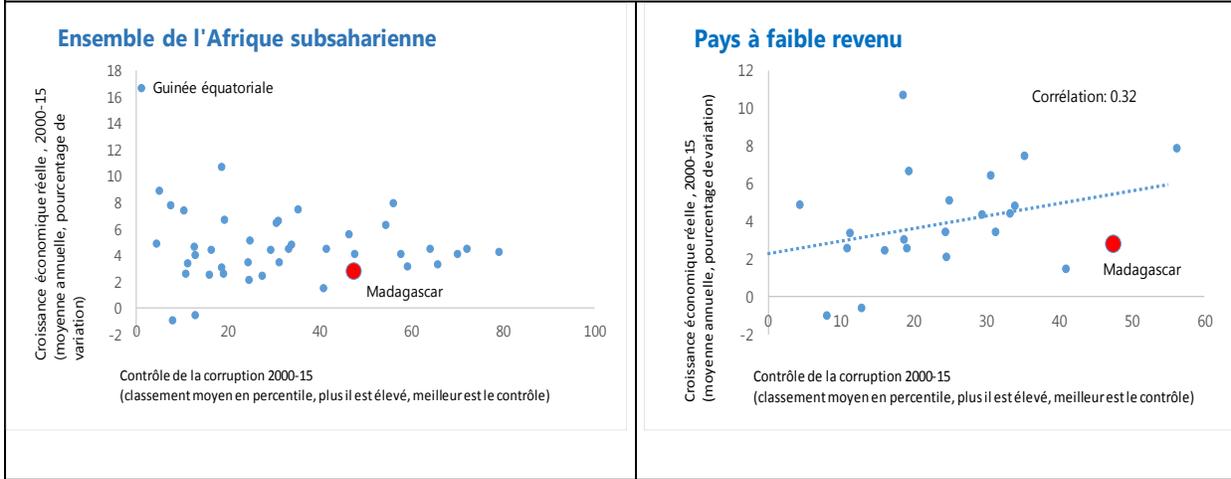
La corruption, définie comme l'exercice abusif d'une fonction publique aux fins de gains privés, est souvent divisée en trois grandes catégories à Madagascar:

-*La petite corruption*: les gens la considèrent comme un aspect habituel des rapports avec l'administration, la police, la gendarmerie et la justice. La grande majorité de la population a la conviction que certains fonctionnaires sont corrompus. Cette forme de corruption a toujours existé dans le pays.

-*La corruption (politique) de grande envergure*: le système politique est basé sur le clientélisme et l'existence de réseaux informels. Les partis servent à maintenir au pouvoir des personnes influentes en accordant des faveurs. Certains membres du personnel politique détournent des fonds publics ou inventent des formalités qui permettent d'avantager telle ou telle personne. Cette situation se traduit par un mauvais classement à l'Indice mondial de la compétitivité pour la période 2016-17: transparence de la formulation des politiques publiques (Madagascar est avant-dernier, 137ème sur 138), cadre juridique permettant de contester la réglementation (128ème) et indépendance de la justice (126ème).

-*Trafics*: à Madagascar, la faiblesse de l'État ainsi que l'existence d'une façade maritime étendue et mal surveillée exposent à toutes sortes de trafics. Le recul de l'État de droit a favorisé l'abattage illicite d'arbres et le trafic d'essences rares ainsi que la contrebande de minerais, de pierres précieuses et d'éléments protégés de la flore et de la faune, par exemple les tortues. En outre, selon certaines informations, des hommes, des femmes et des enfants seraient victimes de trafics et de travail forcé (US Department of State, 2016).

Graphique 3. Afrique subsaharienne: croissance économique réelle et corruption



Sources: Perspectives de l'économie mondiale (octobre 2016) et Indicateurs de gouvernance mondiaux.

6. Denombreuses études empiriques s'appuyant sur des travaux statistiques avancés ont conclu que la corruption allait de pair avec une moindre croissance économique.⁵ Ce constat est confirmé par plusieurs méta-analyses -- c'est-à-dire des travaux résumant et analysant les résultats d'un grand nombre d'études distinctes.⁶ Selon une méta-analyse influente réalisée par Ugur et Dasgupta (2011), une hausse d'une unité de l'indice de perception de la corruption s'accompagne d'une baisse de 0,9 % par an en moyenne de la croissance du PIB par habitant, sur la base de 434 estimations distinctes portant sur toutes les catégories de pays, et de 0.6 % par an en moyenne sur la base de 34 estimations distinctes ne portant que sur des PFR (tableau 1). On constate une forte corrélation entre corruption et moindre croissance, mais le lien de causalité est moins clair et joue probablement dans les deux sens : moins de corruption favorise la croissance, tandis que les pays à croissance supérieure peuvent prendre des mesures pour réduire la corruption.

portant que sur des PFR (tableau 1). On constate une forte corrélation entre corruption et moindre croissance, mais le lien de causalité est moins clair et joue probablement dans les deux sens : moins de corruption favorise la croissance, tandis que les pays à croissance supérieure peuvent prendre des mesures pour réduire la corruption.

Tableau 1. Madagascar : effet de la hausse corruption d'une unité de l'indice de corruption perçue

	PFR	Tous les pays
Croissance du PIB par habitant	-0.59	-0.92

Source: Ugur and Dasgupta (2011).

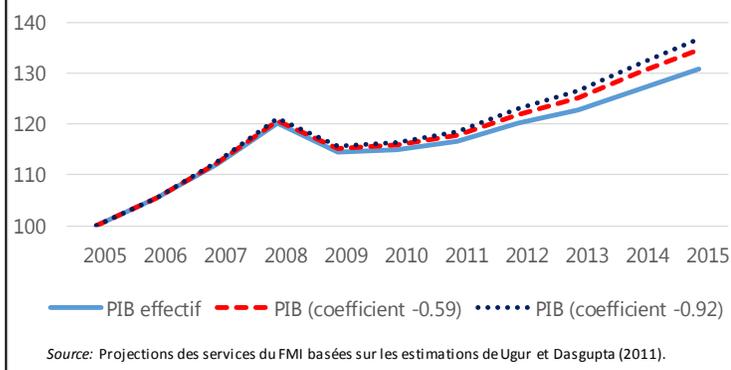
7. Il est plausible que la dégradation de la gouvernance au cours des dix dernières années réduise actuellement la croissance économique de Madagascar d'au moins 0,5 % par an. Selon les indicateurs de gouvernance de la Banque mondiale, le score de Madagascar en matière de corruption a baissé de 0,9 unité de 2005 à 2015. Si l'on se réfère aux estimations d'Ugur et Dasgupta pour les PFR, cela irait de pair avec une réduction de la croissance du PIB de quelque 0,5 % par

⁵À la connaissance des auteurs, aucune étude ne s'est intéressée au coût direct de la corruption à Madagascar.

⁶ Ugur et Dasgupta (2011); Campos, Dimova et Saleh (2010) ainsi que Ugur (2014).

an avec un coefficient de $-0,59$ et de quelque $0,8\%$ par an avec un coefficient de $-0,92$. En d'autres termes, si Madagascar pouvait ramener la corruption à son niveau de 2005 (avant la période de transition), la croissance annuelle, toutes choses égales par ailleurs, serait supérieure de $0,5$ à $0,8$ point de pourcentage, un montant significatif compte tenu de l'effet cumulé (graphique 4).

Graphique 4. Madagascar: PIB réel, effectif et avec la gouvernance d'un pays à revenu intermédiaire (indice: 2005 = 100)



8. En outre, la corruption est probablement un facteur d'instabilité macroéconomique.

L'argent qui en est issu complique la gestion macroéconomique. Les activités liées à la corruption sont souvent absentes des statistiques officielles et cette lacune induit en erreur les responsables de la politique économique (Quirck, 1996). Ainsi, le blanchiment d'argent peut entraîner d'importantes entrées ou sorties de capitaux qui ont une incidence sur le taux de change (Hampton, 1996). Les études effectuées par Chalendar (2016) montrent que la facturation inexacte à grande échelle d'importations et d'exportations, dans le but de transférer des fonds à l'étranger, risque de rendre difficile l'interprétation des fluctuations du taux de change et par conséquent la mise en œuvre de mesures appropriées.

Résultats budgétaires

9. La corruption affaiblit la capacité de l'État à collecter des recettes ainsi que ses autres fonctions fondamentales. La culture de la conformité en souffre et l'évasion fiscale s'accroît. Alors que d'autres pays fragiles de l'ASS ont élevé le produit des impôts et des droits de douane à quelque 15% du PIB, il est passé à Madagascar de 12% du PIB en 2008 à 10% environ pendant la crise et s'établit actuellement à approximativement 11% . Les bénéfices sont peu imposés et le recouvrement de la TVA est l'un des moins efficaces des pays membres de la CDA (Communauté de développement de l'Afrique australe). Malgré un taux normal élevé (20%), la TVA ne rapportait en 2012 que l'équivalent de $5,4\%$ du PIB. Le niveau de développement ne suffit pas à expliquer le faible rendement des impôts à Madagascar. Il est sensiblement supérieur dans d'autres pays ayant un PIB par habitant comparable (Graphique 5).

10. Le faible rendement fiscal résulte de la non conformité et d'exonérations. Les pertes de recettes dues à la corruption et à d'autres formes d'indiscipline fiscale sont probablement significatives. La performance de l'administration fiscale nationale est très en deçà des meilleures pratiques internationales, selon l'évaluation effectuée en 2015 au moyen de TADAT (Instrument d'évaluation par diagnostic des administrations fiscales). La principale exonération s'applique aux quelque 600 entreprises présentes dans ce que l'on appelle les zones franches ; elles sont dispensées du paiement de l'impôt sur les bénéfices pendant leurs cinq premières années d'existence et supportent ensuite un taux d'imposition minoré (10%). On a une idée de l'importance

de cet avantage car les entreprises en question ont généré en 2013 9 % du chiffre d'affaires couvert par l'unité chargée des gros contribuables, alors que leur part dans le produit de cet impôt était de 2 %.

11. Le produit de l'impôt pourrait être sensiblement augmenté. Selon des études des performances et des efforts sur le plan fiscal, Madagascar pourrait élever son ratio de prélèvements fiscaux à 17 % du PIB (contre quelque 11 % actuellement)(FMI, 2015). Cet écart de performance est probablement lié en grande partie à la corruption. Les estimations des services du FMI indiquent qu'une amélioration d'un point du contrôle de la corruption dans un pays s'accompagne d'une hausse des recettes fiscales de 4 % du PIB (FMI, 2016b). Si la valeur actuelle de l'indice de Madagascar était portée au niveau du pays moyen à revenu intermédiaire (c'est-à-dire que l'on reviendrait à la situation de la gouvernance il y a 10 ans environ), on pourrait s'attendre à une hausse des recettes fiscales d'un peu plus de 3 % du PIB, soit à peu près la moitié de l'écart de performance.

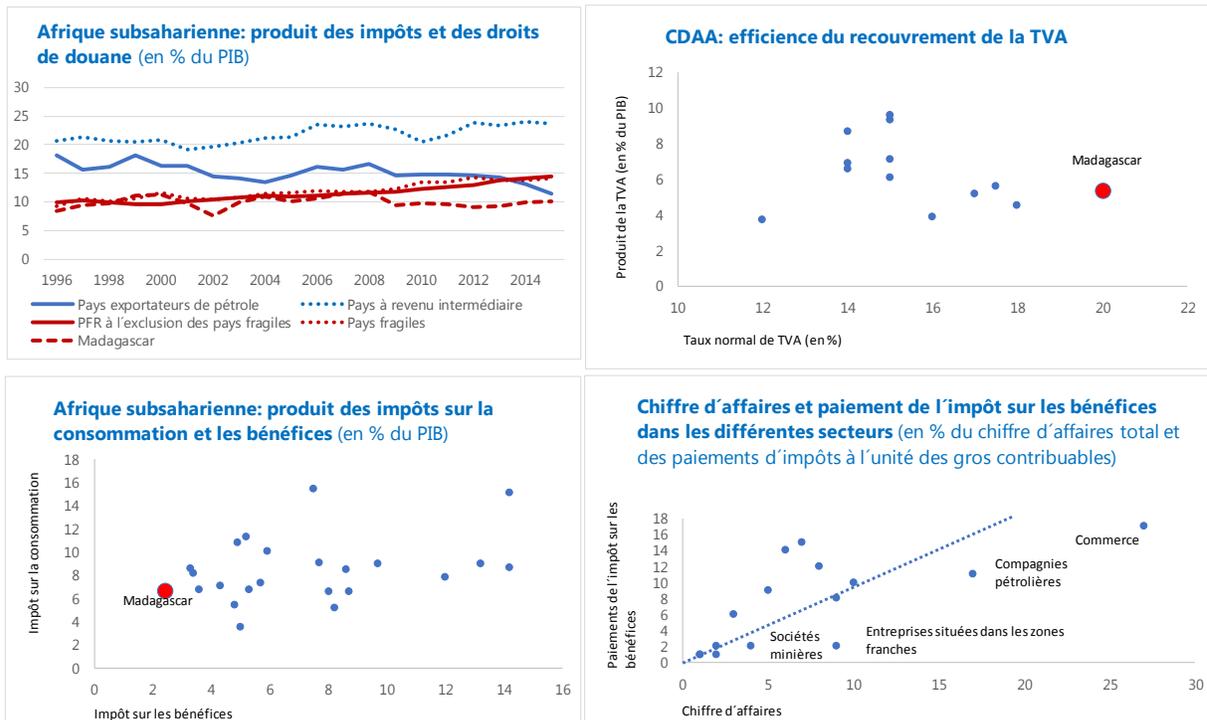
Faiblesse des institutions, crise de légitimité et troubles

12. La corruption entame la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques.

Quand elle atteint des niveaux élevés, les institutions tendent à devenir des instruments de recherche de rentes aux mains de dirigeants politiques et d'une petite élite économique, et cela au détriment de la concurrence. Ainsi, l'étude diagnostique sur l'intégration des échanges réalisée en 2015 par la Banque mondiale considérait la nécessité d'une véritable concurrence sur les marchés de produits et de services comme une recommandation essentielle dans le cas de Madagascar. Divers exemples illustrent la collusion entre le personnel politique, des hommes d'affaires et certains fonctionnaires des douanes pour permettre le dédouanement avec des contrôles allégés de marchandises importées par de grandes entreprises disposant de relations. Ce type de faveur donne un avantage compétitif à des entreprises bien introduites et limite probablement la concurrence sur le marché national. Il en résulte des bénéfices supérieurs pour les « initiés », des prix plus élevés pour des produits importants sur le marché national et des pertes de recettes significatives pour l'État.

13. Un État perçu comme corrompu est plus susceptible d'être considéré comme illégitime au bout d'un certain temps, ce qui compromet la stabilité politique. Les gouvernements qui favorisent leurs partisans et exploitent les autres citoyens risquent de voir s'exprimer le mécontentement des catégories désavantagées et de pousser la population à recourir à la violence (FMI 2016a). Bien qu'à partir des années 1990 le système économique de Madagascar soit progressivement passé de la centralisation aux règles du marché, la culture politique n'a guère évolué, l'État étant souvent perçu comme autoritaire et favorisant une minorité. Il est significatif que plusieurs événements antérieurs à la crise de 2009 aient renforcé l'impression que l'État n'était pas impartial (International Crisis Group, 2010).

Graphique 5. Madagascar : recettes fiscales



Sources: Perspectives de l'économie mondiale (octobre 2016) et Rota-Graziosi (2015).

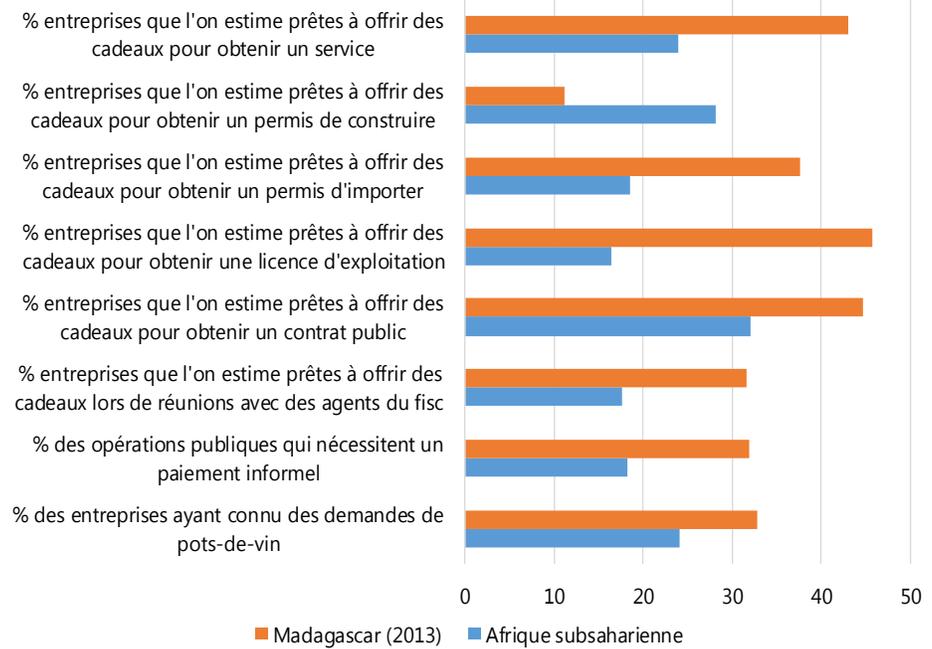
Contexte des activités d'affaires et investissement

14. La corruption réduit l'investissement privé parce qu'elle agit comme un impôt sur le capital et élève le taux de rendement minimal. Le paiement de pots-de-vin, les retards, les distorsions, etc, augmentent le coût de l'investissement. Les créateurs d'entreprises ont besoin de permis et de licences, ce qui les met à la merci de fonctionnaires corrompus. En outre, la corruption fausse la concurrence, de sorte que davantage de capital humain est affecté à la recherche de rentes plutôt qu'à des activités productives propices au développement.

15. À Madagascar, la corruption représente un défi pour le secteur privé. Celui-ci s'inquiète de l'absence d'une concurrence équitable dans de nombreux secteurs, due à la présence de groupes d'entreprises très liés au personnel politique. L'enquête de 2016 sur la facilité de faire des affaires a classé Madagascar à la 164^{ème} place (sur 189 pays), plusieurs indicateurs de la corruption dépassant de beaucoup la moyenne de l'ASS (graphique 6). L'exigence de permis et de licences pour entrer sur le marché facilite la recherche de rentes. S'agissant des exportateurs, de nombreux produits nécessitent des documents liés aux contrôles réglementaires, ce qui absorbe beaucoup de temps,

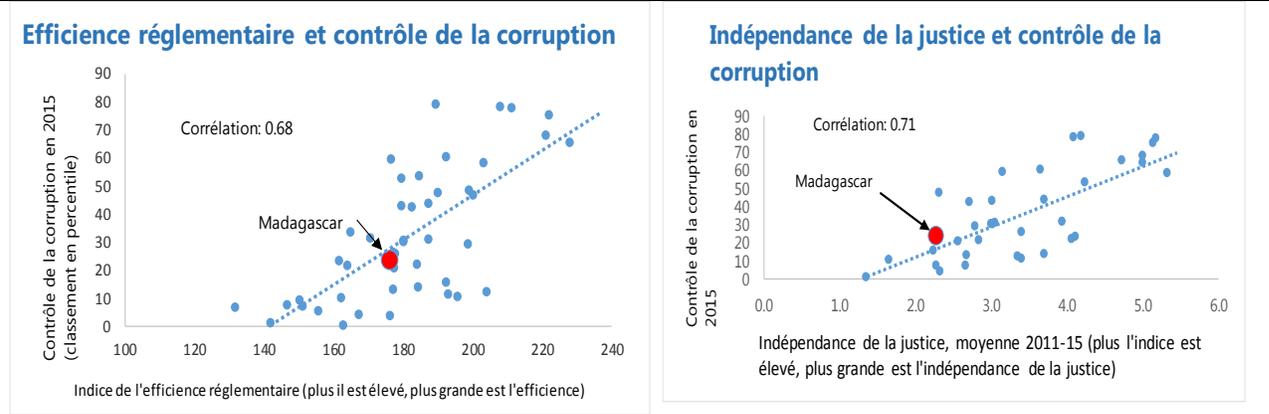
entraîne des coûts et éventuellement le versement de pots-de-vin. Les entreprises exportatrices qui utilisent des intrants importés sont doublement pénalisées par les lourdes procédures d'importation et d'exportation. Des sociétés qui pourraient, sans ces contraintes, participer aux chaînes de valeur internationales en se spécialisant dans certaines parties ou tâches deviennent moins compétitives (graphique 7).⁷

Graphique 6. Madagascar: Indicateurs de corruption qui influent sur le contexte des activités d'affaires



Source: enquête de la Banque mondiale sur les entreprises.

Graphique 7. Afrique subsaharienne: Indicateurs de corruption, qualité de la réglementation et indépendance de la justice



Sources: Heritage Foundation, Indice de liberté économique 2016; Forum économique mondial; Indice de la compétitivité mondiale et indicateurs de gouvernance mondiaux.

⁷ En outre, l'insuffisance des droits de propriété est souvent à l'origine de la corruption à Madagascar parce que le système judiciaire ne les fait pas assez respecter.

16. Les problèmes posés par la corruption et le manque de concurrence sont aggravés par les doutes à propos de l'impartialité du système judiciaire.

Les acteurs du secteur privé ont la conviction que la justice est biaisée et que les lois sont appliquées inégalement.

Comparativement aux autres pays de l'ASS, Madagascar est classé par l'indice de compétitivité du Forum économique mondial comme ayant l'un des systèmes judiciaires les moins indépendants. La législation en vigueur donne au Président des pouvoirs étendus en ce domaine. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), qui gère les carrières des magistrats, est présidé par le Président de la république et vice-présidé par le Ministre de la justice. La Haute cour constitutionnelle (HCC) n'a également qu'une indépendance limitée vis-à-vis du pouvoir exécutif. Parmi ses neuf membres, le Président de la république en nomme directement trois, dont son président, et le CSM trois autres. Dans ces conditions, il arrive que les magistrats fassent preuve d'une grande prudence et se gardent souvent d'aller à l'encontre de responsables puissants. En outre, le système judiciaire est vulnérable aux manipulations du fait de l'insuffisance de ses ressources financières et humaines (International Crisis Group, 2010). Diverses affaires ont illustré l'impunité fréquente de responsables publics qui enfreignent la loi, en particulier quand il s'agit du trafic de ressources naturelles (Bertelsmann Stiftung, 2016).

17. Les études de l'incidence de la corruption sur la croissance sous-estiment probablement le degré auquel la corruption et les distorsions réduisent l'investissement productif du secteur privé

(Quirk, 1996). Le blanchiment d'argent détourne des ressources vers des investissements moins productifs, ce qui freine la croissance. Ainsi, le produit du trafic de bois de rose sert souvent à des investissements « stériles », comme l'immobilier, d'où une surévaluation générale dans ce secteur et l'éviction d'investissements plus productifs. La corruption a aussi pour effet de transformer des entreprises productives en investissements stériles car elles opèrent uniquement pour blanchir de l'argent. Enfin, elle fait probablement augmenter les importations. Afin de faciliter le blanchiment d'argent, le produit de la corruption est quelquefois utilisé pour importer des biens qui sont ensuite écoulés à vil prix sur le marché national avec une incidence négative sur le secteur privé.

18. Alors que la corruption nuit manifestement à l'investissement privé, elle a des effets plus complexes sur l'investissement public.

D'une part, elle réduit le rendement de l'impôt et les fonds disponibles pour les dépenses et les investissements publics. D'autre part, les fonctionnaires corrompus sont incités à augmenter les dépenses publiques pour favoriser la réalisation de grands projets de nature à procurer des gains privés substantiels au décideur lui-même (par exemple les gros contrats dans le secteur de la défense), quelle que soit la qualité de l'investissement. Certaines données empiriques confirment une corrélation généralement positive entre dépense publique et corruption (Baliamoune-Lutz et Ndikumana, 2008). Il n'en reste pas moins que la corruption compromet la qualité et l'efficacité de la dépense publique. Dans un contexte de ressources très restreintes comme celui de Madagascar, il est probable qu'elle coûte plus en pertes de ressources pour l'investissement qu'elle ne permet de gagner en incitations à investir.

Développement ralenti du secteur financier

19. Les personnes qui se livrent à la corruption ont besoin de dissimuler l'origine des fonds illicites pour éviter d'être découvertes et pour ne pas courir le risque de poursuites quand

elles les dépensent. C'est pourquoi la corruption est étroitement liée au blanchiment d'argent, qui s'accompagne souvent de multiples opérations visant à camoufler l'origine d'actifs financiers illicites afin que ceux-ci puissent être utilisés sans danger. Ces opérations consistent en général à : (i) placer le produit d'activités illicites dans des institutions financières au moyen de dépôts, de virements électroniques etc; (ii) à établir un cloisonnement entre les fonds issus de la corruption et leur origine grâce à une série d'opérations financières complexes et (iii), finalement, à effectuer une opération en apparence légitime pour dissimuler des fonds illicites.

20. Il est probable que la corruption fausse et retarde le développement du système financier de plusieurs manières :

- *La corruption favorise le recours à des espèces au lieu du système bancaire.* Pour éviter de payer des impôts, le secteur informel préfère utiliser du numéraire, ce qui réduit le montant des dépôts. Cela prive le secteur bancaire formel de financements et est préjudiciable à son essor.
- *Certaines banques ou entreprises financières se mettent à participer au blanchiment de l'argent.* Les personnes qui se livrent à la corruption se servent de banques situées à Madagascar et à l'étranger pour convertir le produit d'activités illicites en fonds légalement blanchis. Or, l'interaction avec ces personnes accroît la possibilité que la banque en question ou certains de ses autres clients soient escroqués ou encore que des délinquants en prennent carrément le contrôle, en particulier quand elle est petite et quand les régulateurs sont déficients. Dès lors, beaucoup d'entreprises et de ménages deviennent suspicieux à l'égard des banques et du système financier formel (FMI, 2001).
- *Une réputation de corruption rend les banques étrangères réticentes à travailler avec des entreprises relativement peu réputées.* Du fait des contraintes imposées par la maison mère et pour préserver leur image de marque, les banques sous contrôle étranger préfèrent prêter aux sociétés bien établies dont les comptes sont certifiés, d'où un freinage de la distribution de crédits à l'ensemble de l'économie et un accès limité des petites entreprises aux financements. Dans ces conditions, des investissements légitimes sont découragés au détriment du système financier et des échanges.

21. Le système financier de Madagascar est peu profond, même en comparaison d'autres pays africains fragiles. Le retard sur ce plan se manifeste par la stabilité de la monnaie au sens large (M3), exprimée en pourcentage du PIB, depuis plus de dix ans⁸. L'effet net de cette situation est sans doute de ralentir la croissance économique (graphique 8).⁹

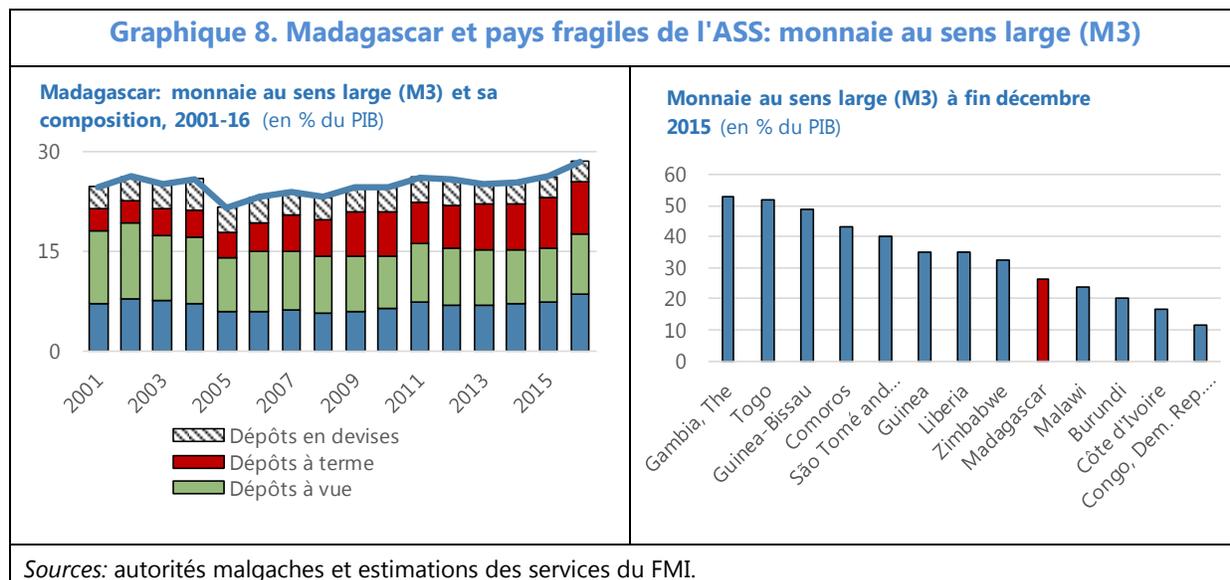
Capital humain

22. L'une des plus fortes corrélations mentionnées par les études économiques est que les pays à corruption élevée ont un moindre niveau de développement humain (Rose-Ackerman et

⁸ En 2016, la monnaie dans sa définition large a augmenté en pourcentage du PIB surtout en raison des prix élevés de la vanille exportée. Les petits producteurs de vanille non bancarisés perçoivent des sommes importantes en espèces, ce qui fait augmenter la monnaie fiduciaire en circulation.

⁹ Il est maintenant reconnu que le développement du système financier est un facteur de la croissance économique (par exemple Levine, 2005).

Truex, 2012). Les pays très corrompus tendent à sous-investir dans le capital humain, en particulier à moins dépenser pour l'éducation. L'incitation à étudier est également moindre puisque l'emploi dans les administrations publiques dépend probablement plus de relations ou de versements d'argent que du nombre d'années d'étude. Il en résulte aussi une aggravation de l'inégalité, car ceux qui ont les moyens d'acheter des postes dans les administrations perpétuent leur situation sociale.



23. Une hausse des dépenses publiques consacrées à la santé et à l'éducation a moins de chances de conduire à de meilleurs résultats (c'est-à-dire à une amélioration du capital humain) dans les pays à gouvernance médiocre. La corruption limitant l'efficacité des dépenses publiques, un plus grand effort sur le plan de la santé et de l'éducation a des effets positifs limités dans les pays jugés très corrompus ou dont l'administration est très inefficace (Rajkumar et Swaroop, 2008). Ainsi, en Ouganda, une enquête de suivi des dépenses publiques effectuée au milieu des années 1990 a révélé que les établissements scolaires ne recevaient que quelque 20 % des crédits qui leur étaient alloués par l'État central. La plupart des fonds étaient détournés par les fonctionnaires et les responsables politiques locaux chargés de les verser (Reinikka et Svensson, 2004).

Dégradation de l'environnement

24. À Madagascar, la déforestation et l'abattage illicite d'arbres constituent un défi environnemental majeur, car ces activités pénalisent les futures générations en appauvrissant le capital naturel. Selon de récents calculs portant sur la déforestation, la surface forestière totale diminue de 0,5 % par an. La coupe sélective de bois tropicaux onéreux, comme le bois de rose et l'ébène, favorise l'introduction d'espèces invasives, accroît le risque de feux de forêt du fait d'assèchements localisés et réduit la diversité génétique et la biodiversité. L'équilibre écologique est parfois si perturbé que l'ensemble de la forêt disparaît. Les effets négatifs de l'abattage illicite sont aggravés par la progression de la population qui fait augmenter la demande de terres agricoles à la fois destinées à l'agriculture de subsistance et à des cultures génératrices de revenus ; la déforestation continue donc.

25. À cause de la corruption, l'abattage illicite d'arbres peut perdurer. Elle est présente à tous les stades de cette activité. Les exploitants forestiers corrompent les fonctionnaires pour obtenir des permis d'exportation. Il arrive que des agents publics chargés de faire appliquer la loi touchent des pots-de-vin pour feindre d'ignorer les camions ou les bateaux qui transportent illégalement du bois. Quand on découvre des infractions à la réglementation, la corruption des magistrats empêche souvent les poursuites (USAID, 2016). Les médias font aussi état d'une corruption (politique) d'envergure destinée à influencer sur la lutte contre le trafic de bois de rose, certaines personnalités politiques haut placées ayant été accusées d'être en relation étroite avec les trafiquants. C'est ainsi que le capital naturel de Madagascar s'épuise au bénéfice d'une petite élite (encadré 2).

Encadré 2. Le trafic de bois de rose

Depuis une vingtaine d'années, la coupe illicite de bois précieux -- bois de rose, palissandre et ébène -- est un problème récurrent qui constitue une menace sérieuse pour l'écosystème de Madagascar et sa biodiversité unique. Outre la destruction de sites appartenant au patrimoine mondial et le pillage de ressources naturelles (espèces rares), elle prive Madagascar de recettes fiscales et donc de possibilités de développement (Randriamalala et Liu, 2010).

À Madagascar, le trafic de bois de rose constitue un délit et son prélèvement dans les « zones sensibles, dont les aires protégées et leur périphérie » est interdit depuis 2000. Toutefois, les failles de la législation, les permis d'exportation « exceptionnels » et une application déficiente de la loi ont facilité la création d'un réseau bien organisé de commerce illicite. La crise politique de 2009 a aggravé le problème, les exportations illicites ayant triplé au cours de cette seule année. La coupe illégale de bois a aussi des effets secondaires dommageables. L'habitat des espèces animales est perturbé, l'extraction illégale commence, les populations locales désespérées pratiquent la déforestation et le braconnage d'espèces menacées d'extinction prend de l'ampleur. La loi contre le trafic de bois précieux adoptée en 2015 a renforcé la répression de celui du bois de rose et de l'ébène.

La communauté internationale s'est engagée à mettre un terme aux trafics illicites au moyen de la Convention sur le commerce international des espèces menacées de la faune et de la flore (CITES) et un plan d'action prévoyant des mesures de protection a été adopté. Constatant que les progrès étaient limités, la Commission permanente de CITES a recommandé en 2016 à toutes les parties de suspendre le commerce de bois de rose provenant de Madagascar jusqu'à ce que les autorités de ce pays aient démontré qu'elles intensifiaient la répression. La commission attend en particulier des informations sur les saisies, les poursuites et les sanctions.

C. Stratégies destinées à réduire la corruption

26. La réduction de la corruption s'avérera difficile si l'on doute de l'engagement politique sur ce point. L'appui résolu des dirigeants du pays -- le Président, les partis politiques et l'armée (sujet qui dépasse le cadre de cette note) -- est indispensable pour combattre la corruption (Pande, 2007). Dans plusieurs pays qui ont réussi à la réduire (par exemple la Géorgie et les Philippines), la détermination des autorités a joué un rôle essentiel.

27. Le gouvernement actuel a pris des mesures contre la corruption. La « Stratégie nationale de lutte contre la corruption, 2004-2014 » constitue le fondement des actions actuelles en ce domaine, mais ses effets ont été limités par la crise de 2009-13 et les faiblesses du cadre

institutionnel. Le gouvernement élu en 2014 a formulé une nouvelle « Stratégie nationale de lutte contre la corruption de 2015 à 2025 »; l'idée est de faire respecter effectivement la loi en renforçant les moyens de l'État, en réprimant la corruption et réduisant les risques et les possibilités de corruption. Cette stratégie consiste à: (i) durcir la législation anti-corruption; (ii) renforcer l'indépendance et augmenter les ressources des agences publiques chargées de lutter contre la corruption; (iii) mettre au point un système d'information pour le suivi de toutes les affaires de corruption; (iv) améliorer l'intégrité du système judiciaire et (v) rendre pleinement opérationnel le Conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF).

28. La corruption est un problème aux aspects multiples qui nécessite d'appliquer simultanément des réformes dans plusieurs domaines. Pour être efficace, une stratégie doit fixer des priorités et un calendrier de mise en œuvre. La corruption étant le symptôme d'un dysfonctionnement de l'État, il faut, pour y remédier, opérer des changements à différents niveaux. La réforme de la législation est essentielle, mais doit d'accompagner d'institutions solides et indépendantes, du renforcement des capacités, de la transparence, de l'émancipation de la société civile et d'une amélioration de la gouvernance économique ; en outre, combattre la corruption donnerait plus de chances d'obtenir des résultats durables sur le plan socio-économique.

29. Consciente de la limitation des ressources, la stratégie anti-corruption doit être à la fois ambitieuse et réaliste. Les réformes de la législation ne sont crédibles que si elles sont appliquées par des institutions efficaces, d'où la nécessité d'une évolution profonde des comportements et des valeurs.¹⁰ Cela prend du temps et il faut gérer les attentes. S'agissant du respect de la loi, la stratégie pourrait porter initialement sur des mesures facilitant les enquêtes et la récupération des produits de la corruption blanchis à l'étranger par des fonctionnaires malgaches, tout en encourageant à moyen terme le renforcement des capacités nationales.

Mesures à court terme pour renforcer l'État de droit

30. Il faut absolument s'assurer que les actes de corruption aient une qualification pénale adéquate, conforme aux pratiques internationales. La nouvelle loi anti-corruption modifie le code pénal et rapproche ainsi le cadre juridique de Madagascar de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC). La plupart des faits de corruption relèvent maintenant de la justice pénale et seuls certains aspects, comme la corruption passive de fonctionnaires étrangers et l'obstruction à la justice dans le cadre d'investigations concernant la corruption, n'ont pas été traités. Les autorités malgaches travaillent actuellement à des réformes de la législation qui sont éminemment nécessaires. Un projet de texte sur la récupération des produits de la corruption est en cours de finalisation ; il devrait permettre aux autorités de saisir, bloquer, confisquer et gérer les produits d'actes délictueux, tout en protégeant les droits des tiers de bonne foi. Un projet de loi sur l'extradition et l'assistance juridique mutuelle en matière pénale est également sur le point d'être finalisé. Il permettra à Madagascar d'apporter une assistance à d'autres pays et d'en recevoir une de leur part dans le cadre d'enquêtes portant sur des faits de corruption.

¹⁰FMI (2016a).

31. Les mesures LBA destinées à lutter contre la corruption s'avèrent efficaces. Les fonds tirés de la corruption étant généralement blanchis pour éviter qu'ils soient découverts ou confisqués, un dispositif LBA efficace peut contribuer à déclencher des poursuites pour corruption et à la dissuader. En vertu des normes internationales, les dispositifs LBA doivent prévoir un contrôle renforcé des opérations financières effectuées par des « personnes politiquement exposées », une transparence adéquate en ce qui concerne l'identité des propriétaires de sociétés ainsi que des institutions spécialisées crédibles, par exemple des unités de renseignement financier. En appliquant un cadre LBA/FT efficace, les pays peuvent mieux sauvegarder l'intégrité du secteur public, protéger le secteur privé des abus de confiance, donner plus de transparence au système financier, faciliter la découverte de faits de corruption et de blanchiment d'argent, élargir les enquêtes et renforcer les poursuites en ces domaines ainsi que la récupération de biens volés.¹¹

32. Le dispositif LBA de Madagascar doit être encore sensiblement renforcé. Un projet de loi LBA/FT permettrait entre autres choses aux autorités (i) d'enquêter et d'engager des poursuites à propos du blanchiment de produits de la corruption; (ii) d'exiger des institutions et des professions, au sein et en dehors de la sphère financière, de faire preuve de la diligence nécessaire à l'égard de la clientèle et de faire état d'activités suspectes; (iii) d'exiger une diligence renforcée à l'égard des personnes politiquement exposées, qu'il s'agisse de nationaux ou d'étrangers, ainsi que des personnes politiquement exposées appartenant à des organisations internationales; (iv) d'exiger la transparence du contrôle des entreprises (encadré 3). Il est impératif que Madagascar donne la priorité à l'adoption d'une législation LBA appropriée, conforme aux normes révisées du Groupe d'action financière (GAFI).

33. Dans le cadre de la lutte contre la corruption, il est indispensable de publier la liste exhaustive des biens des hauts responsables publics. Conjuguée à une répression pénale adéquate de l'enrichissement illicite et du blanchiment d'argent, cette mesure faciliterait les poursuites pour faits de corruption. La publication des déclarations précitées sur un site Internet public contribuerait aux efforts des institutions financières, à Madagascar et à l'étranger, pour recenser les personnes politiquement exposées, comparer les biens qu'elles déclarent à ceux qui figurent dans leurs comptes et communiquer cette information aux unités de renseignement financier compétentes en cas de différences inexplicables. Afin que le système soit efficace, il faut aussi prévoir des peines dissuasives en cas d'absence de déclaration ou de fausse déclaration.

34. À Madagascar, le dispositif de déclaration des biens est inefficace et doit être réformé. La nouvelle loi anti-corruption vise une gamme élargie de responsables publics en englobant leurs épouses et leurs enfants mineurs, sous réserve de certaines exemptions, et autorise le BIANCO (Bureau indépendant anti-corruption) à vérifier les formulaires de déclaration. Toutefois, le système actuel est d'une utilité limitée pour combattre la corruption. En effet, il ne prévoit pas l'obligation de divulguer les biens dont on est bénéficiaire et de publier les déclarations correspondantes, tandis qu'il n'y a pas de sanctions pour absence de déclaration ou fausse déclaration.

¹¹FATF (2012).

Mesures à moyen terme pour renforcer l'État de droit

35. La création d'institutions anti-corruption solides et indépendantes est un objectif essentiel à moyen terme pour assurer la viabilité des réformes en ce domaine. Malgré certains progrès de l'actualisation du cadre juridique, l'application continue à poser problème. Il faut absolument développer les moyens de garantir l'efficacité du cadre. À Madagascar, l'indépendance de la justice a été difficile à réaliser. La population considère le système judiciaire comme corrompu (FMI, 2016c). Les décisions de justice sont si incohérentes et mal fondées que de nombreuses parties prenantes ont perdu confiance. Par ailleurs, il conviendrait de faire plus pour réduire la corruption dans les entreprises publiques (par exemple JIRAMA), en partie parce que ces institutions donnent l'impression d'avoir « capturé » l'État.

Encadré 3. La nouvelle législation anti-corruption

Plusieurs nouvelles lois anti-corruption ont été adoptées ces dernières années:

La loi de 2015 visant le trafic de bois précieux renforce la répression de celui de bois de rose et d'ébène; elle prévoit aussi la création d'un tribunal spécial pour juger les trafiquants et leurs complices.

La loi de 2016 sur la déclaration de patrimoine: (i) harmonise les dispositions relatives à celle-ci; (ii) élargit la définition du délit de corruption; (iii) renforce la protection des enquêteurs, experts, juges, témoins et lanceurs d'alerte (iv) facilite l'usage des déclarations de patrimoine par le ministère public pendant les procès.

La loi de 2016 relative à la lutte contre la corruption: (i) garantit l'indépendance opérationnelle de chaque centre anti-corruption et (ii) prévoit la mise en place dans chacun d'entre eux d'une commission indépendante, responsable du recrutement des agents ainsi que de la gestion, de la supervision, du suivi et de l'évaluation des activités du centre.

La loi sur la récupération des biens, qui devrait être adoptée en 2017, (i) établirait une procédure de récupération des biens acquis par la corruption ainsi que par des activités liées au blanchiment d'argent, au financement du terrorisme et aux réseaux criminels internationaux; (ii) harmoniserait les procédures de saisie, de blocage et de confiscation; (iii) faciliterait la saisie de biens pendant une enquête; (iv) réglerait la gestion des biens récupérés et (v) mettrait en place une procédure de suivi et de contrôle des biens saisis, bloqués et confisqués pour assurer la transparence de leur gestion.

36. Le cadre institutionnel actuel est déficient, en particulier l'institution judiciaire. Les interventions politiques dans les affaires jugées sont fréquentes et le pouvoir exécutif exerce des pressions sur les magistrats, notamment en les déplaçant dans d'autres juridictions. Le Rapport mondial sur la compétitivité pour 2016-2017 classe Madagascar 126^{ème} sur 138 pour l'indépendance de la justice¹². En mai 2015, l'Union des magistrats malgaches a exprimé sa préoccupation à l'égard d'assignations et de déplacements arbitraires de magistrats, non justifiés au regard des critères officiels. On dit que les recours ont été systématiquement rejetés par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), entité chargée de la nomination, du transfert et de la révocation des magistrats

¹²Forum économique mondial (2017).

qui est présidée par le Président de la République. L'influence politique sur le système judiciaire concerne aussi la Cour des comptes qui, pendant plusieurs années, n'a pas reçu les moyens budgétaires nécessaires à un fonctionnement efficace. Bien qu'elle ait pour mission de contrôler les comptes publics, ceux d'entreprises publiques comme JIRAMA, Air Madagascar, Omert ou Somapar ne l'ont pas été, parce que la Cour ne disposait pas d'un budget suffisant pour opérer et à cause de sa dépendance à l'égard de l'exécutif. Normalement, ses appréciations doivent être communiquées au Ministre des finances qui les notifie ensuite aux personnes et institutions concernées. Ainsi, la loi n'exige pas la diffusion publique de ces rapports et, le plus souvent, ils ne sont pas publiés ou ne le sont qu'avec un retard significatif.

37. Des mesures sont prises actuellement pour assurer l'indépendance de la justice. En 2016, le gouvernement a créé une juridiction spécialisée dans la lutte contre la corruption intitulée *Pôle Anti-Corruption* (PAC). Autres dispositions en cours d'application: (i) mettre en place un système d'attribution pour supprimer le concept d'« appartenance » d'une affaire à un magistrat avant qu'elle soit prête à être jugée; (ii) garantir que les décisions de justice soient prises dans des délais raisonnables et réduire le nombre significatif d'affaires en attente de jugement; (iii) publier, notamment en donnant accès à un site Internet dédié, toutes les décisions de justice pour renforcer la transparence et atténuer les incohérences entre elles.

38. Un cadre clair de coordination entre les agences renforcerait les institutions. Madagascar dispose d'une multitude d'organes de contrôle et d'agences anti-corruption (encadré 4). Aux yeux de nombreux observateurs, la complexité de ce système fait obstacle à la lutte contre la corruption. Des problèmes de coordination se posent à cause : (i) de chevauchements (par exemple, des désaccords sur la responsabilité pour une affaire entraînent des retards); (ii) du risque de commettre des erreurs de procédure, d'où l'abandon de certains dossiers; (iii) d'échanges d'informations insuffisants et du gaspillage de ressources budgétaires limitées (par exemple, chaque entité dispose de ses propres bureaux et agents), et finalement du manque de transparence. Certaines entités, comme le BIANCO, sont rattachées à la présidence, ce qui donne l'impression d'une absence d'indépendance. L'expérience internationale montre que les agences anti-corruption n'ont pas bien réussi dans la plupart des pays : l'application de la loi est coûteuse et nécessite une administration et un système judiciaire honnêtes (Voigt et al., 2008).

39. Certaines mesures pourraient améliorer la structure institutionnelle actuelle :

- Un leadership institutionnel. Il est impératif qu'une entité coordonne effectivement la lutte contre la corruption. En vertu de la législation, c'est le *Comité pour la sauvegarde de l'intégrité* (CSI) qui devrait assurer cette fonction.
- Davantage de procès pour des faits de corruption. La justice, en l'occurrence la Chaîne pénale économique anticorruption (CEPAC), n'a pas traité toutes les éventuelles affaires de corruption en rapport avec les trafiquants de bois de rose ou avec l'enquête du BIANCO sur JIRAMA ; en outre, aucun jugement final n'a été rendu (jusqu'à maintenant) dans les 152 affaires transmises par le SAMIFIN.

- L'amélioration de la qualité du recrutement. Il serait sans doute souhaitable d'élever le niveau des examens d'entrée à l'ENM (École nationale de la magistrature), à l'académie militaire, dans la police nationale, dans la gendarmerie, à l'IGE, dans les douanes, à l'ENAF (*École nationale de l'administration financière*) et à l'INFA (*Institut national de formation administrative*), qui sont actuellement supervisés par le BIANCO. L'impression existe que de nombreux candidats les ont réussis en corrompant des responsables.
- Il faut également doter les agences anti-corruption de ressources financières suffisantes et les libérer des interférences politiques. Nombre de ces entités étaient à l'origine financées par des donateurs. Le rattachement du BIANCO à la présidence suscite encore des préoccupations. L'objectif du gouvernement est d'affecter 0,3 % du budget général (soit quelque 30 millions de dollars EU) à la lutte contre la corruption (SNLCC, 2015). Dans le budget de 2017, les crédits alloués aux centres anti-corruption, au BIANCO, au SAMIFIN et au CSI totalisaient à peu près 2,5 millions de dollars EU, alors que 6,5 millions de dollars EU environ étaient demandés.

Encadré 4. Organes de contrôle et agences anti-corruption

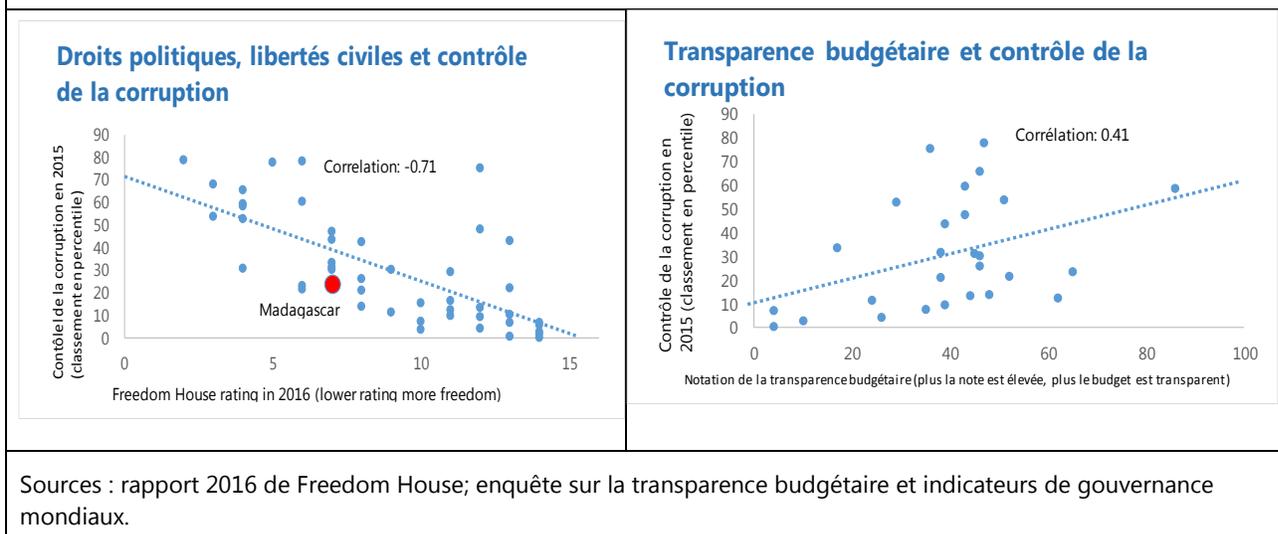
- Comité de sauvegarde de l'intégrité (CSI) : fondé en 2002, il est responsable du contrôle des dispositifs assurant l'intégrité au sein de l'administration, du système judiciaire et de la police.
- Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO) : fondé en 2004, il a pour objectif de prévenir la corruption et de renforcer la sensibilisation en la matière. Bien que le BIANCO soit en théorie indépendant, il est rattaché à la présidence et financé par le budget général. Il lance des enquêtes et transmet les affaires suspectes aux autorités judiciaires.
- Service des renseignements financiers (SAMIFIN): fondé en 2008, il analyse les opérations financières et transmet les affaires suspectes aux autorités judiciaires.
- Chaîne pénale économique anti-corruption (CPEAC): elle poursuit les délinquants sur la base des enquêtes menées par le BIANCO et le SAMIFIN.
- Conseil de discipline budgétaire et financière (CDBF): rattaché aux services du premier ministre, il examine le travail des fonctionnaires et peut prendre des sanctions.
- Cour des comptes : elle est responsable du contrôle des comptes des administrations, de la supervision de l'exécution du budget et du suivi des entités publiques.
- Conseil d'État : juridiction administrative d'appel, y compris en matière fiscale.
- Commission nationale des marchés (CNM) : c'est le régulateur des marchés publics.
- Juridictions financières et administratives.
- Direction générale du contrôle financier (DGCF) : elle fait partie du ministère des finances et du budget. Toutes les dépenses budgétaires nécessitent son autorisation préalable.
- Brigade des investigations financières et de l'audit : rattachée au Trésor, elle est habilitée à déclencher des poursuites en cas de détournement de fonds publics et d'infractions en rapport.
- Inspection générale de l'État (IGE) : elle contribue à la mise en œuvre des réformes administratives en effectuant des contrôles administratifs et financiers dans les administrations centrales, les entreprises publiques, les sociétés dans lesquelles l'État détient une participation, dans celles recevant une aide financière publique, dans l'armée et dans le système judiciaire.
- Direction générale de l'audit interne : sous la supervision du Ministère des finances et du budget, elle participe à la lutte contre la corruption en contrôlant la qualité des services publics et l'usage de l'argent public.

Transparence et responsabilité

40. La transparence est un élément essentiel pour empêcher la corruption et promouvoir une bonne gouvernance.

L'accès aux informations relatives aux décisions du gouvernement protège les résultats et permet à la société civile d'exercer une supervision efficace des fonctions administratives. Plusieurs études montrent une corrélation entre la corruption et le manque de transparence budgétaire.¹³ La transparence impose une discipline aux politiques publiques. Dans les pays de l'ASS, le classement en matière de contrôle de la corruption augmente parallèlement au niveau de liberté, mesuré par Freedom House, et au degré de transparence budgétaire (graphique 9). Les meilleures pratiques comprennent la communication de données, la publication de statistiques, l'ouverture administrative, l'accès à l'information ainsi que l'établissement d'un système de déclaration de patrimoine.

Graphique 9. Afrique subsaharienne: transparence et contrôle de la corruption; Droits politiques, libertés civiles et contrôle de la corruption



41. L'information budgétaire s'est améliorée, mais les données en la matière pourraient être plus transparentes.

Les documents budgétaires ne sont pas suffisamment exhaustifs. Les analyses portant sur l'exécution du budget, les actifs financiers de l'État et l'incidence de nouvelles mesures de recettes et de dépenses sont inadéquates. Les informations sur les dépenses (substantielles) hors budget, par exemple celles de la société de services collectifs JIRAMA, ainsi que sur les projets financés par des emprunts externes et des dons sont incomplètes. Il n'existe pas de rapports annuels résumant l'exécution des budgets des collectivités locales et régionales. Le gouvernement central ne donne pas d'évaluation consolidée des risques budgétaires conditionnels liés aux dépenses débudgétisées des entreprises publiques, des collectivités locales et des partenariats public-privé (PPP). Les rapports intra-annuels sur l'exécution du budget sont insuffisants et le Parlement n'a pas reçu depuis plusieurs années de rapports d'audit sur l'exécution finale des budgets. Un système de

¹³FMI (2016a).

suivi de la chaîne des dépenses publiques permettrait aussi de savoir où des fonds publics se sont perdus.

42. En outre, le gouvernement aurait intérêt à fournir plus d'informations et de données sur les multinationales et les entreprises publiques qui opèrent dans l'extraction. Ce secteur -- qui comprend les activités minières et la coupe de bois, à caractère industriel et artisanal -- nécessite un suivi adéquat et des modes opératoires basés sur des règles afin de s'assurer que les avantages économiques soient équitablement répartis et non « capturés » par des initiés. Un partage équitable exige que l'État s'approprie une proportion adéquate des bénéfices au moyen d'un régime fiscal approprié et utilise les recettes supplémentaires pour améliorer la fourniture de biens et de services publics. Il serait également utile d'obtenir des informations et des données sur les sociétés opérant dans les zones franches pour débattre de façon éclairée des avantages et des coûts du régime fiscal préférentiel.

Contrôle des dépenses et gestion budgétaire

43. À Madagascar, le cadre juridique de la passation de marchés publics est solide, mais son application est déficiente¹⁴. En vertu du code des marchés publics, leur attribution doit toujours résulter d'appels d'offres ouverts et concurrentiels ; il prévoit aussi certaines exceptions spécifiques pour le recours à un prestataire unique. En pratique, de nombreux contrats publics ont été attribués sans appels d'offres concurrentiels et la population a un accès limité aux résultats ainsi qu'aux documents concernant ces opérations. De plus, bien qu'il soit stipulé que les sociétés enfreignant les règles en la matière ne puissent pas participer à de futurs appels d'offres, l'instance compétente (*l'Autorité de régulation des marchés publics -- ARMP*) ne dispose pas des moyens financiers nécessaires pour remplir son rôle de supervision et ne tient pas à jour un registre public des sociétés interdites d'appels d'offres.

44. Le gouvernement a pris des mesures pour renforcer le contrôle de la dépense publique. En 2016, le Premier ministre a adressé à toutes les institutions publiques et à tous les ministères une « note d'instruction » rappelant que tous les contrats de marchés publics dépassant un seuil minimum devaient être attribués de façon concurrentielle au moyen d'appels d'offres ouverts. On a renforcé les audits externes et le contrôle exercé par le parlement en lui communiquant, avec beaucoup de retard, les rapports d'audit couvrant la période 2012-14. Le gouvernement a également estimé le montant des arriérés de paiement intérieurs et s'est engagé à les apurer à moyen terme.

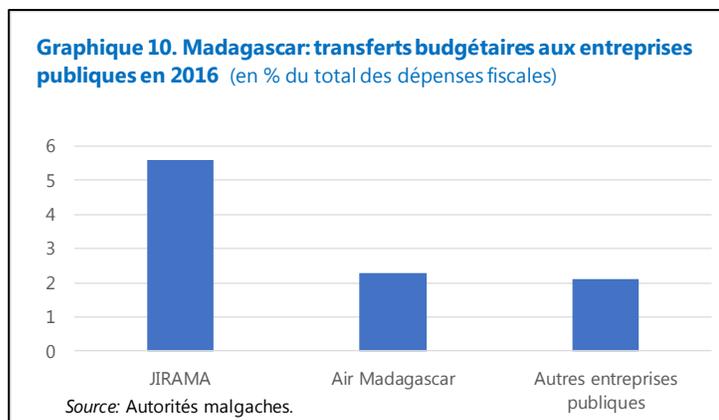
45. Toutefois, de nombreuses faiblesses subsistent. Il est difficile d'éviter de nouveaux arriérés de paiement, car l'exécution du budget et la gestion de trésorerie sont trop déficientes pour s'ajuster aux variations des ressources disponibles en cours d'exercice. Il faut améliorer la qualité des rapports sur l'exécution intra-annuelle du budget. Les contrôles servant à vérifier que les crédits votés sont effectivement versés aux unités de prestation de services auxquelles ils sont destinés, comme les écoles primaires et les centres de santé, sont inadéquats. Les règles applicables aux dépenses exécutées dans le cadre de procédures exceptionnelles ne sont pas complètement

¹⁴ Global Integrity (2016).

respectées bien que les montants concernés soient faibles. Les données sur les effectifs ne sont pas systématiquement recoupées avec les informations disponibles dans le registre des fonctionnaires. Le cadre juridique régissant l'octroi de garanties est incomplet.

46. Il faut faire plus pour que le budget de Madagascar soit un instrument fiable de la programmation.

Ces dernières années, la différence entre les dépenses inscrites au budget et les dépenses effectives a été significative ; les plafonds de dépenses des ministères fixés dans le budget ne sont donc pas des indicateurs fiables des dépenses effectives. Le débat sur la viabilité de la dette (qui doit faire partie du budget au regard des meilleures pratiques) est insuffisant ; les stratégies sectorielles couvrant les dépenses par ministère pour l'éducation, les transports, la justice, l'eau et la santé sont incomplètes, tandis que l'analyse des effets sur les futures dépenses courantes des investissements programmés est déficiente.



47. Il faut renforcer en priorité le suivi et la supervision des entreprises publiques. Alors que le montant de leurs opérations débudgétisées est significatif, la plupart n'ont pas respecté l'obligation de soumettre leurs comptes financiers annuels au ministère de tutelle et au Ministère des finances et du budget. Les risques budgétaires sont très élevés. En 2016, les transferts de l'État destinés à couvrir les pertes des entreprises publiques représentaient 10 % environ des dépenses budgétaires totales. Le gouvernement a effectué des transferts importants afin de soutenir la société de services collectifs JIRAMA, en difficulté, et Air Madagascar. JIRAMA est mal gérée, comme en témoignent le recul de l'efficacité opérationnelle, les vols de carburant, les lourdes pertes non techniques et l'utilisation accrue d'une production thermique onéreuse à base de diesel. Affaiblie financièrement, cette société n'a pas assez investi dans l'entretien et la modernisation des réseaux, d'où des pertes techniques accrues et une aggravation de ses problèmes financiers. Afin de recenser les risques et les engagements conditionnels, le MFB devrait analyser les données financières de toutes les entreprises publiques et établir un rapport annuel exhaustif.

Augmenter les recettes publiques au moyen d'une analyse basée sur le risque

48. Les administrations fiscale et douanière peuvent lutter plus efficacement contre la corruption en recentrant leurs ressources humaines limitées sur les véritables défis et risques de non conformité. Il est essentiel de recenser les principaux domaines susceptibles de générer des recettes et les mesures permettant de recouvrer les impôts et les droits de douane impayés. S'agissant de l'administration fiscale, il faudrait en priorité: (i) mettre en place des systèmes destinés à recenser tous les contribuables et à déterminer ce qu'ils doivent; (ii) utiliser au mieux les technologies modernes, notamment le téléphone portable, pour faciliter le paiement des impôts; (iii) faciliter le plus possible la discipline au moyen de services adéquats apportés aux contribuables;

(iv) estimer la base imposable potentielle (et donc le montant de l'évasion fiscale) et (v) établir une échelle de sanctions appropriée afin de dissuader la fraude. La coordination des bases de données utilisées par les différentes entités concernées -- l'administration fiscale, les douanes, les organismes versant des pensions -- sera indispensable pour recenser les contribuables. Chaque année, il faut effectuer un rapprochement intégral entre, d'une part, les impôts payés, les arriérés fiscaux recouverts ainsi que les nouveaux arriérés et, d'autre part, les entrées dans le fonds général des recettes. Les dettes croisées entre l'État et des entreprises du secteur privé constituent un problème spécifique qu'il faut également résoudre, car ces entreprises ne règlent pas leurs impôts afin de compenser les factures non réglées au titre de biens et de services fournis par elles.

49. S'agissant des douanes, la priorité est de passer de contrôles basés uniquement sur les opérations à une utilisation accrue des audits post-dédouanement (APD). Les premiers portent sur chaque cargaison au moment du passage de la frontière et comprennent l'examen matériel ainsi que la vérification de la valeur, de l'origine, des certificats, des permis, etc. Les administrations douanières qui privilégient le contrôle des opérations, comme c'est le cas à Madagascar, inspectent souvent une proportion significative des biens importés, ce qui entraîne de longs délais au passage de la frontière et favorise le développement de pratiques de corruption. À Toamasina, les douanes ont inspecté en 2014 à peu près la moitié des conteneurs ayant transité par le port. En comparaison, les APD effectuent une évaluation plus complète et holistique pour calculer les droits et impôts dus. Les biens sont débarqués à l'arrivée, le dédouanement étant opéré et les droits de douane payés après l'APD qui prend généralement la forme d'audits périodiques et cycliques, habituellement dans les locaux de l'importateur. Les agents des douanes examinent les importations pendant une période donnée et compulsent tous les documents commerciaux y afférents, notamment les relevés bancaires et les contrats, afin de vérifier les informations communiquées au moment du passage en douane.

50. On pourrait améliorer la participation des fonctionnaires à la lutte contre la corruption. Ainsi, aucune loi ne leur demande de signaler des faits de corruption suspectée ou ne prévoit spécifiquement la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'administration.¹⁵ En pratique, les fonctionnaires ne sont pas totalement protégés des influences politiques. On rapporte que certains ont été transférés à des postes moins importants en guise de sanction.¹⁶

51. La limitation de la marge discrétionnaire des fonctionnaires peut contribuer à réduire la corruption. Toutefois, il faut qu'elle soit mise en œuvre après un examen minutieux. Les règles visant à limiter la marge discrétionnaire entraînent souvent des coûts et peuvent réduire l'efficacité. Ainsi, il serait préjudiciable à la qualité des contrôles de la passation de marchés publics que les fonctionnaires responsables vérifient seulement la conformité aux spécifications officielles et ne tiennent pas compte de toute autre information. Toutefois, lorsque les contractants trouvent des failles, il faut donner davantage de détails dans les documents relatifs aux appels d'offres, d'où une charge accrue pour les soumissionnaires et une moindre concurrence (Lambsdorff, 2008).

¹⁵ Même si la loi 2004-030 et le code pénal de 2005 assurent une protection aux lanceurs d'alerte en général.

¹⁶ On a considéré l'éviction du Directeur général du Trésor en mars 2015 comme une mesure de rétorsion due à son engagement actif en faveur de la transparence.

52. Le gouvernement est en train de prendre des mesures pour renforcer l'intégrité de la fonction publique. Le recrutement devient plus transparent et le BIANCO a révélé certaines pratiques de corruption. La loi 2004-030 sur la lutte contre la corruption et le décret 2003-1158 relatif au code de conduite des fonctionnaires fixent des règles formelles pour empêcher les conflits d'intérêts et le népotisme (Global Integrity, 2016). En outre, la loi interdit aux fonctionnaires de rejoindre le secteur privé pendant une période allant jusqu'à trois ans après leur départ de l'administration. Madagascar fait partie des quatre pays au monde où existent des dispositions de cette nature.

D. Résumé

53. La période de transition de cinq ans qui a suivi le coup d'État militaire de 2009 a été caractérisée par un affaiblissement institutionnel généralisé ainsi que par une aggravation de la corruption et des trafics illicites. Les indicateurs de gouvernance, qui étaient similaires il y a dix ans à ceux des pays de l'ASS à revenu intermédiaire, se sont dégradés et s'approchent de la moyenne des pays fragiles de la région.

54. Il est plausible que la dégradation de la gouvernance fasse actuellement diminuer la croissance économique de Madagascar d'au moins 0,5 % par an. La corruption réduit la croissance et le bien-être social de plusieurs manières, notamment en affaiblissant les institutions et la légitimité de l'État, en nuisant au contexte des activités d'affaires, en diminuant la quantité et la qualité des investissements ainsi qu'en accentuant l'instabilité budgétaire. La dégradation de la gouvernance a également amputé les recettes fiscales d'un montant estimé à 3 % du PIB. Selon des études de performances fiscales, Madagascar pourrait élever son ratio de prélèvements obligatoires jusqu'à 17 % du PIB (contre quelque 11 % actuellement). À peu près la moitié de cet écart de performance pourrait être imputable à la dégradation de la gouvernance.

55. Un soutien solide de la part des dirigeants du pays est indispensable pour lutter contre la corruption. Elle sera difficile à réduire s'il existe des doutes sur l'engagement politique en ce domaine. La corruption est le symptôme d'un dysfonctionnement de l'État et y remédier nécessite des changements à de nombreux niveaux. Une stratégie efficace fixe des priorités et en échelonne la réalisation. La plupart des réformes entreprises jusqu'ici ont privilégié le renforcement de la législation anti-corruption. La réforme de la législation constitue certes une première étape essentielle, mais elle doit aller de pair avec :

- Des institutions solides et indépendantes. Elles sont nécessaires pour assurer une application équitable et efficace des lois anti-corruption. À Madagascar, l'indépendance de la justice est compromise par l'influence de l'exécutif.
- Le renforcement des capacités. Les décisions de justice ont été si incohérentes et mal fondées que de nombreuses parties prenantes ne font plus confiance au système judiciaire.
- La transparence. L'accès aux informations relatives aux décisions et aux opérations financières du gouvernement protège les résultats et permet à la société civile de superviser efficacement les fonctions administratives.

- L'amélioration du contrôle des dépenses et la gestion du budget. Il faut aller plus loin pour :
(i) faire du budget de Madagascar un instrument fiable de la programmation, (ii) perfectionner le contrôle et la supervision des dépenses publiques, notamment en appliquant de façon plus stricte le cadre juridique de la passation de marchés publics; (iii) recentrer les administrations fiscale et douanière sur les véritables défis et risques de non conformité et (iv) renforcer le suivi et la supervision des entreprises publiques.

Références

- Afrobarometer (2014), Briefing Paper No. 140, March 2014.
- Baliamoune-Lutz and Ndikumana (2008), "Corruption and Growth: Exploring the Investment Channel," Working Paper 2008-08, University of Massachusetts, Amherst.
- Bertelsmann Stiftung (2016), "BTI 2016 – Madagascar Country Report." Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016.
- Cabinet MIARA-MITA (2004), "Etat des lieux de la corruption: le financement des partis politiques," Conseil Supérieur de la Lutte contre la Corruption, Antananarivo, Madagascar.
- Campos, N, Dimova, R, and Saleh, A (2010), "Whither Corruption? A Quantitative Survey of the Literature on Corruption and Growth," Discussion Paper No. 8140. London, Centre for Economic Policy Research (CEPR). www.cepr.org/pubs/dps/DP8140.asp
- Chalendard, C, Raballand, G and Rakotoarisoa, A (2016), "The Use of Detailed Statistical Data in Customs Reform: The case of Madagascar," Policy Research Working Paper Series 7625, The World Bank.
- FATF (2012), "Corruption: A Reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption," the Financial Action Task Force (FATF).
- Global Integrity (2016), "Madagascar: African Integrity Indicators." <https://www.globalintegrity.org/research/madagascar/>
- Hampton, M (1996), "Exploring the Offshore Interface: The Relationship Between Tax Havens, Corruption and Economic Development" in Mervyn Lewis (Ed) "The Globalization of Financial Services."
- IMF (2001), "Financial System Abuse, Financial Crime, and Money Laundering" (IMF Background Paper).
- IMF (2015), "Tax Revenue Mobilization in Madagascar," Republic of Madagascar: Selected Issues Paper.
- IMF (2016a), "Corruption: Costs and Mitigating Strategies," IMF Staff Discussion Note, SDN/16/05, 2016.
- IMF (2016b), "Corruption: Costs and Mitigating Strategies," Appendix 1, IMF Staff Discussion Note, SDN/16/05, 2016.
- IMF (2016c), Financial System Stability Assessment.
- International Crisis Group (2010), "Madagascar: Sortir du Cycle de Crises," Rapport Afrique No. 156.
- Lambsdorff, J (2008) "Good Governance and the Invisible Foot" in "Good Governance and Developing Countries – Interdisciplinary Perspectives", pp. 13-20. Kötschau, K. and T. Marauhn (Eds). Schriften zur Internationalen Entwicklungs- und Umweltforschung, (Justus-Liebig-Universität Gießen, Peter Lang Verlag: Frankfurt am Main)
- Levine, R. (2005). "Law, Endowments and Property Rights," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 19 (3), pp.61-88

Pande, R. (2007), "Understanding Political Corruption in Low Income Countries," CID Working Paper No. 145, Cambridge, Harvard.

Quirck, P. (1996) "Macroeconomic Implications of Money Laundering," *IMF Working Paper No. 66* (Washington: International Monetary Fund).

Rajkumar and Swaroop (2008), "Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?," *Journal of Development Economics* 86(1): 96-111.

Randriamalala, H and Liu, Z (2010), "Bois de rose de Madagascar: Entre démocratie et protection de la nature," *Madagascar Conservation and Development*, Vol 5 (1), pp.11-22.

Reinikka and Svensson (2004), "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda," *Quarterly Journal of Economics* 119 (2): 679-705.

Rose-Ackerman, S and Truex, R (2012), "Corruption," Copenhagen Consensus 2012.
www.copenhagenconsensus.com/sites/default/files/workingpaper_corruption.pdf

Rota-Graziosi, G, Geourjon, A and Laporte, B (2015), "Diagnostic de la Politique Fiscale de Madagascar," FAD Technical Assistance Report.

SNLCC, 2015 "Stratégie nationale de lutte contre la corruption (SNLCC), 2015-2025"
(<http://www.csi.gov.mg/tag/snlcc/>)

Svensson, J (2005), "Eight Questions about Corruption," *Journal of Economic Perspectives*, Volume 19, No. 3.

Transparency International (2014), "Overview of Corruption and Anti-Corruption in Madagascar."

Ugur, M and Dasgupta, N (2011), "Evidence on the Economic Growth Impacts of Corruption in Low-Income Countries and Beyond: A systematic review." London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

Ugur, M (2014), "Corruption's Direct Effects on Per-Capita Income Growth: A Meta-Analysis," *Journal of Economic Surveys*, Volume 28, No. 3, pp.

US Department of State (2016), "Trafficking in Persons Report," June 2016.

USAID (2016), "Timber Island: Rosewood and Ebony Trade of Madagascar," November 2016.

Voigt, S, Feld, L and van Aaken, A (2008), "Power over Prosecutors Corrupts Politicians: Cross Country Evidence Using a New Indicator," CESifo Working Paper No. 2245.

World Economic Forum (2017), "The Global Competitiveness Report 2016-2017."
(http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)

IMPLICATIONS MACROECONOMIQUES DE L'AUGMENTATION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC A MADAGASCAR¹

La présente étude vise à évaluer les implications macroéconomiques de l'importante augmentation de l'investissement public prévue par les autorités malgaches entre 2017 et 2020. Elle se penche sur ses implications en matière de capacité d'absorption, de croissance, de viabilité de la dette et de secteur extérieur (taux de change inclus). L'étude arrive à la conclusion qu'une telle augmentation de l'investissement public peut, si elle bien gérée, stimuler la croissance et les revenus, malgré des risques significatifs pour la viabilité de la dette et pour la stabilité macroéconomique, deux paramètres qui devront être suivis de près.

A. Introduction : pourquoi augmenter l'investissement public ?

1. Il est admis que l'existence d'infrastructures représente une condition préalable et déterminante à l'augmentation de la productivité et à une croissance économique soutenue, bien que cet effet soit difficilement quantifiable². Ce constat s'avère particulièrement pertinent pour les pays à faible revenu, lesquels, si les conditions sont favorables, semblent bénéficier davantage des retombées positives de la mise en place d'infrastructures complémentaires. À court terme, et sous réserve que l'économie ne connaisse pas le plein-emploi, l'investissement dans les équipements publics stimule la demande globale, se substitue à l'investissement privé et engendre une hausse de la production. Plus important, à long terme, l'augmentation du stock d'infrastructures doit, en toute logique, se traduire par un effet d'offre qui favorisera durablement la production. Cependant, l'ampleur de ces effets dépendra très fortement de l'efficacité de l'investissement, facteur déterminant qui souligne l'importance d'une meilleure sélection des projets, d'un processus d'achats plus efficace et d'une mise en œuvre réussie. Les faits semblent suggérer, en outre, que ces effets positifs pourraient se trouver considérablement atténués si la concurrence et les institutions ne sont pas suffisamment fortes pour empêcher une corruption excessive et la recherche de rente.

2. Jusqu'ici, la structure politique et institutionnelle de Madagascar n'a pas été propice au développement économique à long terme. Après des débuts prometteurs dans les années 1960 — lorsque la qualité des institutions et le revenu par habitant étaient supérieurs à ceux du reste de l'Afrique subsaharienne —, l'élan a été brisé par une succession de phases d'incertitude politique et de déclin institutionnel. Entre les années 1970 et 1995, période au cours de laquelle le pays a connu une expérience socialiste, la croissance annuelle moyenne était inférieure à 0,5 %, ce

¹ L'auteur principal de cette étude est Anja Baum, assistée de Lars Engstrom, Johannes Eugster et Geoffrey Oestreicher.

² On entend ici par « infrastructures » les TIC, les systèmes d'irrigation, l'énergie, les transports, l'eau et l'assainissement.

³ Madagascar a élaboré sa première stratégie pour la réduction de la pauvreté (SRP) pour l'aider à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement. Il s'agissait d'un ensemble de principes directeurs pour les politiques sociales et économiques jusqu'en 2006. La deuxième SRP, lancée en novembre 2006, concernait la période 2007-11.

qui s'est traduit par une nette diminution du revenu par habitant sachant que la croissance démographique restait soutenue, à un rythme proche de 3 % par an. Après une crise politique en 2002 (au cours de laquelle le PIB a chuté de plus de 12 %), une ère de réformes, jusqu'en 2008, a engendré une croissance soutenue et une réduction sensible de la pauvreté³. L'incertitude a toutefois interrompu ce redressement entre 2009 et 2013, avec un retour à la croissance annuelle à 0,5 % en moyenne, tandis que les indicateurs internationaux de compétitivité et de gouvernance connaissaient une nouvelle dégradation.

3. Le sous-développement des infrastructures faisait partie des principales conséquences de cette histoire économique, qui a laissé Madagascar avec un sévère déficit de capital productif. L'ampleur de ce déficit fut quantifié en 2010 par le Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique, une vaste étude menée par la Banque mondiale sous l'autorité d'un comité de pilotage international, qui englobait 40 pays d'Afrique subsaharienne. Cette étude avait chiffré les besoins annuels en dépenses d'infrastructures pour la région (nouveaux investissements et entretien du stock existant) à 93 milliards de dollars pour la période 2006-15, soit l'équivalent d'environ 15 % du PIB de l'Afrique subsaharienne. Toutefois, en raison des lacunes existantes du pays, l'estimation pour Madagascar était bien plus élevée, à environ 40 % du PIB ou quelque 2-3 milliards de dollars par an.

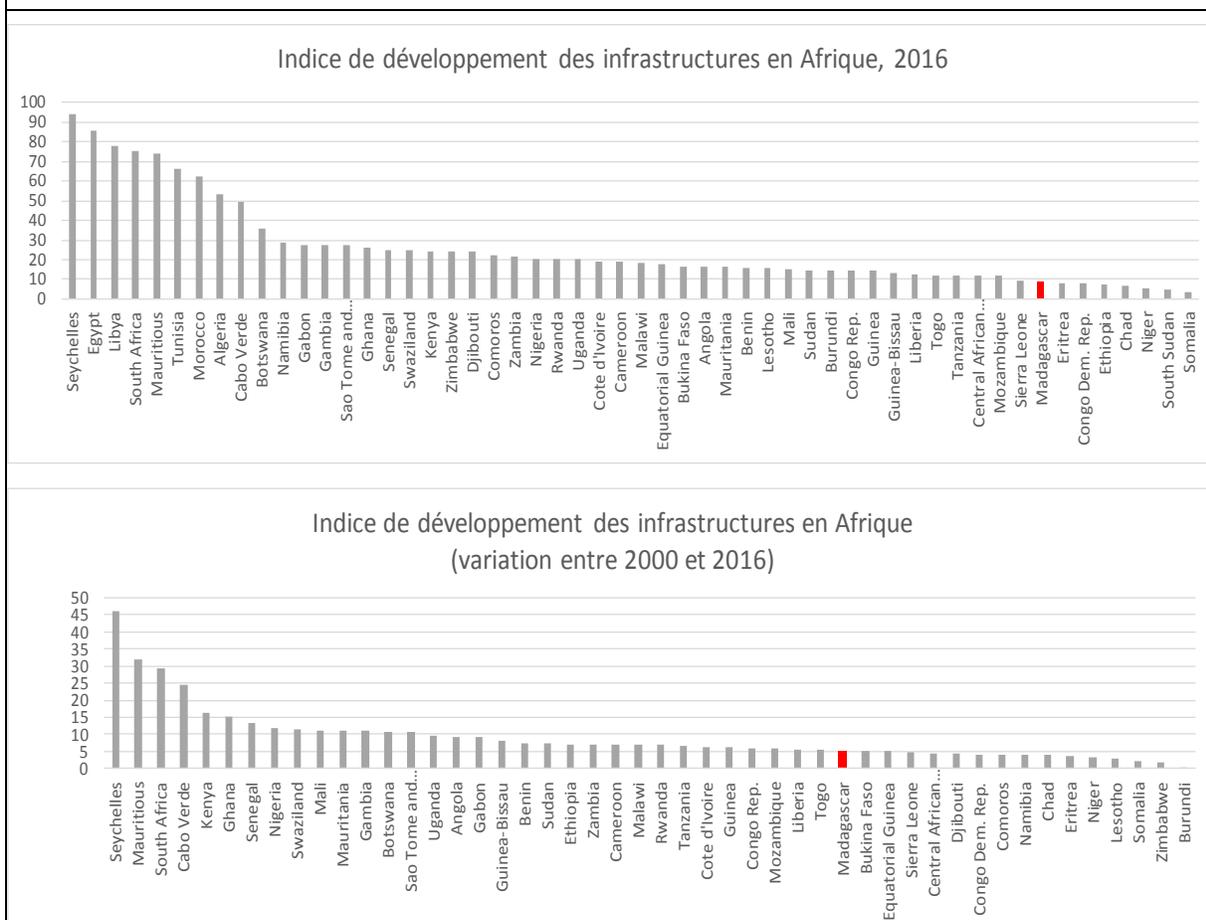
4. L'insuffisance des infrastructures malgaches est également marquée par rapport aux autres pays. À l'exception de la période 2003-08, la construction et l'entretien des infrastructures n'ont pas suffi à combler suffisamment l'écart avec les pays comparables de la région, en particulier dans les secteurs des transports et de l'énergie. Sur les 138 pays étudiés pour l'indice mondial de compétitivité (IMC) du Forum économique mondial en 2016, Madagascar se classait 133^e. **Dernier du classement pour les infrastructures routières, le pays était très près des derniers également en matière de pénétration de la téléphonie mobile et de qualité de la fourniture d'électricité.** Même si l'opinion des entreprises quant aux équipements ferroviaires et portuaires était un peu meilleure, les scores du pays étaient bas dans tous les sous-segments des infrastructures. Ces dernières obtenaient également le score le plus faible de Madagascar parmi les 12 catégories de son IMC composite.

5. Un constat similaire ressort du classement annuel établi par la Banque africaine de développement (BAD) pour son indice de développement des infrastructures en Afrique par pays (AIDI). L'AIDI de 2016 (calculé chaque année à des fins de suivi, et émanation de l'IMC original) plaçait les infrastructures malgaches à la 43^e place sur 50 pays d'Afrique subsaharienne, devant seulement l'Érythrée, la République démocratique du Congo, l'Éthiopie, le Tchad, le Niger, le Soudan du Sud et la Somalie. Notons que la comparaison avec les classements d'il y a 16 ans ne fait pas ressortir d'amélioration significative, puisqu'en 2000 Madagascar était 45^e sur 49 pays (figure 1).

6. La communauté internationale s'est également déclarée très favorable à une augmentation des investissements malgaches. Le Conseil d'administration du FMI a mis l'accent sur le rôle du développement des infrastructures au moment de l'approbation de la facilité élargie

de crédit de 40 mois accordée à Madagascar en juillet 2016⁴. À la conférence des donateurs de Madagascar, en décembre 2016, les autorités ont annoncé 6,4 milliards de dollars d’engagements de contributions (63 % du PIB) de la part de partenaires du développement, plus 3,5 milliards de dollars d’investissements prévus par le secteur privé. Ces financements devraient permettre d’augmenter sensiblement les dépenses d’infrastructure, étant entendu que leur rythme dépendra de la capacité d’absorption. Le fait que l’essentiel des investissements soient financés par des sources externes, en particulier multilatérales (comme la BAD ou la Banque mondiale) devrait se traduire par un soutien analytique et de procédure à une gestion efficace des investissements, tandis que les préoccupations liées à la viabilité de la dette feront l’objet d’évaluations soignées et actualisées régulièrement, en concertation avec le FMI et la Banque mondiale.

Figure 1. Madagascar et l’indice de développement des infrastructures en Afrique, 2000-16



Sources : Banque africaine de développement, Indice de développement des infrastructures en Afrique de différentes années.

⁴ Voir le communiqué de presse n° 16/270 du 28 juillet 2016. <http://www.imf.org/fr/News/Articles/2016/07/28/19/38/PR16370-Madagascar-IMF-Executive-Board-Approves-US-304-7-million>

7. La présente étude est structurée comme suit : après cette introduction, nous présenterons brièvement les projets d'augmentation des investissements en infrastructures dans la section II. Une analyse de la capacité d'absorption du pays figure à la section III, tandis que l'impact macroéconomique, les questions de viabilité de la dette, une analyse fondée sur le modèle dette-investissement-croissance et les effets sur les taux de change sont abordés à la section IV. La section V propose une liste de variables économiques et sectorielles qu'il est conseillé aux pouvoirs publics de surveiller de près pendant la phase d'augmentation des investissements. Enfin, notre conclusion est présentée à la section VI.

B. Montée en puissance des projets d'investissement

8. En l'état actuel des projets, Madagascar devrait connaître une augmentation de ses investissements susceptible de mobiliser un volume de ressources sans précédent et de jeter les bases du développement futur du pays et d'une réduction de sa pauvreté. Un financement équivalent à 35 % du PIB est déjà assuré pour la période 2017-2022 et servira principalement aux projets d'infrastructures, d'énergie, de développement rural, de santé et d'éducation. Malgré une forte mobilisation des financements externes, l'augmentation de l'investissement nécessitera d'importants moyens nationaux, sous la forme de cofinancements dans un premier temps, puis à travers le remboursement de prêts à plus long terme.

Projets de financement

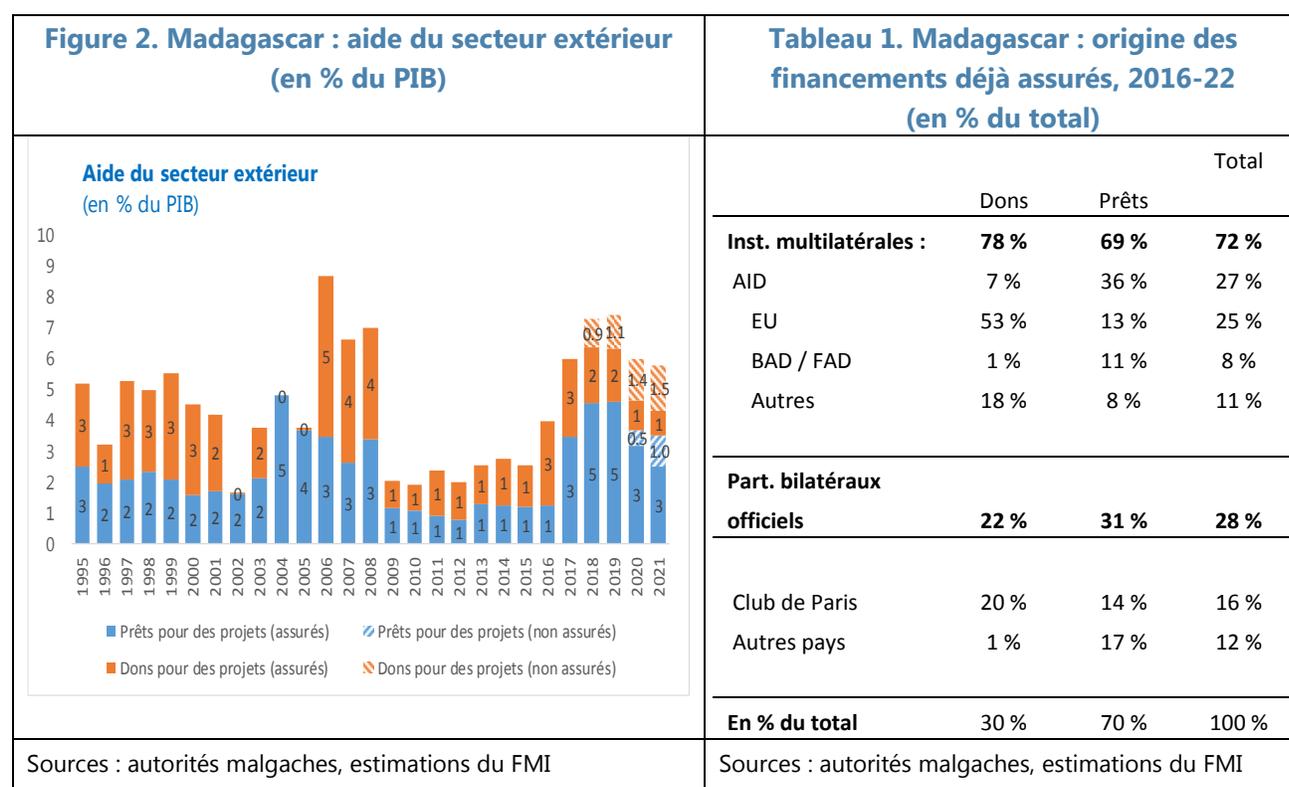
9. Si les relations restent bonnes avec les partenaires du développement du pays, l'aide totale des donateurs devrait atteindre un pic d'environ 8 % du PIB en 2019, avant de diminuer progressivement. Une augmentation dans des proportions comparables (en termes de PIB) avait été mise en place entre 2004 et 2008 pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, principalement sous forme de dons. La crise politique qui avait éclaté en 2009 y avait toutefois mis un point d'arrêt. Depuis l'effondrement de l'aide extérieure, la remontée ne s'est faite que lentement, jusqu'à un point haut de 3,8 % du PIB en 2016. Sachant que l'aide extérieure aux projets prévue pour la période 2017-22 doit représenter plus du double de ce pourcentage en moyenne chaque année, l'investissement public global devrait atteindre 10,5 % du PIB d'ici à 2019.

10. Une part substantielle du financement externe attendu est déjà assurée. Les prêts décaissés prévus reposent majoritairement sur des contrats déjà signés, ou sur le point de l'être avec des partenaires déjà identifiés⁵. De nombreux projets financés par l'emprunt s'étalent sur plusieurs années, ce qui laisse prévoir les décaissements avec une relative certitude. Bien que le montant des dons déjà assurés recule plus rapidement, on s'attend à ce que leur niveau soit comparable à celui de 2017 à moyen terme.

11. Le financement prendra majoritairement la forme de prêts accordés par des institutions multilatérales, mais il sera aussi composé d'un tiers de dons. Sur le financement

⁵ « Sur le point de l'être » signifie que la signature du contrat est imminente, que des négociations sont en cours ou qu'un projet se trouve en phase de pré-étude de faisabilité ou d'évaluation.

total déjà assuré, les deux tiers devraient prendre la forme de prêts, tandis qu'un tiers seront accordés en tant que dons⁶. La très grande majorité des prêts sont totalement concessionnels, à quelques rares exceptions près (prêts semi-concessionnels, c'est-à-dire avec un élément de don compris entre 20 et 32 %). Tandis que cette situation suppose un allègement de la charge de remboursement, elle nécessite une interaction forte entre les partenaires extérieurs et l'État malgache pour assurer la bonne coordination de la stratégie d'investissement aux niveaux sectoriel et régional. Environ les deux tiers de l'aide étrangère viendront d'institutions multilatérales, au premier rang desquelles l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (AID), l'Union européenne et la Banque africaine de développement. Le reste sera financé par des partenaires bilatéraux, essentiellement le Japon, la France (tous deux membres du Club de Paris) et la Chine (qui n'en fait pas partie).



12. Les financements externes seront complétés par une augmentation progressive des dépenses d'investissement nationales. Les besoins de cofinancement et les impôts payés au titre de l'investissement financé par des sources étrangères pourraient se révéler substantiels et, d'après les estimations, ils devraient doubler au cours des prochaines années. Compte tenu des ressources propres limitées du pays et des limites de son solde global, les dépenses d'investissement publiques autonomes resteront très modestes et elles ne devraient rejoindre les montants financés par l'extérieur qu'après 2025. Dans l'ensemble, l'investissement intérieur devrait passer de 1,5 % en 2016 à 3,1 % en 2019.

⁶ La part de financements par le don devrait finalement se révéler un peu plus élevée, les engagements obtenus ne portant que sur un horizon plus court.

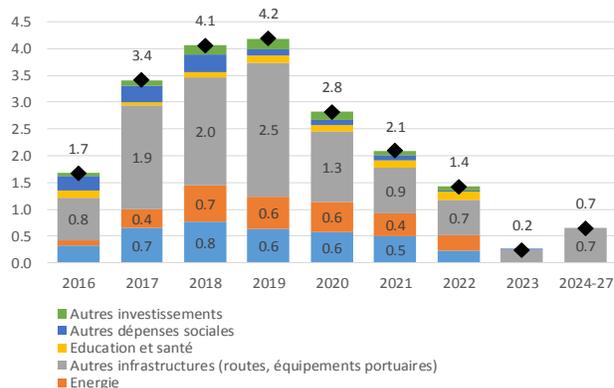
13. Le développement des infrastructures est au cœur du programme d'investissement, puisque la moitié environ des prêts déjà assurés sont liés à ce secteur. L'extension du principal port malgache, financée par des capitaux japonais, représentera ainsi plus de 15 % du total des prêts prévus. Parmi les autres secteurs largement bénéficiaires des crédits figurent l'agriculture et la pêche, mais aussi l'énergie, avec des dotations aux investissements comprises entre 25 et 40 % au cours des six prochaines années. Les dons devraient être plus équitablement répartis entre les secteurs, les infrastructures et l'éducation/santé devant bénéficier d'environ un tiers des sommes promises.

Figure 3. Madagascar : les financements externes déjà connus

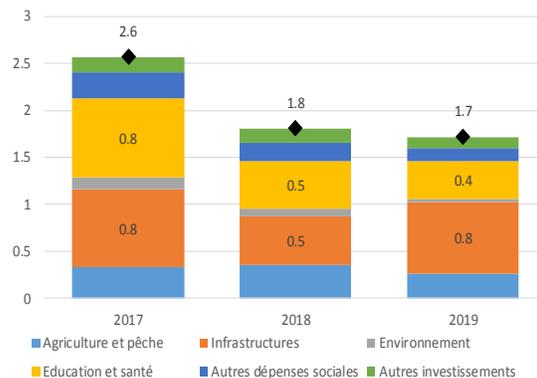
Les prêts devraient augmenter fortement, mais temporairement, au cours de la période de prévisions.

Plus importantes que les prêts à court terme, les promesses de dons pour financer des projets sont toutefois moins nombreuses pour les dernières années de la période.

Financements prévus sous forme de prêts
(en % du PIB)



Financements prévus sous forme de dons
(en % du PIB)



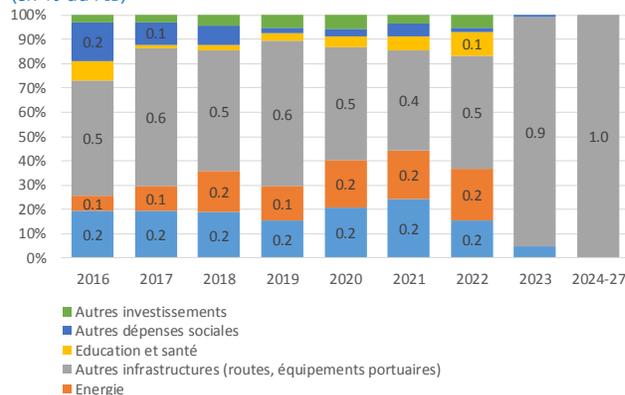
Sources : autorités malgaches, estimations du FMI

Figure 4. Madagascar : répartition des financements externes par secteur

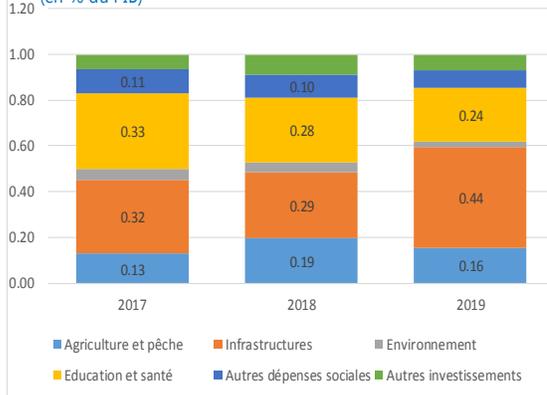
Les investissements financés par des prêts visent principalement les infrastructures.

Les dons sont plus équitablement répartis entre les secteurs

Répartition sectorielle des financements prévus sous forme de prêts
(en % du PIB)



Répartition sectorielle des financements prévus sous forme de dons
(en % du PIB)



Sources : autorités malgaches, estimations du FMI

Comparaison avec les programmes d'investissement d'autres pays

14. Les projets d'augmentation des investissements de Madagascar rappellent (parfois à une moindre échelle) les programmes similaires d'autres pays à bas revenu, dont certains se sont traduits par des résultats notables en matière de développement. Les niveaux d'investissement public dépassaient 10 % du PIB en moyenne dans 12 pays en développement à faible revenu entre 2011 et 2015, ce qui représente une nette augmentation par rapport aux niveaux d'avant la crise financière mondiale. Tel était le cas par exemple du Congo (Alter *et al.*, 2015) et en Éthiopie (FMI 2016, encadré 1). Dans certains cas, l'augmentation de l'investissement dans les infrastructures faisait partie intégrante des stratégies de développement nationales, comme en Éthiopie

Encadré 1. Augmentation de l'investissement public en Éthiopie

Entre 2010 and 2016, le stock d'infrastructures éthiopien a fortement augmenté, conformément au programme national de développement du gouvernement. Depuis 2010, l'investissement public en Éthiopie suit les directives de plans quinquennaux de croissance et de transformation et il est monté à 14 % du PIB pour l'exercice 2008/09, puis 18 % en 2015/16, soit un des niveaux les plus élevés du monde. L'investissement privé a progressé lui aussi. Les capacités de production d'électricité ont plus que doublé depuis 2009, le nombre d'utilisateurs de téléphones a quadruplé et on compte aujourd'hui 30 % de routes asphaltées en plus.

Ces investissements ont été financés par différentes sources. Comme à Madagascar, les recettes fiscales éthiopiennes sont faibles, même par rapport aux autres pays en développement à faible revenu, mais une réduction drastique des dépenses de fonctionnement depuis les années 2000 a libéré de la place pour l'investissement public. L'annulation de la dette des PPTTE au milieu des années 2000 a permis à ces derniers de réduire considérablement les sommes consacrées au service de la dette et d'emprunter à l'extérieur, à hauteur de 5,7 % du PIB par an en moyenne de 2009 à 2015. En outre, le gouvernement s'appuie sur l'obligation des banques nationales privées de prêter à des taux bas, tandis que les entreprises détenues par l'État, qui assument une large part de l'investissement dans les infrastructures, accèdent aisément aux crédits accordés par les banques publiques.

Bien que l'augmentation de ces investissements ait sensiblement bénéficié à l'économie, des préoccupations se sont fait jour quant à la viabilité de la dette, et la stabilité de l'approvisionnement en électricité est de plus en plus compromise. Le PIB réel a progressé en moyenne de 10 % par an entre 2009 et 2015 grâce à la hausse de l'investissement. Portant, la dette publique représentait 54 % du PIB en 2015 et elle devrait encore augmenter. Il s'ensuit que l'analyse de viabilité de la dette a fait apparaître une augmentation du risque de surendettement, passé de faible à moyen. De plus, le développement des réseaux de transmission et de distribution de l'électricité n'a pas été à la hauteur de celui de la production, et la qualité des vieilles lignes électriques s'est dégradée. Par conséquent, les coupures d'électricité ont doublé entre 2011 et 2015, tout comme le recours des entreprises manufacturières à leur propre générateur électrique (données de l'enquête de la Banque mondiale auprès des entreprises)¹.

¹ Voir <http://www.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2015/Ethiopia#infrastructure> (en anglais).

(encadré 1), au Laos ou en Sierra Leone. Le Laos s'est concentré sur le développement de l'agriculture et sur la réduction de la pauvreté, ainsi sur les moyens d'attirer les investissements étrangers depuis la fin des années 1990. Pendant la durée du plan de développement de 2006 à 2010, le pays a massivement construit des infrastructures, ce qui a donné lieu à des investissements intérieurs et étrangers perpétuellement élevés qui ont permis, ces dernières années, une réorientation de l'activité de l'agriculture vers l'exploitation des ressources naturelles, l'industrie et les services, avec des taux de croissance soutenus. Dans d'autres pays, l'augmentation de l'investissement public a contribué à compenser temporairement le ralentissement de la croissance des exportations (Bangladesh et Nicaragua).

15. Pourtant, les périodes de forte augmentation de l'investissement n'entraînent pas systématiquement une accélération de la croissance (Warner 2014), entre autres du fait des limites de la capacité d'absorption. En effet, la sélection et la mise en œuvre de multiples projets d'investissement requièrent un large éventail de moyens techniques et de gestion, dont la constitution nécessite du temps. Une autre raison est liée à l'instabilité politique, en particulier dans les États fragiles (tels que le Burundi ou Haïti), qui entrave la réussite des efforts de reconstruction après les conflits. Enfin, dans certains pays, les effets durables sur la croissance et sur la viabilité de la dette des projets d'amélioration des infrastructures apparemment couronnés de succès n'ont tout simplement pas encore été évalués, par exemple en Éthiopie (encadré 1).

16. De manière générale, les infrastructures se sont sensiblement améliorées depuis 15 ans, même si les États fragiles (dont fait partie Madagascar) se sont laissé distancer. La production d'électricité par habitant a augmenté de 57 % en moyenne, pour s'envoler jusqu'à 300 % dans certains pays comme le Bhoutan ou le Vietnam. Même avec de tels taux de croissance, la fourniture d'électricité demeure très inférieure à celle des marchés émergents, et beaucoup moins fiable (Banque mondiale 2010). En effet, l'ampleur du financement requis pour combler ces retards en matière d'électricité et d'infrastructures est trop vaste pour que le secteur public puisse l'assumer seul. La participation du secteur privé, en particulier pour la production d'énergie et sous la forme de partenariats public-privé (PPP), est donc de plus en plus nécessaire (BAD *et al.*, 2015). En outre, même avec une augmentation de l'investissement dans les équipements, l'amélioration des infrastructures de transport est restée relativement négligeable, alors même que les transports constituent généralement le principal poste d'investissement des pays en développement à faible revenu.

C. Capacité d'absorption : capacité d'investissement

17. D'ambitieux programmes d'augmentation de l'investissement public passent nécessairement par une évaluation rigoureuse de leurs avantages et de leurs coûts, y compris de la capacité du pays à mettre en œuvre cet investissement de manière efficace, à surveiller et à agir sur la viabilité de sa dette et à maintenir sa stabilité macroéconomique. Une question élémentaire consiste à se demander si un pays peut mettre en œuvre l'augmentation de l'investissement qu'il prévoit, s'il peut « absorber » efficacement des montants d'aide bien plus élevés et s'il peut les employer au mieux afin d'atteindre les objectifs de développement visés. Pour qu'elle soit couronnée de succès, une telle augmentation de l'investissement dépend des différents facteurs examinés dans la présente section, parmi lesquels la capacité d'absorption (c'est-à-dire la gestion de

l'investissement public), le climat des affaires et l'implication du secteur privé. La viabilité de la dette, la stabilité macroéconomique et les capacités sectorielles sont abordés dans les sections suivantes.

La capacité publique d'investissement

18. Une meilleure gestion de l'investissement public — c'est-à-dire la capacité de bien choisir, planifier, exécuter et évaluer les projets — sera essentielle. Dans les pays dotés d'organismes de gestion de l'investissement public de meilleure qualité, ce dernier sera plus prévisible, plus crédible, plus efficient et plus productif, avec moins de corruption et de recherche de rente. Dans les pays en développement à faible revenu, environ 30 % de la valeur potentielle d'un investissement public est perdue en moyenne à cause d'inefficiences du processus d'investissement. Or, supprimer ce gaspillage augmenterait les retombées économiques des projets concernés⁷. À Madagascar, l'efficacité de l'investissement public est globalement inférieure à celle de la moyenne des pays en développement à faible revenu, comme l'indiquait la dernière évaluation de la gestion des investissements publics (EGIP). D'après l'EGIP, Madagascar souffrirait de lacunes significatives et aurait tout intérêt à renforcer les organismes et les procédures associés au financement, à la gestion et au suivi de la mise en œuvre des projets, avec un accent sur la planification de ces derniers, sur l'analyse économique, sur les études de faisabilité, sur les appels d'offres, sur la passation de marchés et sur la supervision (voir dans l'encadré 2 les détails du rapport d'EGIP).

19. Pour pallier ces faiblesses, le pays met actuellement au point une stratégie accompagnée d'un plan d'action temporaire de six mois, et des progrès ont été enregistrés à différents niveaux depuis la publication du rapport de l'EGIP. Le cadre institutionnel des PPP s'est développé et le gouvernement a récemment créé l'Organisme de coordination et de suivi des investissements (OCSIF), qui doit s'efforcer d'améliorer la coordination entre les donateurs et le gouvernement, mais aussi formuler des recommandations pour résoudre les problèmes et harmoniser les processus. Des avancées ont également été notées en matière de sélection et de hiérarchisation des projets d'investissement, notamment avec le concours de l'assistance technique de la Banque mondiale. Enfin, l'assistance technique du FMI soutient la planification pluriannuelle du budget, qui comporte des investissements menés sur plusieurs années. Si cette capacité continue de s'améliorer, elle pourrait être disponible au moment d'une augmentation significative des investissements gérés par le pays lui-même (c'est-à-dire après 2018).

Le climat des affaires

20. L'expérience et la théorie montrent qu'un climat des affaires favorable est nécessaire pour que l'investissement public entraîne l'investissement privé, entraînement crucial pour la réussite économique du développement des infrastructures. Malgré une amélioration récente, le climat des affaires à Madagascar reste fragile. En 2016, Madagascar était le 128^e pays sur les 138 du classement de l'indice mondial de compétitivité du Forum économique mondial, et il occupait la 164^e place sur 189 du classement « Doing Business » de la Banque mondiale. Une des principales contraintes du pays réside dans ses infrastructures, en particulier le réseau électrique,

⁷ Il ressortait d'un document récent du Conseil (2015) qu'une amélioration de l'efficacité de l'investissement public pouvait doubler l'impact de ce dernier sur la croissance.

classé 133^e sur 138 pays de l'IMC. L'essentiel de la circulation routière se concentre sur une route relativement bien entretenue qui relie Antsirabe, Antananarivo et Toamasina, et par laquelle transite la quasi-totalité du commerce international. L'IMC fait également ressortir un accès limité au financement, une corruption très présente, des droits de propriété insuffisants et une faiblesse généralisée des institutions, système judiciaire compris. Pourtant, Madagascar n'est pas dénué de qualités pour les investisseurs : citons ainsi le taux d'imposition total et le nombre de jours nécessaires pour constituer une entreprise (pour lesquels le pays atteint respectivement les 73^e et 77^e rangs) ou l'efficacité de son marché du travail (56^e), avec un fort taux de participation des femmes (11^e).

21. Les objectifs de réforme du gouvernement rejoignent le constat selon lequel l'insuffisance des infrastructures et du climat des affaires constituent les principaux obstacles à la croissance. Les projets d'investissement prioritaires présentés par le gouvernement lors de la conférence des donateurs de décembre 2016 reflètent un engagement du pays dans les infrastructures d'énergie et de transport, considérées comme les principales entraves à la croissance. En outre, l'État a redoublé d'efforts pour lutter contre la corruption, en particulier dans les administrations douanières et fiscales.

Encadré 2. Évaluation de la gestion des investissements publics (août 2016) – Lacunes et recommandations

Les lacunes identifiées dans le rapport, et les recommandations de gestion des investissements publics :

- Programmation pluriannuelle : les dépenses d'investissement des ministères ne font pas encore l'objet d'une programmation pluriannuelle et le coût total attendu de chaque grand projet d'investissement ne figure pas encore dans les documents budgétaires.
- Évaluation des projets : l'analyse coûts-avantages des projets et des risques associés au niveau du gouvernement reste embryonnaire, voire inexistante.
- Transparence des procédures : le recours abusif à des procédures de dérogation aux règles des marchés publics et l'audit insuffisant des grands projets d'investissement pèsent sur leur efficacité.
- Gestion de la mise en œuvre : on déplore toujours l'absence de systèmes de gestion des projets, en particulier pour les investissements de grande ampleur.
- Information et coordination : l'information, en particulier sous forme consolidée, sur la contribution des entités extrabudgétaires à l'investissement, sur l'investissement financé par des dons et sur les opérations liées à des PPP reste limitée, et la coordination entre les partenaires étrangers des investissements et l'administration centrale demeure insuffisante.

De ce fait, un développement des capacités et une réforme de la gestion des investissements publics s'imposent pour absorber efficacement l'augmentation substantielle des aides et de l'investissement privé. Les pouvoirs publics ont commencé à définir un cadre institutionnel de gestion des investissements publics intégrant le cycle de planification et de budgétisation et formalisant les rôles et les responsabilités des acteurs de l'investissement public, avec pour fer de lance l'unité centrale de stratégie et de coordination rattachée à la présidence de la République (OCSIF). En outre, les pouvoirs publics devraient améliorer encore le suivi budgétaire, c'est-à-dire la gestion des programmes d'investissement pluriannuels et l'inscription au budget annuel des contrats courant sur plusieurs exercices. La planification nationale et sectorielle devrait être précisée au moyen d'une actualisation du programme de mise en œuvre du plan de développement national en fonction des moyens effectivement obtenus à la conférence des donateurs. L'évaluation et la sélection des projets doivent être améliorés, y compris à travers une standardisation des données et de l'analyse, et la mise en place d'une programmation pluriannuelle des investissements fondée sur le développement des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'impose. Il est urgent de renforcer la mise en œuvre des investissements au moyen du développement, y compris à travers un examen financier des projets et une meilleure conformité des appels d'offre avec le code des marchés publics. Enfin, la coordination avec les donateurs pourrait être plus efficace si le rôle du Secrétariat technique permanent pour la coordination de l'aide était renforcé.

Les partenariats public-privé (PPP)

22. Dans un contexte de compétences et de moyens limités, une large part des investissements dans les infrastructures devrait passer par le secteur privé, en particulier sous la forme de PPP. Les PPP, qui représentaient l'équivalent de 4,6 % du PIB en 2013, restent modestes et peu nombreux à Madagascar. Ils devraient cependant enregistrer une montée en puissance rapide à partir de 2017 (en conséquence de la loi sur l'adoption des PPP en 2016 et de la publication de ses décrets d'application en 2017). Les PPP donnent aux pays affectés par des infrastructures insuffisantes et par des contraintes financières l'occasion de répartir les risques entre les secteurs public et privé. Dans le même temps, ils représentent souvent un risque pour les finances publiques, en raison des garanties implicites et explicites qui leur sont associées. Par exemple, la garantie de l'État d'assumer certains risques associés à un projet, généralement sous la forme de garanties publiques destinées à encourager la participation du secteur privé, constitue une garantie explicite fréquente. Les garanties implicites surviennent lorsque l'entrepreneur privé se révèle incapable d'honorer des engagements contractuels que l'État se doit de mener à bien car il s'agit d'un projet « d'intérêt public ». La charge de ces garanties pour les finances publiques peut rester limitée si les contrats sont bien rédigés, mais elle peut se révéler considérable en cas de choc imprévu (voir également FMI 2007 et 2017).

23. Même s'il est souhaitable que les PPP bien gérés connaissent un développement constant, il devient aussi, dans ce cas, encore plus important de mettre en place de solides capacités nationales de négociation et de suivi de la mise en œuvre de ces contrats. Madagascar aurait tout intérêt à suivre de près l'accumulation de ses engagements conditionnels explicites, dont font partie les garanties et les PPP, et de publier ces informations dans ses documents budgétaires. En outre, il pourrait se révéler utile de fixer des limites globales pour circonscrire les risques budgétaires associés. En complément des cadres institutionnels, plafonner à la fois les flux et le stock de PPP peut contribuer à réduire les risques et les coûts pour les finances publiques et inciter à mieux hiérarchiser les projets d'investissement. Les organismes requis pour ce faire sont actuellement en cours de constitution, et les partenaires internationaux de Madagascar suivront de près l'évolution de la mise en œuvre et des moyens de surveillance.

D. Implications macroéconomiques

24. Sans nier les avantages que représente une augmentation de l'investissement pour la croissance d'un pays, celle-ci peut aussi fragiliser la stabilité et la viabilité macroéconomiques dans certains cas. Malgré la possibilité d'emprunter à ces conditions concessionnelles, un programme d'augmentation de l'investissement peut représenter une menace pour la viabilité des finances publiques. Nous avons donc, dans un premier temps, mené une analyse de la viabilité de la dette à partir d'hypothèses de référence, pour évaluer l'impact sur la dette publique. Dans un second temps, nous avons considéré ces dynamiques comme établies et analysé leurs conséquences sur la croissance de variables comme le PIB ou le taux de change, au moyen du modèle dette-investissement-croissance mis au point par Buffie *et al.* (2012). Dans un troisième temps, nous débattons de la possibilité d'une appréciation de la monnaie locale (syndrome hollandais), qui rendrait la dette plus supportable mais risquerait d'asphyxier les exportations, et examinons plus en

détail les réactions possibles de la banque centrale. Enfin, nous ajoutons une réflexion sur les contraintes de capacités par secteur.

Analyse de viabilité de la dette

25. En partant des hypothèses de référence citées dans la section II, la dette publique devrait rester supportable grâce aux généreuses conditions d’octroi des prêts à Madagascar.

Ses dynamiques exactes dépendront de la mise en œuvre précise des investissements supplémentaires et de la manière dont ceux-ci influenceront sur le reste de l’économie. Nous avons simulé les dynamiques de la dette sur les 20 prochaines années à partir de l’analyse de viabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale, conjuguée aux conditions macroéconomiques.

26. Les conditions macroéconomiques laissent prévoir une accélération modérée de la croissance réelle du PIB et de l’inflation, ainsi que l’amélioration de certains ratios budgétaires :

- **L’économie réelle devrait connaître une amélioration mesurée.** L’accélération de la croissance du PIB procèdera, à court terme, de l’augmentation des investissements et, à long terme, de l’amélioration des infrastructures et du climat des affaires. La croissance réelle du PIB devrait passer de 4,2 % en 2016 à environ 5,5 % en 2020, avant de retomber à 5 % à long terme. L’inflation devrait croître à plus de 7 % en 2017 et en 2018, avant de revenir vers 5 % à moyenne échéance.
- **Les ratios budgétaires devraient s’améliorer à long terme.** Même si le déficit budgétaire primaire et les besoins bruts de financement exprimés en pourcentage du PIB sont attendus en hausse pour les prochaines années, ils devraient suivre une tendance décroissante à partir de 2020. Cette amélioration repose sur une hausse progressive du ratio des recettes fiscales et d’une lente diminution de l’investissement en pourcentage du PIB.

27. À partir de ces hypothèses, on prévoit une légère augmentation de la dette publique, sans dépasser toutefois 45 % du PIB. Fin 2016, la dette, libellée pour les deux tiers en monnaies étrangères, représentait environ 39 % du PIB. Le recours accru à l’emprunt se traduira par une progression de la dette de 1 % du PIB par an à court terme, un rythme appelé à ralentir après 2020. La dette devrait atteindre un pic à 43 % du PIB en 2022, avant de refluer progressivement vers 36 % environ en 2037. Ce recul est toutefois conditionné, entre autres, à une légère diminution des dépenses d’investissement en pourcentage du PIB, c’est-à-dire à une réduction de l’investissement après plusieurs années de hausse.

28. Des conditions de prêt généreuses devraient abaisser d’un tiers environ la valeur actualisée de cette dette par rapport à sa valeur nominale. Sur la base des engagements actuels des donateurs internationaux, le taux d’intérêt nominal moyen de la dette étrangère malgache devrait rester en deçà de 1,5 %, en conséquence de quoi la part des dons dans les nouveaux financements avoisinera les 40 % pendant encore une dizaine d’année environ. Si l’on applique au service de la dette un taux d’actualisation de 5% par an (hypothèse standard de l’analyse de viabilité de la dette), la valeur actualisée de la dette publique correspond environ aux deux tiers de sa valeur nominale.

29. Différents types de chocs pourraient affecter sensiblement ces dynamiques de la dette.

Parmi ces risques figurent des recettes inférieures aux attentes, une dépréciation de la monnaie locale et un affaiblissement du soutien des donateurs. Des recettes inférieures aux attentes entraîneraient une accélération de l'endettement, tandis qu'une dépréciation de l'ariary plus rapide que prévu (certes improbable compte tenu de l'importance des flux entrants des donateurs) accroîtrait la valeur réelle de l'encours de dette existant. La matérialisation des engagements conditionnels imputable à des pertes continues ou aux besoins de recapitalisation des entreprises publiques aurait un effet similaire, de même que le recours à la garantie de l'État dans les PPP (un problème qui s'est manifesté au Portugal). En outre, malgré des perspectives d'obtention de dons externes encourageantes, des pertes pourraient survenir à moyen terme si les réformes n'avancent pas comme prévu, en particulier dans la gestion des investissements publics et concernant le programme social du gouvernement.

Le modèle dette-investissement-croissance

30. L'analyse de viabilité de la dette présentée ci-dessus s'appuie sur des hypothèses macroéconomiques, mais on peut se demander dans quelle mesure ces hypothèses de croissance, de taux de change et de capacité d'absorption sont effectivement réalistes.

Les analyses statiques de viabilité de la dette ne tiennent généralement pas compte de manière assez rigoureuse du couple investissement-croissance, ce qui peut se traduire par une sous- ou surestimation des effets sur la viabilité de la dette. Dans le même temps, l'impact prévu de l'investissement public dépendra de sa capacité à produire des infrastructures ; en effet, en raison des inefficiences qui caractérisent souvent l'investissement public dans les pays à faible revenu, il peut arriver qu'un dollar d'investissement public produise moins d'un dollar d'infrastructures. Lorsque le rythme (plutôt que le niveau) de la hausse de l'investissement dépasse un certain seuil, certains pays n'ont pas les moyens (flexibilité macroéconomique, institutions et capacités de gestion) de tirer pleinement parti des sommes supplémentaires investies par l'État. Ainsi, une forte appréciation de la monnaie locale risquerait d'entraver les exportations et donc de peser sur la croissance du PIB.

31. Au vu de ces questions, nos équipes ont vérifié le réalisme des hypothèses sous-jacentes à l'étude de l'impact d'une augmentation de l'investissement à Madagascar à l'aide du modèle dette-investissement-croissance (DIC) mis au point par Buffie *et al.* (2012). Le noyau investissement public-croissance-viabilité de la dette est modélisé au moyen d'un cadre d'équilibre macroéconomique quantitatif doté de composantes propres aux pays en développement à faible revenu⁸. Il met l'accent sur la réaction budgétaire des pouvoirs publics face à une augmentation de la dette imputable à l'emprunt contracté pour investir, avec des possibilités de reconstitution d'une démarche réaliste de mobilisation des recettes fiscales. Il permet également d'analyser différentes options de financement et d'obstacles à une augmentation de l'investissement public, tels que les

⁸ Ce modèle a été appliqué à différents pays. Il a également servi au chapitre 3 des *Perspectives de l'économie mondiales* du FMI d'octobre 2014 (FMI 2014) pour simuler l'impact macroéconomique de l'investissement public dans les pays en développement de manière plus générale. Une version développée du modèle a été récemment présentée dans Ghazanchyan *et al.* (2016).

limites des capacités d'absorption, et part du principe qu'une partie seulement de chaque dollar dépensé dans l'investissement public sera transformé en capital, à cause de l'inefficience de l'investissement.

32. Dans le scénario de référence pour l'application de ce modèle à Madagascar, nous partons du principe que le rythme de l'investissement public dans les infrastructures, les dons et le financement concessionnel sont équivalents à ceux de l'analyse de viabilité de la dette.

L'investissement public, les dons et le financement concessionnel sont prédéterminés aux niveaux spécifiés à la section II.A, et l'investissement dans les infrastructures atteint un pic de 10 %. Des fonds supplémentaires seront nécessaires pour combler le déficit de financement, principalement couvert par la dette commerciale extérieure publique. Deux autres possibilités de financement, à savoir une mobilisation plus rapide des recettes fiscales et le recours majoritaire à la dette publique intérieure, ne seront pas évoqués ici en raison de leur caractère improbable.

33. D'autres paramètres sont soit alignés sur les moyennes des pays en développement à faible revenu, soit propres à Madagascar (voir Buffie *et al.*, 2012 à des fins de comparaison). Le retour sur investissement initial pour les infrastructures s'établit à 30 %, avant de décroître vers 20 % sur la période de prévisions. L'efficiencia de l'investissement public dans les infrastructures est fixé à 50 %, c'est-à-dire 10 % de moins que la moyenne des pays en développement à faible revenu en raison des différentes difficultés identifiées dans le rapport de l'EGIP et citées plus haut. Les services du FMI considèrent que, dans le travail d'augmentation de l'investissement, les institutions multilatérales, fortes de leur expérience en matière de conception et de mise en œuvre de projets, contribueront à accroître leur efficacité. Les taux d'intérêt réels de la dette publique commerciale intérieure et extérieure sont fixés à respectivement 4 et 5 %, tandis que le taux d'intérêt réel sans risque étranger atteint 1 %.

34. La figure 5 (dernière page) présente les résultats de référence, dont plusieurs sont présentés sous forme d'écart par rapport à l'état stable du modèle, avec les évolutions macroéconomiques ci-dessous, par rapport aux conditions macroéconomiques actuellement établies par le FMI :

- **La dette publique intérieure, la dette commerciale et la dette totale sont très proches des chiffres prévus dans le cadre macroéconomique.** Le coefficient fiscal atteint 12 % à l'horizon 2019 et continue de croître vers 15 % à moyen terme. Le déficit budgétaire augmente de 2,5 % du PIB, mais cette tendance négative ne dure qu'un temps puisque les dépenses d'investissement retombent après une phase d'augmentation, tandis que les recettes budgétaires remontent, alors que les dépenses courantes sont supposées rester relativement constantes dans le temps.
- **La croissance réelle du PIB par habitant s'accélère, pour passer d'un état stable de 2,2 % en 2016 à 4 % en 2020, avant de se stabiliser aux alentours de 3 % à long terme.** Avec une croissance de la population de 2,8 % par an, le modèle prédit une croissance réelle du PIB de 6,8 % en 2020 et de presque 6 % à long terme, soit davantage que les prévisions actuelles. Dans le modèle, ces chiffres dépendent de l'investissement public, mais aussi de l'activité privée. La consommation privée devrait augmenter à partir de 2020 et surmonter ainsi une phase de

faiblesse temporaire due à l'augmentation de la pression fiscale. L'investissement privé s'inscrit en forte hausse, dans la lignée de l'investissement public et avec un léger retard sur ce dernier ; il devrait croître de manière permanente, jusqu'à 6 % à long terme.

- **La monnaie locale s'apprécierait de 8 % à moyen terme, pour ne renouer qu'en 2025 avec ses niveaux d'avant l'augmentation de l'investissement.** Il ressort du modèle une appréciation de la monnaie locale plus marquée et plus durable que dans les projections macroéconomiques du FMI, ce qui pourrait porter préjudice aux exportations malgaches et mérite donc d'être surveillé de près. La section suivante présente des réactions possibles de la part de la banque centrale.

35. Nous avons testé trois scénarios différents : avec une moindre efficience de l'investissement public dans les infrastructures, avec un rendement de l'investissement initial dans les infrastructures inférieur et une combinaison des deux (voir les résultats de ce dernier à la figure 5 « Variante »). Si les variables budgétaires et liées aux taux de changes restent globalement inchangées, la diminution du retour sur investissement public et de l'efficience tirent le ratio de la dette publique à la hausse de 1-2 % du PIB à moyen-long terme. En outre, la combinaison d'une moindre efficience de l'investissement et d'un rendement inférieur engendre un décrochement permanent de la consommation privée et se traduit par une croissance de l'investissement privé inférieure de moitié à ce que prévoit le scénario de référence. Il s'ensuit que les taux de croissance du PIB par habitant peuvent se retrouver jusqu'à 0,8 % en dessous des valeurs de référence chaque année à moyen terme et qu'ils restent sensiblement inférieurs par la suite.

36. En résumé, tandis que le modèle DIC confirme un risque moyen pour la viabilité de la dette et un effet positif potentiellement important sur la croissance, le secteur privé se révèle particulièrement sensible à une efficience et à une qualité limitées de l'investissement public, et l'évolution des taux de change doit être suivie de près.

Taux de change et secteur extérieur

37. Comme mentionné plus haut, les abondants flux entrants de monnaies étrangères associés à un recours croissant à l'emprunt extérieur pour financer les projets risquent d'engendrer un syndrome hollandais. Cette expression désigne une situation dans laquelle des flux entrants de monnaies étrangères importants et durables se traduisent par une dégradation de la compétitivité internationale en tirant le taux de change réel à la hausse. Si cette situation est typique des périodes d'envolée des prix des matières premières, elle concerne également les phases d'expansion rapide de l'investissement financés par l'aide internationale (encadré 3).

Encadré 3. Le syndrome hollandais

On parle de « syndrome hollandais » quand un afflux de fonds étrangers augmente la demande de biens non exportés d'un pays. Si le potentiel d'augmentation de l'offre est limité à court terme, le prix des biens non exportés augmente. Les moyens disponibles, travail compris, s'orientent alors vers le secteur concerné, dont la hausse des prix de la production est synonyme de rendements supérieurs. Du fait de la mobilité des facteurs, la hausse des coûts se propage alors au secteur des biens exportés, dont les prix sont en revanche entravés par la concurrence et ne peuvent donc augmenter dans les mêmes proportions que ceux des produits non exportés. Face à une montée de leurs coûts mais à des prix de vente stables, l'appréciation réelle qui ressort de l'augmentation des prix des biens non exportés par rapport à ceux échangés à l'extérieur est équivalente à une érosion de la compétitivité de ces derniers, ce qui peut engendrer une perte d'influence et de volume des exportations. Comme les secteurs exportateurs tendent à être plus efficaces (puisqu'ils se sont développés face à une concurrence internationale), le syndrome hollandais peut avoir pour conséquence de détourner les moyens de production des secteurs les plus productifs de l'économie au profit de secteurs moins efficaces, ce qui suppose un risque de diminution du potentiel de croissance. Les secteurs exportateurs générateurs de faibles marges dans des domaines très concurrentiels, comme l'industrie textile et de l'habillement à Madagascar, pourraient ainsi se trouver particulièrement vulnérables.

38. Les services du FMI estiment que, même s'il ne doit pas être négligé, le risque de syndrome hollandais resterait maîtrisable, ce que confirment aussi bien l'analyse de la viabilité de la dette que le modèle DIC. Son impact serait atténué dans la mesure où (i) l'emprunt extérieur servirait à importer des biens associés aux projets, et n'influe donc nullement sur la demande de biens non exportés ; (ii) il existerait de nombreuses capacités non utilisées dans l'économie malgache ; (iii) le taux de change réel serait sous-évalué à l'origine et (iv) d'ambitieuses mesures de politique économique seraient mises en œuvre pour retrouver la compétitivité perdue du fait de la hausse de la monnaie locale. À Madagascar, de tels contreponds pourraient avoir un effet correcteur, mais leur ampleur dépendra de choix politiques.

- La part des importations dans l'essentiel des dépenses d'investissement — dans l'énergie, les équipements portuaires, etc. — devrait être relativement élevée, ce qui réduira la pression à la hausse potentielle sur la monnaie puisque les flux de monnaies étrangères servent à financer les importations. L'effet favorable induit par la forte intensité des importations pourrait être

influencé, voire accru, dans une certaine mesure, au moyen d'une sélection de projets appropriée, tandis que l'ampleur de l'impact sur la demande intérieure dépendra du rythme de mise en œuvre choisi.

- Il existe une situation de sous-emploi marquée à Madagascar, ce qui pourrait supposer une élasticité-prix relativement faible de la demande de facteurs de production, et en particulier de travailleurs non qualifiés. Toutefois, l'effet favorable de cet élément pourrait se révéler limité sachant que la main-d'œuvre qualifiée et les biens d'équipement spécialisés (a priori très demandés par les projets d'investissement) sont moins abondants et que leurs prix pourraient augmenter très vite. Ralentir le rythme de l'investissement dans des secteurs qui atteignent le maximum de leurs capacités (ce dont témoignent de fortes hausses des prix et des salaires) pourrait contribuer à leur donner le temps de s'adapter.
- L'estimation par le FMI du taux de change effectif réel dénote une sous-évaluation de l'ariary, ce qui laisse à penser que le secteur privé pourrait sans doute tolérer une appréciation réelle modérée de la monnaie locale.
- La perte de compétitivité due à l'appréciation de la monnaie pourrait être compensée par un effort concerté de correction des inefficiences qui persistent dans l'économie malgache, y compris celles évoquées plus haut (conditions d'activité pour les entreprises, système juridique qui protège mal les investissements, corruption généralisée, infrastructures insuffisantes), et qui augmentent toutes le coût de l'activité économique dans le pays. Un train de réformes énergique devrait donc augmenter la compétitivité, abaisser les coûts et amoindrir l'impact d'un syndrome hollandais éventuel.

39. Dans certaines circonstances, une appréciation réelle limitée du taux de change peut constituer un compromis à la fois inévitable et acceptable (à une absence d'aide). À moins que l'économie ne compte d'importantes capacités sous-utilisées dans les secteurs concernés ou qu'elle enregistre des gains de productivité, on peut s'attendre à certains signes du syndrome hollandais. L'augmentation de l'investissement part du principe que Madagascar absorbera et dépensera l'aide reçue (encadré 4), et une certaine appréciation du taux de change réel (encore une fois par rapport à une absence totale d'aide) est probable puisque les facteurs de production seront redirigés depuis les secteurs exportateurs vers les domaines liés au développement, qui mettent l'accent sur la production de biens non exportés (autoroutes, écoles, etc.). Cependant, comme le FMI juge que l'ariary est sous-évalué actuellement, une certaine appréciation en termes réels serait compatible avec la stabilité extérieure. Par le passé, des périodes d'appréciation ont été enregistrées sans effet négatif notable, comme en 2006-2008, après la construction de deux grands projets dans l'industrie minière. Malgré une hausse substantielle de la monnaie locale, les exportations de biens (notamment de vêtements) ont connu une forte croissance. L'important flux d'IDE a permis aux réserves de change brutes officielles de croître jusqu'à atteindre la valeur d'environ 3,3 mois

d'importations (net des importations liées à ces grands projets miniers) et la hausse de la monnaie a contribué à modérer l'inflation⁹.

40. Il s'ensuit que les pouvoirs publics ont d'autant moins intérêt à lutter contre une appréciation réelle de la monnaie locale que les flux entrants de capitaux sont supposés durer longtemps. Lorsqu'on n'attend que des flux financiers entrants limités dans le temps (dont on peut supposer qu'ils ne tireront que temporairement la monnaie nationale à la hausse), l'intervention de la banque centrale peut se justifier. Prendre une telle décision exige d'évaluer les avantages issus d'une augmentation des ressources provenant de l'extérieur en regard des dommages que pourrait causer une volatilité des changes à court terme sur des industries exportatrices nationales fragiles. En théorie, la banque centrale pourrait intervenir et accumuler des réserves indéfiniment, ou ne pas redistribuer les réserves au marché si elle en était le destinataire initial, ce qui équivaldrait au scénario de l'aide dépensée mais non absorbée décrit dans l'encadré 4. Les projets de développement pourraient avancer dans un tel cas de figure, mais au prix d'une hausse possible de l'inflation ou de l'évincement de l'activité du secteur privé.

Encadré 4. Dépense ou absorption des flux d'aide

À la réception des aides, un pays doit choisir entre différentes combinaisons de dépense et d'absorption des sommes perçues. Prenons l'exemple simple de l'aide budgétaire, dans laquelle des fonds étrangers sont transmis au gouvernement, qui les revend à la banque centrale en échange d'un dépôt en monnaie locale. Dans un premier temps, cette méthode entraîne une augmentation des actifs nets étrangers dans le système bancaire et une diminution des actifs nets domestiques (du fait de la hausse des dépôts de l'État), mais sans effet sur la masse monétaire ni sur l'activité économique. Les pouvoirs publics doivent ensuite décider de la manière d'utiliser l'aide. Pour cela, quatre combinaisons sont possibles :

- **Ni dépense, ni absorption** : les réserves sont stockées à la banque centrale et les dépenses de l'État restent inchangées. L'impact économique de l'aide est nul, mais le volume des réserves augmente.
- **L'aide est absorbée, mais pas dépensée** : les produits de l'aide en monnaie étrangère sont apportés au marché privé, tandis que les dépenses de l'État restent limitées. La masse monétaire diminue et la monnaie locale s'apprécie, ce qui entraîne un creusement du déficit courant et un transfert correspondant des ressources externes vers l'intérieur. Il s'agit d'un choix de politique approprié pour les pays qui doivent réduire leur dette, mais il ne peut probablement durer très longtemps car les donateurs se montreront certainement moins enclins à apporter des fonds qui ne servent pas au développement.
- **L'aide est dépensée, mais pas absorbée** : les dépenses de l'État augmentent mais la banque centrale ne transmet pas ses réserves au marché. L'impact macroéconomique initial est une augmentation de la masse monétaire, ce qui crée une pression inflationniste. En l'absence de monnaies étrangères supplémentaires à disposition, la monnaie locale se déprécie. Il est également possible de stériliser l'augmentation de la masse monétaire pour prévenir l'inflation, la hausse des taux d'intérêt et l'évincement du secteur privé, une fois encore sans accroissement des ressources externes.
- **L'aide est dépensée et absorbée** : le gouvernement dépense les produits de l'aide tandis que la banque centrale revend de la monnaie étrangère au marché, ce qui a pour effet de stériliser l'impact monétaire de l'augmentation des dépenses, tout en permettant d'accroître le déficit courant. L'aide engendre alors un transfert accru des ressources apportées par l'extérieur et réoriente la production des secteurs exportateurs vers les dépenses publiques dans les biens non exportés, par exemple les routes, les hôpitaux ou les écoles.

⁹Cette appréciation a eu toutefois un effet négatif temporaire sur les recettes douanières en 2007.

41. Résister à une appréciation réelle marquée et durable de la monnaie locale se révélerait sans doute très coûteux et amoindrirait la contribution de l'aide à la croissance.

Nous conseillerions donc d'adapter le rythme de mise en œuvre des projets d'investissement plutôt que de lutter de manière prolongée contre une telle appréciation réelle. L'augmentation de l'investissement à Madagascar doit durer au moins trois ans. Or, toute pression à la hausse éventuelle sur l'ariary serait probablement de plus courte durée. Le marché pourrait toutefois avoir un rôle à jouer en atténuant les écarts passagers de la valeur de la monnaie locale par rapport à sa tendance de long terme.

42. Des mesures de politique monétaire opportunes peuvent contribuer à faire face à l'effet de déstabilisation potentiel d'une forte appréciation réelle de la monnaie locale. Citons parmi les principales mesures envisageables :

- *Hiérarchiser les investissements.* Si l'appréciation monétaire réelle se manifeste rapidement, et dans des proportions suffisantes pour affecter sensiblement les secteurs exportateurs, il peut être judicieux d'envisager un ralentissement du rythme d'augmentation de l'investissement. La mise en place d'un nouveau calendrier donnant la priorité aux projets les plus rentables, voire avec la plus grande composante d'importations (et le report à plus tard des projets à la plus forte dimension intérieure), représenterait également une option valable qui laisserait davantage de temps pour constituer des capacités nationales.
- *Travailler très activement à des réformes structurelles compensatoires.* Des réformes des conditions d'activité des entreprises et du cadre juridique, ainsi qu'une amélioration de la gouvernance et de l'État de droit, auraient pour effet d'accroître la compétitivité et de contrebalancer l'appréciation réelle de la monnaie locale induite par les flux entrants de monnaies étrangères.
- *Quantifier l'impact attendu d'une augmentation du financement étranger.* À partir de la part estimée des importations dans tous les projets d'investissement, il s'agirait d'anticiper l'effet probable sur le taux de change effectif réel, sur l'inflation et sur les exportations.

Capacité d'absorption par secteur

43. Plusieurs facteurs sont susceptibles de compliquer et d'exacerber l'impact attendu de l'augmentation de l'investissement sur le taux de change et sur l'inflation. Les capacités d'absorption peuvent varier fortement d'un secteur à l'autre, et des tensions peuvent apparaître quand un domaine limité concentre une part disproportionnée des dépenses supplémentaires. L'impact effectif dépendra a priori des caractéristiques structurelles d'un secteur et des capacités de gestion disponibles au sein du ministère de tutelle de ce dernier.

44. Les prix peuvent augmenter rapidement et fortement lorsque les dépenses d'investissement sont concentrées sur un secteur restreint qui dispose de peu de capacités d'augmentation de l'offre à court terme.

- **Dans la mesure où un secteur donné dépend de facteurs spécialisés dont l'offre est limitée, l'augmentation de l'investissement dans ce secteur peut influencer rapidement et fortement sur les prix des facteurs, avec pour effet une hausse des coûts et une diminution du taux de rendement implicite de l'investissement concerné.** On pense immédiatement aux salaires des travailleurs qui possèdent les compétences propres à ce secteur, mais la montée des coûts peut également concerner des facteurs de production spécialisés hors travail. Les frais peuvent s'accumuler rapidement, ce qui porte préjudice non seulement à la possibilité de financer les nouveaux projets mais aussi, en raison de la mobilité des facteurs, renchérir les opérations de fonctionnement et de maintenance du secteur tout entier.
- **Ordinairement ressentie avant tout dans le secteur de la construction, la hausse des coûts pourrait se propager à d'autres domaines.** Ainsi, le développement de la construction d'écoles tirerait dans un premier temps les salaires du BTP à la hausse, mais une contagion aux autres secteurs dont les compétences des travailleurs constituent des substituts proches est envisageable également, tout comme la manifestation d'un effet d'entraînement qui augmenterait les salaires dans des secteurs sans rapport avec la construction, y compris dans l'administration publique. Il se peut également que la pénurie de biens d'équipement, ou la formation de goulets d'étranglement dans les infrastructures en réaction à leur utilisation accrue, augmentent les coûts du secteur, avant de se propager à d'autres domaines de l'économie. La Banque mondiale a étudié les projets d'augmentation de l'investissement du ministère des Travaux publics, pour en conclure que ceux-ci présentaient un risque d'envolée des prix. Cependant, la possibilité pour les entreprises internationales de BTP de répartir leurs capacités entre différents pays pour les projets d'infrastructures de grande ampleur permettrait de modérer toute inflation des coûts.

45. Les limites de la gouvernance et des capacités de gestion d'un secteur donné pourraient avoir de sérieuses conséquences, sous la forme d'inefficiences, de montée des coûts et de frein à l'efficacité de l'aide apportée à un programme d'augmentation de l'investissement. La capacité de mise en œuvre des projets et des programmes, d'affectation efficace des ressources et de réglementation de l'activité du secteur concerné peut varier considérablement d'un secteur à l'autre. Certains seront ainsi plus exposés que d'autres aux tensions induites par la nécessité de gérer des enveloppes budgétaires beaucoup plus volumineuses. En outre, la capacité des ministères de tutelle à garantir le bon rapport qualité-prix des prestataires et de l'exécution, mais aussi d'identifier et d'empêcher la corruption (des compétences qui, dans une certaine mesure, sont propres à chaque secteur) peut se révéler moins performante quand les volumes augmentent sans progression appropriée de la main-d'œuvre qualifiée ou des moyens nécessaires. Un rôle actif des partenaires multilatéraux peut contribuer à atténuer ce risque.

46. La variation considérable des capacités et des conditions d'un secteur à l'autre peut donc démultiplier les risques pour l'efficacité de l'aide et requiert la prise de mesures pour y remédier.

- **Les politiques des Finances et des ministères de tutelle doivent être mieux coordonnées.** On peut ainsi recommander la mise en place de systèmes de contrôle, destinés à détecter les

premiers signes avant-coureurs du syndrome hollandais dans les différents secteurs, avec la volonté d'adapter le rythme de mise en œuvre des projets en cas de surchauffe. Sur ce dernier point, il conviendrait de surveiller en particulier le coût du travail dans les secteurs concernés, sachant que les salaires constitueraient le premier facteur à ajuster.

- **Le ministère des Finances et les ministères de tutelle doivent communiquer plus activement concernant les limites de capacités, en vue de combler les lacunes.**
- **Une meilleure transparence des opérations budgétaires par secteur, ainsi qu'une meilleure gestion des finances publiques de manière générale, contribueraient à régler les problèmes de gouvernance propres à certains secteurs.**
- **Les analyses sectorielles devraient être améliorées** avec la réalisation de projections d'investissement public et privé et du niveau des dépenses récurrentes par rapport aux dépenses d'investissement dans chaque secteur.

47. De manière générale, les autorités devraient être prêtes à prolonger la hausse de l'investissement si les contraintes de capacités deviennent trop impératives et qu'elles menacent l'efficacité de l'investissement, ainsi que la stabilité et la pérennité macroéconomiques. Comme nous le développons ci-après, un suivi attentif d'un ensemble de variables permettra de détecter les premiers signes d'avertissement. Les pouvoirs publics devraient mettre au point des plans d'urgence qui favoriseraient les projets les plus rentables et les synergies pour le cas où les contraintes de capacités mettraient en péril la réalisation intégrale des investissements prévus.

E. Suivi des performances macroéconomiques et sectorielles

48. Sur la base de ce qui précède, les pouvoirs publics auraient tout intérêt à surveiller des indicateurs clés pour détecter d'éventuels problèmes économiques et sectoriels. Le service de coordination des investissements pourrait recueillir et suivre de tels indicateurs, en étroite collaboration avec les institutions directement responsables des projets (par ex. BFM, IMFB, ou les ministres de tutelle). Ces indicateurs pourraient porter sur :

La viabilité de la dette

- Ratios de la dette totale, intérieure, extérieure commerciale, et de la dette publique totale [par rapport au PIB, aux recettes, aux exportations] ;
- Dépenses récurrentes par rapport aux dépenses d'investissement dans chaque secteur ;
- Valeur totale des engagements éventuels associés aux garanties et contrats de PPP.

Les contraintes de capacités sectorielles

- Budgets d'investissement par secteur des ministères de tutelle, et effectifs correspondants pour la gestion de l'investissement ;

- Emploi et salaires dans le secteur public, dans le secteur privé, dans les secteurs concernés, tels que la construction, la santé, l'éducation et le travail pour les organisations internationales (par ex. enquêtes sur les salaires de l'ONU ou de la Banque mondiale) ;
- Activité dans le BTP, avec les chiffres clés et les ratios de coûts suivants :
 - ventes et prix des matériaux de construction tels que le béton,
 - routes (kilométrage et coût de construction par kilomètre),
 - nombre de permis de construire,
 - construction d'écoles et d'hôpitaux (nombre de mises en chantier, coût au mètre carré).

Stabilité macroéconomique et syndrome hollandais

- Ratio des importations destinées à l'investissement public sur investissement public total (avec la contribution des partenaires du développement) ;
- Tendance du taux de change réel et nominal ;
- Statistiques d'importation et d'exportation, par secteur ;
- Inflation (indice des prix à la consommation, composantes par secteur concerné, secteurs exportateurs par rapport aux secteurs non exportateurs) ;
- Investissements privés, y compris dans les secteurs exportateurs.

49. Le pays pourrait en outre élaborer une stratégie de réduction progressive de l'investissement public (« stratégie de sortie »). Il reviendrait aux pouvoirs publics de déterminer le rythme macroéconomique à suivre une fois que l'afflux de moyens sera revenu à des niveaux plus habituels après la phase d'accélération, et de mettre au point des scénarios budgétaires pour la période consécutive à la hausse de l'investissement, en tenant compte des frais récurrents ainsi induits et en prévoyant les investissements de suivi les plus nécessaires.

F. Conclusion

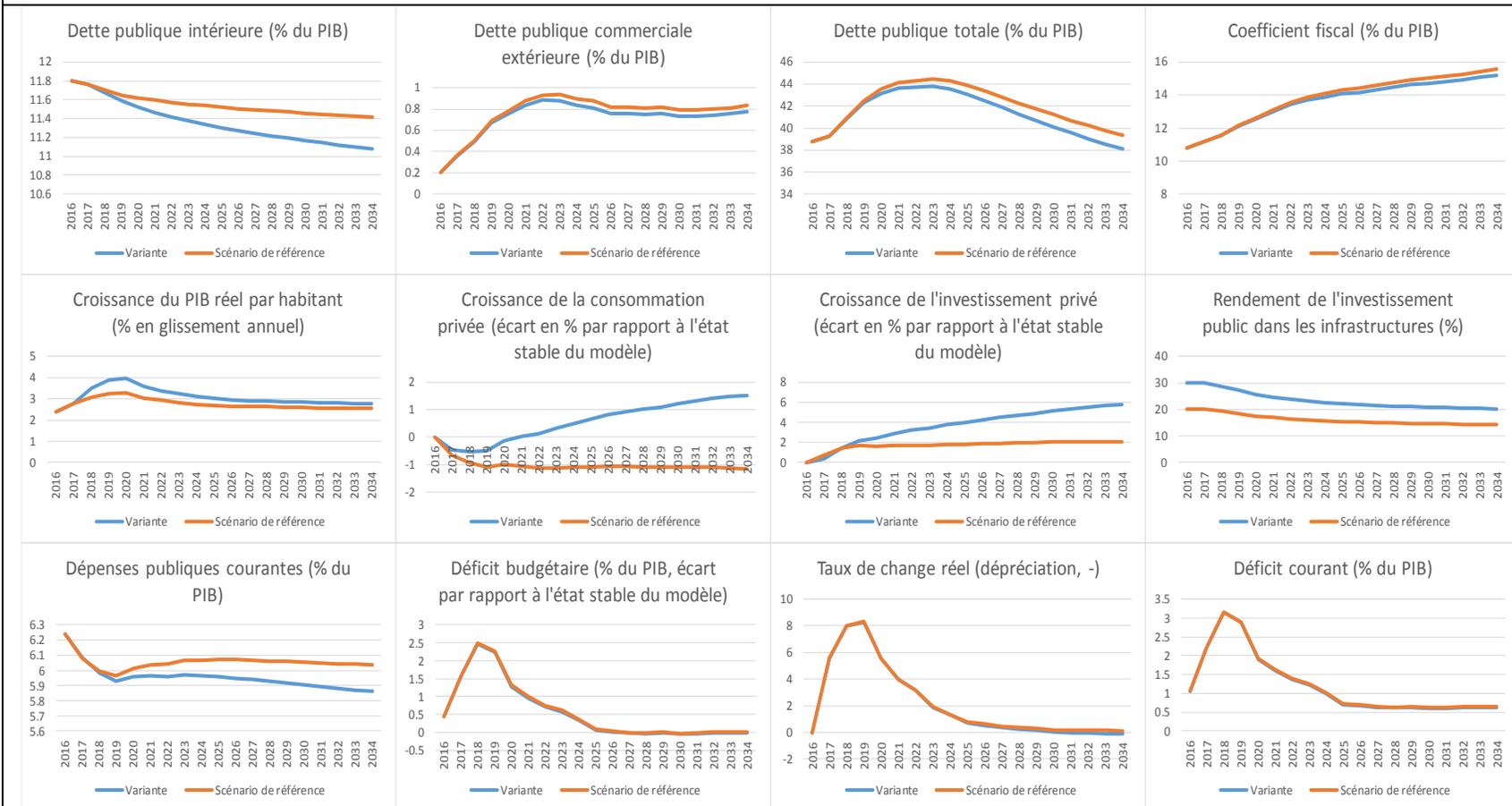
50. Les projets actuels d'augmentation de l'investissement à Madagascar peuvent accélérer le développement économique de l'île et briser le cercle de la faible croissance et de l'instabilité politique. La reprise de la coopération avec la communauté internationale devrait permettre de mobiliser d'importants financements externes pour l'investissement, principalement sous la forme de prêts accordés par des institutions multilatérales. Les moyens et les compétences techniques ainsi obtenus laissent espérer que Madagascar pourrait combler ses besoins les plus urgents d'infrastructures de grande ampleur et de développement social.

51. Une meilleure gestion de l'investissement public sera essentielle pour absorber efficacement les financements externes supplémentaires. Madagascar part d'un niveau d'efficacité de ses investissements inférieur à la moyenne des pays en développement à faible revenu. Les réformes de gestion des investissements doivent porter en priorité sur : (i) le renforcement des institutions ; (ii) une programmation pluriannuelle ; (iii) une meilleure évaluation des projets ; (iv) une mise en œuvre transparente, qui passe notamment par une application stricte des règles des marchés publics ; (v) l'adoption de systèmes de gestion des projets et (vi) une coordination efficace et un partage de l'information entre les différents partenaires impliqués dans le processus d'investissement.

52. Pour maintenir la dette à un niveau acceptable, des politiques prudentes de gestion de cette dernière s'imposent, et l'augmentation de l'investissement devra se faire à un rythme mesuré (comme prévu). La persistance des dons et des financements à forte dimension concessionnelle, qui dépendra de la confiance des donateurs, est absolument essentielle. Les capacités de service de la dette devront se trouver renforcées par les réformes requises pour améliorer l'exécution budgétaire, produire davantage de recettes et accélérer la croissance. Paradoxalement, une amélioration des conditions d'activité des entreprises est également indispensable à la réussite de l'accélération de l'investissement public, puisque l'effet catalyseur sur l'investissement privé participe pleinement de l'obtention du résultat attendu du processus en matière de croissance.

53. En résumé, l'augmentation de l'investissement public combinée à des réformes budgétaires et visant les entreprises a toutes les chances d'accélérer la croissance économique et de réduire la pauvreté, mais cela ne va pas sans risques. Pour tenter de maîtriser ces derniers, le pays devra surveiller en permanence plusieurs variables macroéconomiques et sectorielles. Si des contraintes surviennent, il devra réagir promptement, y compris, le cas échéant, en répartissant les investissements sur une durée plus longue que prévu initialement.

Figure 5 : Modèle DIC – Comparaison entre un scénario de référence et une variante



Sources : Gouvernement malgache et estimations du FMI

Références

African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, Inter-American Development Bank, International Monetary Fund, and the World Bank Group, 2015. "From Billions to Trillions: MDB Contributions to Financing for Development."

Africa Infrastructure Country Diagnostic (AICD). 2010.

Allend & Overy. 2009. "Global Infrastructure Development and Delivery, The Stimulus for Debate," Allen & Overy Global Survey, London.

Buffie, E., A. Berg, C. Patillo, R. Portillo, and L. F. Zanna. 2012. "Public Investment, Growth and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces." Working Paper 12/144, International Monetary Fund, Washington.

Ghazanchyan, M., Marto, R., Jonas, J., and K. Douglas. 2017. "Collect More, Spend Better: Public Investment in Asian Frontier Markets." Working Paper 17/10, International Monetary Fund, Washington.

Global Competitiveness Report of the World Economic Forum. 2016-2017.

International Monetary Fund (IMF).

———. 2007. "Public-Private Partnerships and Fiscal Risks," International Monetary Fund SM/07/138, Washington.

———. 2014. "Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects on Public Investment." Chapter 3 in the *World Economic Outlook*. Washington.

———. 2015. "Making Public Investment More Efficient." *IMF Policy Paper*, Washington.

———. 2017. "Macroeconomic Developments and Prospects in Low Income Developing Countries – 2016." *IMF Policy Paper*, Washington.

Warner, Andrew. 2014. "Public Investment as an Engine of Growth," Working Paper 14/148, Washington, International Monetary Fund.

World Bank. 2010. "Getting Electricity: A Pilot Indicator Set from the Doing Business Project," Washington.