

VERS UN AGENDA DE RELANCE ECONOMIQUE A MADAGASCAR

Jacques Morisset

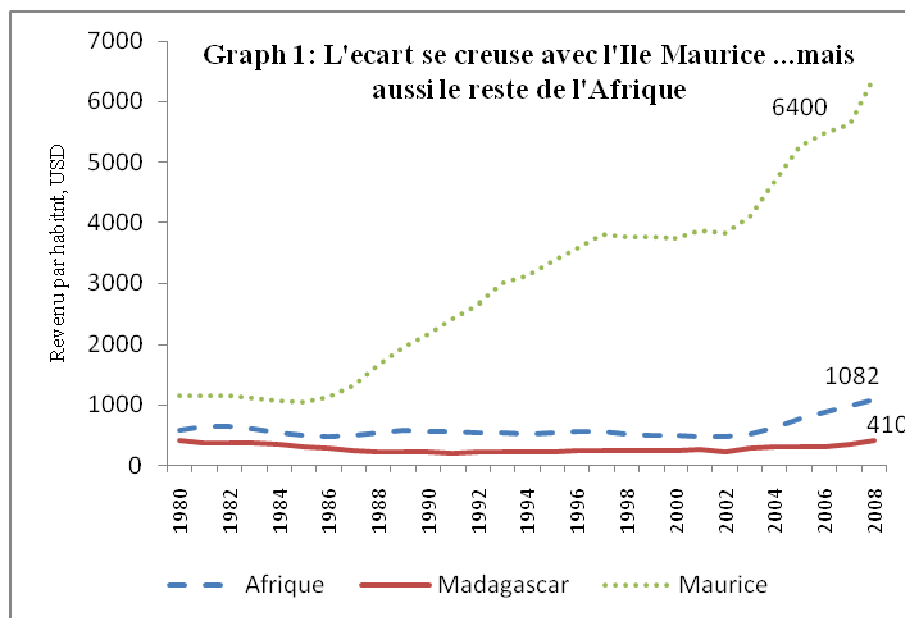
La performance économique de Madagascar s'avère décevante depuis au moins trois décennies. Non seulement la plupart des ménages, aujourd'hui, se trouvent en moyenne plus pauvres qu'en 1980, mais près d'un quart de millions de pauvres supplémentaires sont apparus depuis 2001. La croissance économique reste trop faible et, quand elle a lieu, insuffisamment partagée pour créer des emplois et une amélioration des conditions de vie.

Au-delà de ce diagnostic, somme toute bien connu, le défi consiste à proposer un agenda de relance économique pour Madagascar. Pour cela, il convient de commencer par le renforcement des institutions et des mécanismes participatifs tant au niveau économique que politique du pays. La maîtrise de la gouvernance apparaît en effet indispensable pour assurer que les décisions soient prises en fonction de l'intérêt général (et non pas de certains particuliers) et ainsi contribuer à l'émergence d'un secteur privé porteur d'emplois et à l'amélioration des services publics. Sur cette base, le pays pourra alors chercher à maximiser ses atouts tout en s'attaquant à ses faiblesses. Nul doute que la prospérité future de Madagascar devra se bâtir sur les atouts que représentent sa diversité environnementale, son potentiel agricole, ses ressources minières et la disponibilité de sa main d'œuvre. Simultanément, il lui faudra travailler sur ses faiblesses majeures, celles qui enferment le pays dans le piège du sous-développement, qui incluent des infrastructures désuètes en matière de connectivité (Communication et Transports), des déficits en capital humain (Santé et Education), des difficultés d'approvisionnement en eau et énergie ainsi que sa vulnérabilité aux risques naturels. Le défi est à la hauteur de l'enjeu car Madagascar se distingue tristement comme l'un des pays les plus pauvres de la planète, et cela malgré son potentiel connu et indéniable. Les réussites, comme celle du Viêt Nam, doivent servir d'inspiration car elles montrent qu'il est possible de quintupler son revenu par habitant et de réduire son niveau de pauvreté par 5 en moins de 15 ans après des années de souffrance et de déclin économique.

Faut-il s'attarder sur la performance économique décevante et fragile de Madagascar pendant ces dernières décennies ? Une simple comparaison avec l'Ile Maurice suffit à illustrer que le rapport entre les revenus par habitant de ces deux pays est passé de 2,7 en 1980 à plus de 15 en 2008. L'écart se creuse également avec le reste de l'Afrique qui pourtant ne se caractérise pas non plus par son succès. Surtout, il semble que la terre s'est arrêtée de tourner pour Madagascar, qui affiche aujourd'hui une pauvreté identique à celle de 1980, avec 2/3 de sa population vivant en dessous du seuil de pauvreté. Le déclin économique de Madagascar ne se présente donc pas comme un phénomène récent ; il s'est simplement accéléré avec la crise politique qui a éclaté au début 2009.

La question n'est plus de revenir sur la modeste performance économique de Madagascar, mais plutôt de comprendre pourquoi son décollage économique n'a pas encore pu se réaliser. C'est pourquoi après avoir rappelé succinctement la fragilité du bilan économique à

Madagascar au cours de ces dernières années, il s'agira d'en tirer les leçons pour se tourner vers l'avenir.



Source : Banque mondiale, méthodologie Atlas.

Si une explication doit être retenue pour comprendre la faible performance économique de Madagascar au cours de ces dernières décennies, force est de mettre en avant le manque de gouvernance. Selon les conclusions d'un courant récent de la littérature économique, le développement économique est souvent lié à la qualité des institutions et à l'existence de canaux qui permettent à la base sociale et économique de participer aux processus de décisions économiques et politiques. Ces deux aspects complémentaires de la gouvernance (du haut et du bas) ont pêché par leur absence chronique à Madagascar, générant une politique économique en faveur d'intérêts particuliers plutôt que de l'ensemble de la nation. Cette double urgence – celle d'établir un Etat de droit et une redevabilité sociale — doit se situer au cœur de tout agenda de relance économique.

Au-delà du contexte dans lequel doit s'inscrire la croissance économique, la série de notes de politiques économiques présentées dans cet ouvrage suggère un certain nombre de pistes sur les éléments de cet agenda. Au risque de caricaturer la richesse des analyses, l'argument principal tient au fait que Madagascar doit mieux exploiter ses points forts et travailler ses points faibles. Cette stratégie n'apparaît pas fortuite puisqu'elle correspond au comportement des investisseurs privés, qui s'attachent surtout aux aspects positifs ou au potentiel d'un pays en même temps qu'ils examinent les facteurs contraignants qui pourraient entraver le développement des atouts. L'adoption d'une telle combinaison permettrait au pays de se fixer certaines priorités et de mieux définir son plan d'actions pour les prochaines années. Toutefois, il ne faut pas seulement définir les priorités d'un programme de développement mais également s'intéresser au contexte dans lequel celui-ci doit s'inscrire, ce qui justifie une action soutenue en matière de renforcement des institutions et de responsabilisation sociale.

1. Les signes du déclin économique

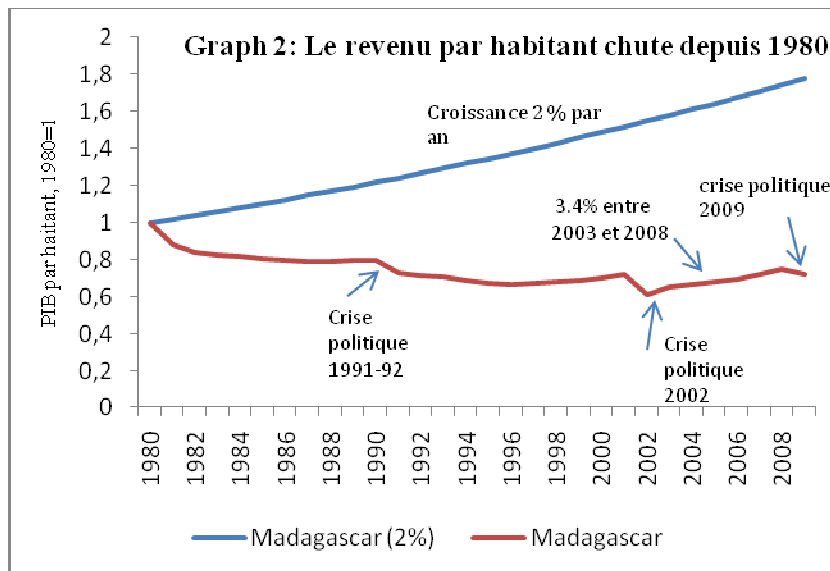
Il existe de nombreuses études, y compris le récent **Mémoire économique du pays produit par la Banque mondiale à la fin 2008**, qui démontrent à la fois le retard et la fragilité de la performance économique à Madagascar (voir l'annexe statistique pour les tendances historiques).¹ Si le taux de croissance par habitant s'était maintenu à un taux modeste de 2 % par an pendant ces trois dernières décennies, le revenu par habitant à Madagascar aurait été plus du double de celui qui était observé à la fin 2008. Non seulement la croissance économique moyenne est restée extrêmement basse pendant ces dernières décennies, pas même suffisante pour compenser le taux d'accroissement rapide de la population, mais à chaque fois qu'une accélération s'est produite, elle a été neutralisée par une crise politique qui, systématiquement, a conduit à une nouvelle chute significative du revenu par habitant. Par exemple, ce dernier avait chuté de presque 10 points en 2002, nécessitant pratiquement 6 ans pour que le pays retrouve son niveau de revenu par habitant antérieur à la crise. Ce rattrapage a été à nouveau mis en péril en 2009 avec les retombées négatives de la crise politique sur la pauvreté et la croissance économique.

Un regain économique fragile (2003-08)

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

Ensuite, le regain économique s'est davantage reposé sur une politique budgétaire généreuse que sur un véritable essor du secteur privé. En effet, les dépenses de l'Etat sont passées de 1,3 milliards d'ariary en 2003 à 3 milliards d'ariary en 2008, avec une explosion du budget d'investissement public. Cette politique volontariste visait à résorber les déficits en matière d'infrastructures physiques et de capital humain dont souffrait - et souffre encore - le pays. Elle a été en grande partie financée par l'aide extérieure, qui a augmenté de moins de 2 % du PIB au début des années 2000 à environ 9 % du PIB en 2007-8, jusqu'à financer près de 2/3 du budget d'investissement ou l'équivalent de 70 % des revenus publics (cf. la *Note sur la politique budgétaire* pour plus de détails). Cet apport du financement externe était considéré comme nécessaire pour compenser temporairement les faibles capacités d'épargne domestique, y compris le taux de pression fiscale qui ne dépassait pas 8 % du PIB en 2003-04.

¹ Banque mondiale : *A la recherche du temps perdu, Mémoire économique du pays*, Madagascar, décembre 2008.



Le rôle prépondérant joué par la politique budgétaire et par l'apport du financement externe ne pose pas de problème en soi s'il permet de provoquer la transition vers une croissance auto-entretenu par le secteur privé. Cette approche séquentielle a d'ailleurs été poursuivie avec succès par plusieurs pays d'Asie du Sud-est et d'Amérique Latine. A première vue, il pourrait même être avancé que Madagascar était en passe de réussir cette transition dans la mesure où l'investissement privé -- domestique et étranger -- avait augmenté de 14 % du PIB en 2003 à 18 % en 2006 puis à environ 34 % en 2008.

Cette hausse de l'investissement privé restait cependant à la fois ponctuelle et concentrée sur un nombre réduit de projets et de régions. Le manque de diversification sectoriel s'illustre par le constat que cinq secteurs sur plus d'une vingtaine ont compté pour presque 80 % de la croissance du PIB malgache entre 2003 et 2007 : la construction (BTP) ; les services (hors commerciaux et financiers) ; le transport de marchandises ; le commerce, et l'agriculture. La contribution de l'agriculture provenait de son poids dans l'économie malgache et non par sa croissance, qui restait inférieure à la moyenne de l'économie. L'apport de la construction reposait sur les investissements publics (et leur effet multiplicateur sur les prestataires et les sous-traitants) ainsi que sur le lancement des deux projets miniers (Sherritt et QMM/Rio Tinto) qui comptaient pour la moitié de l'investissement privé total et 90 % de l'investissement direct étranger en 2008. La contribution de ces deux projets à l'économie nationale est indéniable pendant leur phase de construction, mais celle-ci est maintenant terminée pour QMM et devrait s'achever à la fin 2010 pour Sherritt.

En plus de sa concentration sur un nombre limité de secteurs, la croissance économique malgache s'est localisée sur quelques régions spécifiques plutôt que sur une vague répartie sur l'ensemble du territoire national. C'est ainsi que les activités de construction et de commerce ont surtout pris place dans l'agglomération d'Antananarivo (de loin la plus fortement peuplée) et dans les régions autour de Tamatave et de Fort Dauphin, où se trouvent les deux projets miniers précités ainsi que le principal port de Madagascar (80 % du commerce international transite par le corridor entre Tamatave et Antananarivo/Antsirabe). Cette concentration géographique de la croissance correspondait au choix stratégique de favoriser la

création d'entreprises et d'emplois autour de pôles de croissance en raison de leur forte densité de population, génératrice d'économies d'échelle au niveau de la production et de la distribution, de leur proximité de projets d'envergure qui peuvent servir de locomotive, et de par leur accès aux marchés domestiques et internationaux. Si l'expérience historique et internationale justifie cette approche, celle-ci conduit, mal maîtrisée, à la marginalisation de nombreuses régions où vivent la majorité des ménages en situation de pauvreté extrême. Ces tensions se sont trouvées exacerbées à Madagascar par la quasi-absence de politique de péréquation financière de l'Etat et par les difficultés migratoires causées par l'isolement de certaines régions.

La concentration sectorielle et géographique de la croissance à Madagascar compte parmi les facteurs qui ont contribué non seulement à la faible réduction de la pauvreté dans le pays, mais aussi à l'émergence d'inégalités pendant cette période. Le taux de pauvreté à Madagascar a stagné autour de 68 % entre 2001 et 2005 (dates des deux enquêtes auprès des ménages), même si l'Institut National de la Statistique (INSTAT) a calculé qu'elle aurait chuté à 65,4% à la fin 2008. Cette baisse resterait toutefois insuffisante pour réduire le nombre absolu de pauvres dans le pays, estimé en augmentation de près de 2 millions de personnes entre 2001 et 2008. La permanence de la pauvreté s'explique par le manque de capacité de la croissance à créer des emplois rémunérateurs, notamment dans les zones rurales où vivent près des 2/3 de la population. A l'exception de la construction, les secteurs intensifs en main d'œuvre, comme le textile et l'artisanat, n'ont été que faiblement porteurs de croissance pendant ces dernières années ; si bien qu'à la fin 2008 environ 2 travailleurs malgaches sur 3 déclaraient encore être sous-employés ou au chômage.

La pauvreté à Madagascar

Selon tous les critères quantitatifs popularisés par les agences internationales de développement, Madagascar apparaît comme l'un des pays les plus pauvres de la planète. Son revenu par habitant se situe juste au-dessus de 400 US\$ (Banque mondiale – méthodologie de l'Atlas); près de 2/3 de ses ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté (Banque mondiale et INSTAT), et le niveau de développement humain dérisoire du pays place celui-ci au 143^{ème} rang mondial (UNDP).

Selon la dernière enquête des ménages réalisée en 2005, les ménages pauvres se caractérisent par une éducation minimale, une forte propension à l'auto-emploi et au sous-emploi, et un accès limité aux services sociaux de base (en particulier l'eau potable et l'assainissement). La pauvreté perdure car les faibles gains obtenus après une période de croissance sont neutralisés par l'émergence d'une crise politique, notamment dans les villes, et par la faible redistribution de la croissance dans les zones rurales, contraintes par les faibles rendements du secteur agricole.

Les ménages malgaches ne sont pourtant pas égaux face à la pauvreté. D'une part il existe des différences notoires entre les régions (de 57 % à 77 %) et entre les zones rurales (73,5 %) et urbaines (52 %). D'autre part, les écarts de revenus entre les ménages riches et pauvres se révèlent significatifs, notamment dans les villes (le ratio entre les revenus les plus élevés et les plus faibles dépasse 10) alors qu'ils apparaissent plus homogènes dans les campagnes. La plus grande inégalité dans les villes se voit confirmée par l'indice de Gini, qui s'y montrait plus élevé de 20 % environ que dans les zones rurales en 2005.

Source : N. Amendola et G. Vecchi : *Growth, Inequality and Poverty in Madagascar, 2001-2005*, World Bank, Africa Region Working Paper Series, n° 111, avril 2008.

La persistance d'une partie importante de la population en état de pauvreté ne pose pas uniquement un problème d'équité sociale mais a aussi contribué à ralentir la croissance économique à Madagascar. Lorsqu'un ménage-type gagne autour de 20 US\$ par mois, l'accroissement de la demande globale interne est forcément limité par leur contrainte budgétaire, alors que l'offre globale est simultanément réduite par leur manque de capacité à investir en capital tant humain que physique. La superposition de ces deux effets négatifs souligne le cercle vicieux ou la spirale de la pauvreté dans laquelle se trouve enfermé Madagascar.²

Enfin, la pauvreté et les inégalités ont évolué de manière différenciée entre les villes et les campagnes. En extrapolant les analyses qui avaient été faites jusqu'en 2005 et en tenant compte des caractéristiques de la croissance pendant ces dernières années, il est probable que le nombre de pauvres s'est surtout amplifié en milieu urbain en partie à cause des migrations internes qui se sont accélérées, expliquant les tensions sociales grandissantes dues aux déséquilibres dans les opportunités et l'accès aux services sociaux. Dans les campagnes, la pauvreté reste endémique, liée aux récoltes qui, elles-mêmes, se trouvent fortement dépendantes des conditions climatiques. L'évolution différenciée de la pauvreté et des inégalités entre les zones urbaines et rurales devrait être mieux comprise car elle est perçue comme un des facteurs explicatifs des crises politiques malgaches (y compris celle de 2009).

L'impact économique de la crise politique (2009)³

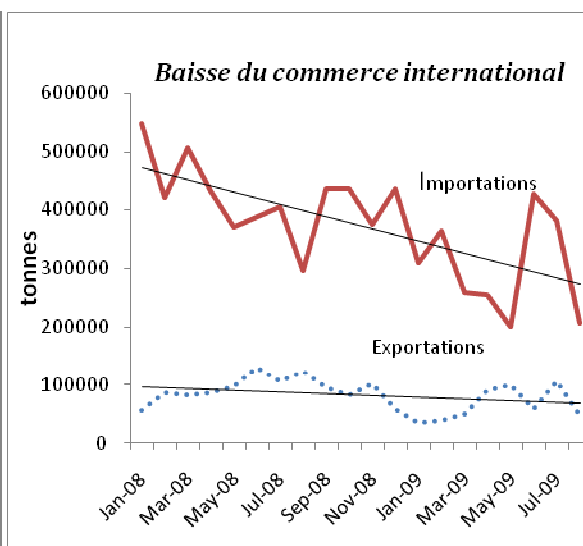
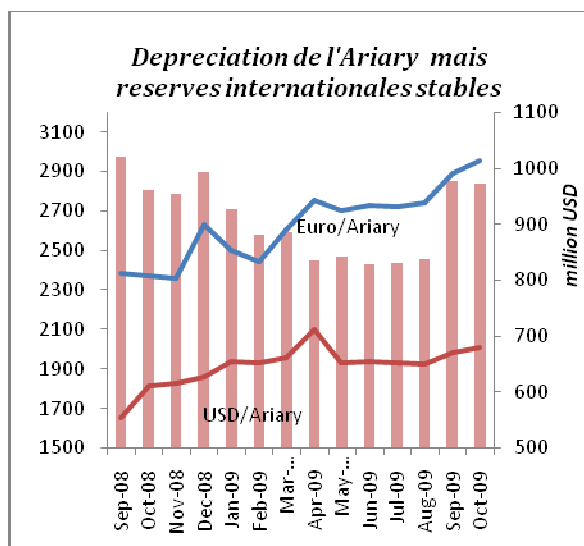
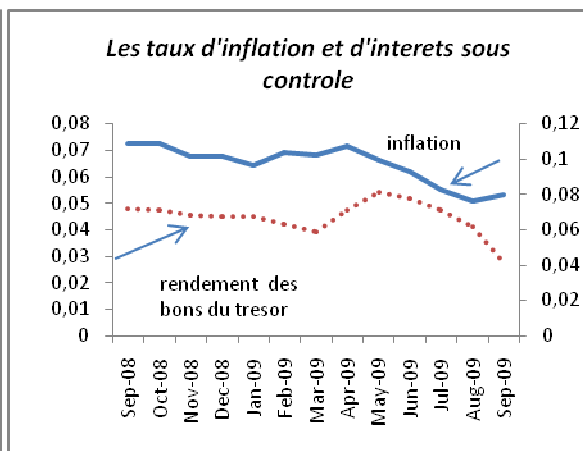
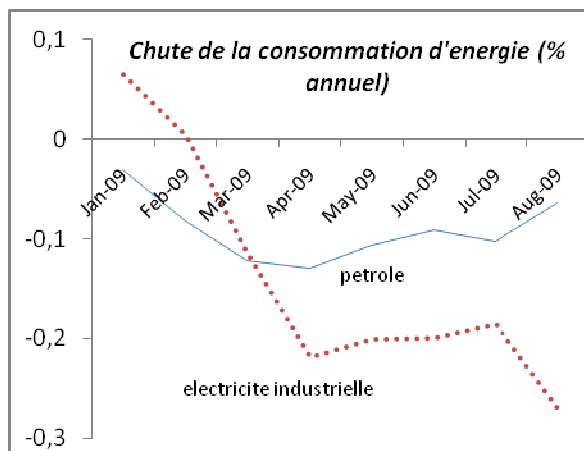
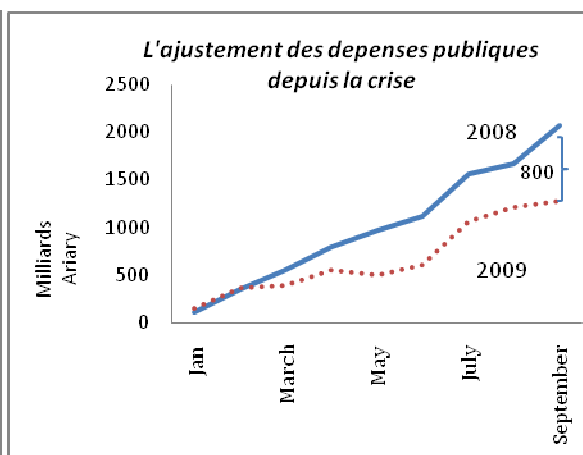
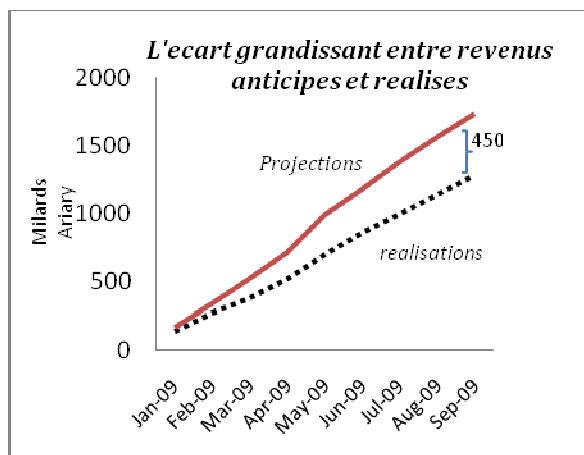
Les faibles gains acquis pendant la période 2003-2008 ont été remis en cause par la crise politique qui a éclaté au début 2009. Les estimations préliminaires chiffrent une chute de la croissance économique autour de 3-5% du revenu par habitant à Madagascar en 2009. Les effets négatifs de la crise sont en train de se prolonger en 2010, notamment à travers leurs conséquences durables sur le budget de l'Etat et les activités de construction, ainsi que par les pertes d'accès aux marchés des secteurs exportateurs que sont le textile (également entravé par la suppression de l'accès préférentiel au marché américain), le tourisme et l'artisanat.

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

² J. Sachs, *Ending the Poverty Trap*, 2004. Pour une discussion approfondie sur Madagascar, cf. Mémoire économique, où des estimations sont présentées de manière à illustrer l'impact de la pauvreté sur la croissance économique.

³ Pour plus de détails sur l'impact économique de la crise, cf. Banque mondiale : *Monthly Economic updates* (avril 2009 – mai 2010) ; disponible sur le site www.worldbank.org/Madagascar.

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



L'adoption d'une politique budgétaire prudente et pro-cyclique présente l'inconvénient d'accroître les risques de récession. Toutefois, elle a permis la stabilisation des indicateurs financiers et monétaires. C'est ainsi que les taux d'intérêts et d'inflation se sont maintenus et ont même diminué pendant les deuxième et troisième trimestres de 2009. Le réajustement de la balance des paiements, avec la baisse des exportations (partiellement compensée par la baisse des importations et des flux de capitaux étrangers - aide et IDE) a entraîné une dépréciation (toutefois contrôlée) de l'ariary de 20 % et de 8 % par rapport à l'Euro et au dollar américain au cours de l'année 2009 et des données variables depuis le début de l'année 2010, exacerbées par les fluctuations entre l'euro et la devise américaine sur les marchés internationaux. Les réserves en devises de la Banque Centrale sont restées relativement stables, équivalentes à environ 2 mois de la valeur des importations en décembre 2009.

Il paraît encore prématuré de tirer les conclusions de la crise politique actuelle dont les effets n'ont pas fini de se faire sentir. Il est vraisemblable que ces effets vont se prolonger jusqu'en 2010, voire 2011, selon la vitesse à laquelle va s'opérer le retour vers l'ordre constitutionnel à la suite des élections présidentielles, et suivant le comportement des bailleurs de fonds qui demeurent les seuls susceptibles de financer une relance de la politique budgétaire et sociale dans le court terme. En attendant, il convient de retenir que la détérioration économique observée en 2009 ne représente pas un phénomène ponctuel à Madagascar et qu'elle n'a fait qu'accroître et rendre plus visible le déclin économique observé au cours de ces dernières décennies. Les causes du déclin économique malgache sont donc à rechercher dans des facteurs et comportements structurels, et pas seulement conjoncturels.

2. Le contexte de la croissance : mettre en place les conditions

Le paradoxe du retard économique de Madagascar trouve son origine dans l'incapacité quasi-chronique de ses élites politiques et financières à prendre les décisions de politiques économiques qui bénéficient à l'ensemble de la population plutôt qu'à des intérêts particuliers. Afin de mieux comprendre ce constat, la référence à un récent courant de la littérature économique, personnifiée par des auteurs comme D. Rodrik et D. Acemoglu des Universités de Harvard et de MIT, devient utile.⁴ Ces auteurs ont proposé un cadre de référence et de réflexion basé sur l'expérience internationale, qui enseigne que le contexte dans lequel doit prendre place la croissance économique est favorisé par l'émergence et la consolidation de trois canaux :

- l'ouverture économique vers l'extérieur, qui encourage la concurrence et les transferts technologiques et de compétences ;
- des conditions climatiques favorables qui minimisent les risques de maladies et les pertes de productivité⁵;

⁴ Voir par exemple, D. Rodrik, *"Institutions, Integration, and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth"*, Février 2002 ou Daron Acemoglu, Simon Johnson et James Robinson, *"Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth"*, *Handbook of Economic Growth*, (2005): 386-472.

⁵ Voir par exemple, John Gallup et Jeffrey Sachs, *Geography and Economic Development*, NBER Working Paper, N. 6849, décembre 1998 ; ou encore Paul Collier, *Africa : Geography and Growth*, Center of studies for African economies, Oxford University, juillet 2006.

- des institutions qui assurent une bonne représentativité, le respect des droits de propriété et une utilisation optimale et transparente des ressources dans le pays.

Ce cadre est séduisant car tous les pays ayant réussi leur transition vers l'émergence économique ont utilisé ces trois canaux, même s'il faut noter que ce sont surtout leurs interactions qui garantissent leur efficacité.

Un bref rappel indique que Madagascar est en passe de remplir les deux premières conditions. Si son ouverture économique n'apparaît pas encore optimale, et doit rester une priorité, elle n'en reste pas moins indéniable, atteignant presque le niveau des pays d'Asie du Sud-est asiatique – les champions dans ce domaine. Le degré d'ouverture commerciale (mesuré par la somme des importations et des exportations dans le revenu national) est passé de 45 % dans les années 90 à pratiquement 80 % pendant la période 2005-2008. Cette ouverture correspond à une politique volontariste de l'Etat malgache, marquée par une réforme des tarifs et la quasi-élimination des barrières non-tarifaires, ainsi qu'à l'adhésion à des traités commerciaux internationaux et sous-régionaux (SADC, COMESA, AGOA). En ce qui concerne les conditions climatiques, force est de constater que Madagascar bénéficie d'un climat relativement tempéré dans ses zones les plus peuplées (il fait moins chaud et humide à Antananarivo qu'à Miami ou Bangkok, par exemple) ; en conséquence, les maladies comme le paludisme restent relativement peu répandues par rapport aux autres pays tropicaux, même si les efforts dans la lutte contre la malnutrition et les maladies endémiques doivent se renforcer. En dépit de la prévalence généralisée de la pauvreté, l'espérance de vie à Madagascar atteint 61 ans, soit 9 ans de plus que sur l'ensemble du continent africain ou près 20 ans de plus qu'au Mozambique. Bien entendu, comme cela sera rappelé plus avant, Madagascar reste toutefois vulnérable aux aléas climatiques.

Si le manque d'ouverture économique et les explications climatiques ne sont pas les freins à la croissance économique de Madagascar, l'attention doit alors se porter sur le rôle des institutions et de la gouvernance. Bien souvent les pays, y compris Madagascar, s'égarent dans les déviances de la gouvernance, qui favorisent les intérêts particuliers au détriment de l'intérêt général du pays. Les exemples ne manquent pas pour illustrer les déviances en matière de corruption et de non-respect des cadres législatifs et institutionnels à Madagascar au cours de ces dernières décennies. Celles-ci se remarquent en effet dans presque tous les secteurs de l'économie, à commencer par la gestion des deniers publics ; mais les conflits entre les intérêts privés et publics dans le monde des affaires, les barrières à l'entrée et le favoritisme envers certains opérateurs nuisent aussi à l'émergence de la libre-concurrence et au dynamisme d'un secteur privé pourvoyeur d'emploi et de progrès technologique. Ces déviances se manifestent également à travers le détournement des ressources naturelles (bois et pierres précieuses), dont certaines en voie d'extinction, mais également par le siphonage de leurs revenus, qui ne contribuent en rien au développement du pays – ce qui fait dire à de nombreux observateurs que le pays est doublement pillé. Ces insuffisances portent préjudice à la délivrance des services publics car même quand l'argent est disponible, il est détourné et ne parvient que marginalement aux bénéficiaires, comme le rappellent de nombreux exemples dans les domaines de la santé ou de l'éducation. Les malades ou les élèves ne sont que le dernier élément d'une longue chaîne administrative, offrant ainsi aux nombreux intermédiaires la possibilité de détourner l'argent public. Les notes qui composent cet ouvrage ne manquent pas de revenir sur ce thème de la

mauvaise gouvernance, qui doit donc être considéré comme le facteur déterminant (mais pas l'unique) de la mauvaise performance économique à Madagascar.

L'amélioration de la gouvernance se doit d'être la priorité des décideurs politiques malgaches. Cet effort paraît plus vite dit que fait, car il n'existe pas de baguette magique. L'expérience montre que l'action doit être intégrée, adaptée aux conditions nationales et s'inscrire dans la durée. Elle doit se montrer suffisamment ambitieuse pour provoquer le changement et la mise en place de mécanismes endogènes de motivation, de responsabilisation et de contrôles. L'argument développé dans cet ouvrage consiste en l'idée que ce changement doit passer par une action conjointe sur les institutions et sur la redevabilité sociale, de manière à exercer une pression simultanée du haut vers le bas et du bas vers le haut. Le renforcement des institutions (cf. *Note sur la gouvernance*) doit prendre en compte les trois objectifs suivants : la déconcentration du pouvoir politique et financier (*de jure* et *de facto*) car elle favorise la minimisation des ententes entre les décideurs politiques et l'élite financière, souvent au détriment de la majorité de la population ; l'optimisation de l'utilisation des ressources naturelles et de l'aide officielle qui constituent les deux sources principales de richesses et de financement à Madagascar ; et la mise en place de garde-fous à la corruption à travers des mécanismes participatifs et de contrôles sur plusieurs niveaux ; à la fois au sein des institutions de l'Etat, de la société civile et des médias ; et des partenaires au développement (bailleurs et ONG).

En parallèle, il importe de renforcer la « vue du bas », souvent négligée alors que les pauvres et leurs institutions doivent devenir les véritables interlocuteurs des pouvoirs publics et du secteur privé (cf. *Note sur l'organisation sociale*). Aujourd'hui, les deux tiers de la population malgache vivant en dessous du seuil de pauvreté représente plus une majorité non-écoutée qu'une majorité silencieuse. Le défi devient alors de créer une véritable demande organisée de bonne gouvernance, en aidant les organisations et associations productives au sein des communautés locales à atteindre la taille et la visibilité suffisantes qui leur permettront de créer, d'une part, les conditions de redevabilité sociale vis-à-vis des décideurs publics et politiques, et de se transformer, d'autre part, en un marché attractif et rentable pour les opérateurs privés. Au-delà de servir à construire un contrepoids aux institutions « du haut », une croissance économique partagée doit aussi pouvoir être générée à la base plutôt qu'être simplement le fruit d'une redistribution souvent inéquitable venant d'en haut.

Ce double effort visant à améliorer la gouvernance à Madagascar doit s'inscrire dans la poursuite des réformes de la gestion des finances publiques, qui reste le principal instrument de politique économique de l'Etat, et du processus de décentralisation. Les leçons de l'expérience indiquent que tout effort de systématisation des mécanismes de gestion publique se doit d'être accompagné par la rationalisation des ressources humaines et par une appropriation des fonctionnaires responsables de leur mise en œuvre, notamment dans les ministères techniques (cf. *Note sur la gestion des finances publiques*). Enfin, nul ne saurait ignorer l'actuel manque de cohérence entre la relative décentralisation politique (avec plus de 1500 communes) et la quasi-absence de décentralisation budgétaire (avec près de 95 % des dépenses publiques sous le contrôle de l'Administration centrale). Un rééquilibrage s'impose pour permettre le développement d'une véritable politique de proximité, qui devra prendre en compte les besoins des populations locales tout en cherchant à renforcer les capacités des administrations décentralisées (cf. *Note sur la décentralisation*).

3. Une proposition d'agenda sur les forces et les faiblesses

Au-delà du contexte, il convient également de s'accorder sur ce qu'il faut faire. La théorie économique s'est depuis longtemps penchée sur les principaux facteurs déclencheurs de la croissance économique. On retient généralement que celle-ci est déterminée par la quantité et la qualité de son capital physique et humain, ainsi que par le degré de son développement technologique.⁶ L'attention s'était d'abord portée sur le rôle du capital physique, notamment en cherchant à déterminer mécaniquement le montant d'investissement nécessaire pour générer un taux de croissance fixé comme objectif. La réflexion s'est ensuite déplacée vers le capital humain – l'éducation - et le progrès technologique, notamment à la suite des travaux de Paul Romer.⁷

A l'aide de ce cadre théorique, il est aisé de mettre en évidence que le déclin économique à Madagascar se caractérise tant par la faiblesse de ses stocks de capital humain et physique que par la précarité de son développement technologique. Non seulement Madagascar s'éloigne des modestes standards du continent africain, mais en plus son écart grandit avec les pays émergents et industrialisés. A titre d'illustration, son indice de développement humain se situe au 145^{ème} rang mondial (sur 185 pays) dans le classement proposé par les Nations-Unies; son réseau routier se place parmi les moins développés au monde (la densité des routes revêtues ne dépasse pas 10 km par millier de km², alors qu'elle est de 100 à l'Ile Maurice) et son taux d'utilisation de l'internet (indicateur de progrès technologique) s'élève péniblement à 6 par 1000 habitants (soit 44 fois moins qu'à l'Ile Maurice).⁸ Ces signes de détresse, bien connus, ne remontent pourtant pas à la source du déclin économique malgache.

La question se pose : comment rattraper ces retards ? Afin de gagner sa course, un sportif de haut niveau développe une stratégie ou une méthode d'entraînement. Il lui est généralement conseillé d'exploiter ses points forts et de travailler ses points faibles. Ainsi, Michael Jordan a profité de sa détente phénoménale pour devenir Air Jordan (son point fort) mais a perfectionné son jeu de défense (son point faible) au fil du temps pour devenir un des meilleurs défenseurs de la ligue NBA. L'analogie proposée avec la compétition sportive n'est pas fortuite et correspond à un courant récent de la littérature économique, qui préconise à un pays de maximiser ses avantages comparatifs (ou absolus) tout en s'attaquant à ses contraintes les plus fortes.⁹ Cette approche permet de suggérer certaines pistes qui pourraient être exploitées par les autorités malgaches.

Commencer par exploiter ses points forts...

Le renforcement de quatre points forts devrait retenir toute l'attention des autorités malgaches.

⁶L'article de référence reste: Robert Solow: *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, Quarterly Journal of Economics, février 1956.

⁷ Paul Romer: *Increasing Returns and Long Run Growth*, Journal of Political Economy, octobre 1986.

⁸ Selon l'indicateur "knowledge development" du WBI, Madagascar apparaît l'un des pays doté du plus faible niveau de développement des connaissances.

⁹ Cf. D. Rodrik, R. Hausman et A. Velasco: "Growth Diagnostics" in J. Stiglitz and N. Serra, eds., *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford University Press, New York, 2008.

Le premier point fort prend comme appui la diversité environnementale dont bénéficie le pays et qui représente environ 10 % de la biodiversité mondiale (cf. *Note sur l'environnement*). Cet actif représente à la fois un défi de préservation et un atout pour le développement d'activités connexes à haute valeur ajoutée comme le tourisme. Il offre aussi une vitrine sur le monde qui permet au pays de solliciter et d'intéresser de nombreux partenaires (gouvernementaux et non-gouvernementaux) car la préservation et la richesse de l'environnement constituent des « biens globaux ». A l'heure où la destination Madagascar, tant pour les touristes que pour les investisseurs potentiels, peut et doit devenir un des fers de lance de la politique de développement économique, il ne s'agit pas de dilapider cet atout. Le Costa Rica peut servir d'exemple et d'encouragement pour la mise en place d'une politique touristique ambitieuse mais responsable (le nombre de touristes dépasse 2 millions par an dans ce pays contre 300 000 à Madagascar en 2008, générant plus de 2 milliards US\$ de revenus).

Le deuxième point fort, les gisements miniers invitent à ne pas négliger l'atout des ressources minérales (cf. *Note sur le secteur minier*). Déjà, Madagascar se définit comme un pays minier avec une industrie des pierres précieuses très active (1 saphir sur 7 dans le monde provient de Madagascar, et 1 rubis sur 10). L'installation de deux grands projets miniers est sur le point de modifier le panorama (QMM et Sherritt représentent à eux seuls plus de 3 milliards US\$ d'investissement – soit l'équivalent de presque la moitié du revenu national). Les potentiels d'exploitation existent, notamment dans le secteur pétrolier, où de nombreuses compagnies internationales sont en phase d'exploration et de prospection. L'expérience internationale et l'histoire récente à Madagascar indiquent que l'arrivée d'entreprises multinationales peut favoriser le développement de projets d'infrastructure liés, comme le port d'Ehoala autour du projet de QMM et la construction de routes autour du projet Sherritt, déterminants pour le développement régional. Des synergies peuvent également se développer avec des réseaux d'entreprises locales et à travers des programmes de formation de la main-d'œuvre. Le gouvernement doit cependant rester vigilant de manière à s'assurer que les revenus générés par ces activités ne deviennent pas une tentation pour les opérateurs et les politiciens, aggravant les risques de détournement et de mauvaise utilisation. L'accent doit alors être mis sur des processus transparents et des institutions visant à la bonne gouvernance du secteur. Dans ce sens, l'adhésion de Madagascar à l'initiative EITI++ devrait servir de tremplin afin de mettre en place un programme cohérent et qui engloberait tous les acteurs concernés et contribuerait à réduire le risque associé à la « malédiction des ressources naturelles ».

Le troisième point fort de l'économie malgache réside dans son agriculture et son potentiel agricole (cf. *Note sur le secteur agricole*). Non seulement Madagascar affiche une vocation agricole (le pays a longtemps passé pour le grenier de l'Afrique), mais ses nombreuses terres fertiles demeurent sous-exploitées ou inexploitées. Le défi majeur reste celui d'augmenter la productivité au niveau des exploitations agricoles, qui reste insuffisante en raison de carences notoires en termes de compétences, de matériel et d'intrants. Le morcellement des exploitations empêche les économies d'échelle et l'étendue des superficies. Au cœur de cette problématique se trouve la question de l'accès à la terre et de la sécurisation foncière (cf. *Note sur le problème foncier*). En parallèle, il apparaît urgent d'améliorer la connectivité entre la ferme et les consommateurs (dans le pays et à l'étranger). Le coût pour acheminer des produits agricoles vers les centres urbains du pays se montre excessif et contribue à la segmentation du marché et à l'établissement de rentes pour les intermédiaires. Cette situation requiert une action concertée

tant pour renforcer l'infrastructure de transport et de communication (cf. ci-dessous) que pour améliorer les réseaux d'information au niveau des communautés locales, incapables de connaître les exigences de qualité et d'hygiène des consommateurs ou de tisser des contacts avec des acheteurs et des banques, partenaires pourtant indispensables au développement du secteur et du commerce international.

Le quatrième et dernier point fort consiste à tirer avantage de la main d'œuvre locale. Celle-ci, disponible, compétitive au niveau des salaires, apporte un élément-clef pour l'essor des activités industrielles et de services, notamment les technologies simples qui ont servi de base à l'industrialisation réussie de plusieurs pays asiatiques.¹⁰ L'exemple du textile (une activité fortement intense en travail) montre que Madagascar peut attirer de nouveaux investisseurs en provenance de tous horizons (plus de 400 entreprises et près de 100 000 emplois directs). Le défi consiste donc à rendre attractif le climat général des affaires par une politique volontariste et ambitieuse (qui se traduirait par un bond en avant dans le classement de *Doing Business*), et qui chercherait également à faciliter l'accès aux crédits et à l'information pour les PME (cf. *Note sur le climat des affaires* et *Note sur le crédit*). Il importe aussi d'accélérer la mise en place d'une véritable politique de l'emploi qui viserait à améliorer la productivité des travailleurs par des programmes de formation professionnelle adaptés aux caractéristiques des jeunes et aux besoins des entreprises (cf. *Note sur l'emploi*). Enfin, il est recommandé de favoriser une politique d'exportation, de manière à compenser le pouvoir d'achat limité de la population locale (cf. *Note sur la politique d'exportation*).¹¹ Dans ce sens, Madagascar n'a pas encore tiré profit des marchés potentiels qui se trouvent à proximité, comme l'Afrique du Sud et l'Asie. Bien entendu, la concurrence régionale sera rude et des pays comme l'Ile Maurice et le Mozambique ont déjà commencé à se positionner comme des « hubs » possibles pour la promotion des échanges entre l'Afrique australe et l'Asie. Toutefois, la marge de progression reste grande pour Madagascar car ses échanges avec l'Afrique du sud et l'Inde ne dépassent pas 5,3 % de son commerce international, alors que le Produit Intérieur Brut de ces deux pays est respectivement 50 et 160 fois supérieur à celui de Madagascar. Autrement dit, si Madagascar se montrait capable de capter 1 % de chacun de ces deux marchés, ses exportations totales pourraient se multiplier respectivement par 2 et par 6.

... *Tout en travaillant sur ses points faibles*

En parallèle à l'exploitation de ces points forts, il est indispensable que Madagascar cherche à corriger ses principales faiblesses, celles qui, à elles seules, suffisent à détourner l'intérêt des investisseurs potentiels. Ci-dessous sont mis en exergue quatre d'entre elles.

La première faiblesse du pays consiste en son isolement et son manque de connectivité. Si Madagascar se trouve éloigné des centres commerciaux et financiers de la planète comme New

¹⁰ Pour un survol historique, voir Hausmann, Ricardo, Jason Hwang et Dani Rodrik, (2007) "What you export matters", *Journal of Economic Growth* 12, 1-25.

¹¹ Il existe une littérature économique extensive qui montre que l'expansion économique réussie en Asie et dans quelques pays africains a été fortement associée à une croissance rapide des exportations. Cette ouverture semble avoir provoqué une accélération de la baisse de la pauvreté, notamment à travers son impact dynamique sur la création d'emploi. Cf. Van Biesebroeck, J. (2005), 'Exporting Raises Productivity in Sub-Saharan African Manufacturing Firms', *Journal of International Economics*, 67 (2): 373-391 ou Wood, Adrian, et Jorge Mayer (2001), "Africa's export structure in a comparative perspective", *Cambridge Journal of Economics* 25: 369-394.

York et Rotterdam (13 900 km et 8 900 km respectivement), des pays comme Singapour, le Chili et l'île Maurice le sont tout autant, mais ont réussi à développer leurs échanges internationaux. La différence entre ces pays et Madagascar tient au fait qu'ils ont compensé leur éloignement par une logistique de transport (aéroportuaire et portuaire) et de communication moderne et efficace.¹² L'accent pour Madagascar doit donc être mis sur les connections, tant routières que ferroviaires, maritimes et aériennes, mais aussi sur les réseaux de communication car la distance est de plus en plus réduite par des échanges virtuels. Il est de moins en moins nécessaire de se déplacer physiquement car les échanges d'information se font par les câbles, notamment dans les industries de nouvelles technologies et de services (centres d'appels) (cf. *Note sur les transports* et *Note sur la communication*). La connectivité doit aussi se développer sur le territoire national. La réduction des coûts et des délais entre la sortie de l'usine et l'embarquement contribue fortement à la compétitivité du pays. Dans ces domaines, Madagascar accumule le retard non seulement à cause d'un réseau national de transport désuet et mal entretenu nuisant au développement des échanges (de produits et de personnes) entre les régions, mais aussi, comme l'avait mis en évidence le récent Mémoire-pays de la Banque Mondiale, en raison des marges excessives des transporteurs domestiques et des transitaires, en particulier sur le corridor Tamatave-Antananarivo. Cette situation de rente se trouve aujourd'hui heureusement remise en question par l'émergence du chemin de fer, qui offre des prix à la tonne-km sensiblement inférieurs à ceux de la route, et dont la récente réhabilitation renforce et en quelque sorte contribue à « assainir » la concurrence entre modes de transports.¹³ L'installation récente de câbles optiques permet opportunément de réduire les coûts et le temps, ainsi que d'améliorer la qualité des connexions avec l'extérieur et de promouvoir le secteur des Communications, y compris les « *calls centers* ».

La deuxième faiblesse tient au retard en matière de développement humain, visible tant dans l'Éducation que dans la Santé (cf. *Note sur l'Éducation* et *Note sur la Santé*). Malgré les progrès réalisés au cours de ces dernières années, qui ont permis à Madagascar de rattraper la moyenne africaine,¹⁴ l'écart avec les pays émergents n'a cessé de grandir. En effet, les enfants malgaches vont aujourd'hui 7,5 années de moins à l'école que les enfants coréens, alors que cet écart n'était que de 3,7 années en 1975. Dans le domaine de la santé, les enfants malgaches meurent avant l'âge de 5 ans respectivement 23 et 10 fois plus qu'en Corée et en Malaisie. Cet écart entre Madagascar et ces deux pays n'était respectivement que de 3,3 et 2,6 en 1970. Ces retards justifient l'effort récent du Gouvernement, qui a consacré une part significative du budget de l'État à ces secteurs sociaux, passant de 20 à 27 % du Budget entre 2002 et 2008. Faut-il cependant que Madagascar dépense encore plus dans les secteurs sociaux ? Il convient de répondre de manière nuancée car l'amélioration de plusieurs indicateurs intermédiaires (comme les taux d'inscription au primaire et la couverture des vaccins) indique que les effets positifs

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

¹³ Les principaux problèmes sur ce corridor, en plus de l'existence de cartels, qui a déjà été mentionnée, sont liés : à l'engorgement à l'entrée des villes, au non-respect de la charge à l'essieu qui, combiné à une politique d'entretien routier déficiente, accélère la détérioration du réseau ; à l'inadéquation des caractéristiques géométriques d'une RN2 tant étroite que sinueuse ; enfin, à la lourdeur des procédures douanières et administratives associées aux nombreux contrôles et paiements de taxes locales sur le trajet.

¹⁴ Par exemple, en 2007, la scolarité moyenne atteint 9,4 années à Madagascar contre 8,5 années pour l'ensemble du continent africain, alors que son taux de mortalité infantile (sur 1000 enfants) s'élevait à 111 pour 1000 contre 119 pour 1000 en Afrique sub-saharienne (source : *World Development Indicators*).

prennent place dans la durée, suggérant qu'il faut continuer à faire plus aujourd'hui pour obtenir des résultats demain. Pourtant, l'urgence consiste surtout à dépenser mieux. Les priorités des politiques sectorielles ne semblent pas toujours bien définies, ce qui nuit à leur efficacité sur le terrain. De plus, la capacité limitée d'absorption des administrations centrales (autour de 75 % avec de fortes variations au cours du temps) reste une contrainte, qui doit être allégée par une rationalisation de leur gestion des ressources financières et humaines. Dans ce sens, la décentralisation de certains services doit être accélérée (suite aux succès de projets-pilotes, notamment dans le secteur de l'éducation) ainsi que la recherche de partenariats avec le secteur privé et les ONG, qui ne peut que conduire à une véritable politique de proximité et à une responsabilisation accrue des collectivités locales – encore marginalisées à Madagascar.

La troisième faiblesse se trouve dans les déficits en matière d'énergie et de gestion de l'eau (cf. *Note sur l'énergie* et *Note sur l'eau*). Il paraît difficile de projeter le développement économique et social harmonieux d'un pays sans accès à des sources d'énergie et à une bonne gestion des ressources aquatiques (y compris l'assainissement). C'est ce défi qu'a essayé de relever Madagascar au cours de ces dernières décennies. Seuls 15 % des ménages disposent aujourd'hui d'accès à des équipements sanitaires adéquats dans le pays, et moins de 500 000 abonnés sont connectés au réseau électrique (2 % de la population totale). La situation s'est même détériorée au cours du temps puisque moins de 50 % des ménages à Antananarivo accèdent aujourd'hui à l'eau potable contre 65 % en 2005. Les problèmes abondent et se situent tant au niveau de la production que de la distribution. Bien sûr, rattraper les retards demanderait des moyens financiers énormes, mais la modicité des moyens ne peut expliquer à elle seule les carences actuelles. Celles-ci trouvent également leur origine dans l'absence de stratégie claire, le manque de coordination entre les divers acteurs (notamment entre l'administration centrale et locale), la gestion déficiente de l'opérateur national (JIRAMA), et la quasi-absence d'initiatives communales ou émanant d'acteurs non-étatiques dans le pays (en partie bloquées par le cadre légal et les obstacles administratifs).

Enfin, Madagascar subit une exposition particulière aux risques naturels, notamment les cyclones qui reviennent périodiquement entre décembre et mars. Les régions côtières sont exposées de manière récurrente à la survenance de cyclones qui entraînent des coûts directs et indirects, qui peuvent peser considérablement sur les régions agricoles (rizicoles et de vanille). Les risques associés à la déforestation et au réchauffement climatique comptent également, entraînant des inondations et des glissements de terrains qui pourraient aller en s'accroissant dans les prochaines années. La gestion des risques naturels doit donc retenir toute l'attention des autorités et de leurs partenaires (cf. *Note sur la gestion des risques liés aux catastrophes*). La stratégie doit surtout adopter un caractère préventif mais aussi réparateur pour les groupes et les régions les plus vulnérables.

4. Un regard tourné vers l'avenir : passer de la réflexion à l'action

La mise en place du contexte et la liste des points forts et points faibles exposée dans ce survol introductif doivent être perçues comme des pistes afin d'orienter et de stimuler la réflexion de la part des autorités malgaches et des parties prenantes à Madagascar. Elles visent également à motiver la lecture des notes de politiques économiques qui offrent une

analyse détaillée des problèmes, exposent les défis et proposent des recommandations concrètes. Cette liste, cependant, ne prétend nullement à l'exhaustivité, et des potentialités peuvent émerger le long du chemin.

Un des messages à retenir peut s'énoncer ainsi : le contexte s'avère déterminant. Le diagnostic a rappelé que sans institutions fonctionnelles et représentatives et en l'absence de mécanismes décisionnels (formels et informels) suffisamment participatifs, il apparaît presque impossible de préserver les intérêts collectifs, car ceux-ci s'effacent au profit de certains intérêts particuliers – pas toujours convergents. En outre, dans ce contexte, aucune décision de politique économique ne fait véritablement l'objet d'une appropriation par l'ensemble des acteurs. Le risque consiste alors à importer des solutions toutes faites ou de procéder à des réformes « cosmétiques » qui ne provoqueront pas de véritables changements ou, pire encore, mèneront à un rejet et qui se manifesteront à nouveau par des ruptures politiques brutales comme en 1972, 1991, 2002 et 2009/10. Bref, les oublis de la gouvernance se doivent de retenir l'attention dans le cadre de tout effort de relance économique qui voudra s'inscrire dans la durée à Madagascar.

A terme, la réflexion lancée dans cet ouvrage doit mener à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme d'actions et de réformes. Si cet effort dépasse le cadre imparti dans cet ouvrage, il s'agira d'établir une hiérarchie des mesures à prendre, leur calendrier, leurs coûts et financements et les parties responsables de leur suivi et évaluation au cours du temps. Cet effort devra être initié et coordonné par le Gouvernement, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, le secteur privé et la société civile. Ce plan d'actions ne devra pas seulement définir une orientation et un objectif pour le pays dans une optique à moyen terme – ce qui avait déjà été en partie identifié par le Madagascar Action Plan en 2008 - mais surtout comment y parvenir, et cela en commençant au plus tôt.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'actions devront se montrer stratégiques. Il faudra non seulement choisir les actions les plus susceptibles de maximiser les atouts et de s'attaquer aux faiblesses comme suggéré ci-dessus, mais aussi tenir compte des interactions avec le contexte, et de son évolution. Ces choix stratégiques doivent aller de pair car ce qui se présente comme possible aujourd'hui ne l'est plus forcément demain et *vice versa*, ce qui impose une certaine flexibilité.¹⁵ L'expérimentation a également toute son importance, car les leçons du terrain apportent toujours des enseignements.¹⁶ Il faut néanmoins savoir s'accorder dès le départ sur certains principes. Premièrement, il ne paraît pas inutile de rappeler que le ciblage se devra de privilégier les actions qui créent des synergies à travers l'émergence et la consolidation d'économies d'échelle et d'expérience – comme la vaccination dans les écoles (qui améliore la santé et la participation dans les écoles) ou la construction de routes sur des sites qui permettent d'optimiser le commerce et le déplacement des personnes. Les actions qui stimulent le développement de capacités par des motivations entrepreneuriales ou d'acquisition de connaissances se révèlent capitales car transversales et dynamiques dans le temps. Plusieurs propositions allant dans ce sens pourront être trouvées dans les notes composant cet ouvrage.

¹⁵ R. Hausmann: "The Other Hand: High Bandwidth Development Policy", in *What Works in Development ? Thinking Big vs. Thinking Small*, eds., J. Cohen and W. Easterly, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

¹⁶ Pour une réflexion dans ce sens, voir D. Rodrik : *The New development Economics: We shall experiment, but how shall we learn*, in *What Works in Development ? Thinking Big vs. Thinking Small*, eds., J. Cohen and W. Easterly, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

Deuxièmement, on devra éviter le mélange des rôles. Bien que l'action se doive d'être générale, son efficacité reposera aussi sur des choix spécifiques en faveur de certains groupes ou secteurs. Or, cela ne signifie pas que l'Etat doit se substituer au secteur privé ou perturber les incitations du marché. Son rôle consiste surtout à chercher à pallier les défaillances du marché en termes de coordination et d'information en fournissant des biens et services à caractère public, à savoir qui entraînent des bénéfices qui vont au-delà des groupes et secteurs ciblés, mais aussi en cherchant à réduire les dysfonctionnements issus de carences gouvernementales. Parmi les actions privilégiées se trouvent donc la collecte et la diffusion d'information, la mise en place d'un cadre législatif et régulateur qui favorise le respect des règles du jeu, et la provision d'infrastructure publique, comme les terrains ou l'énergie, qui constituent des obstacles majeurs au développement de certaines potentialités à Madagascar.

L'espoir est à la hauteur de l'enjeu pour Madagascar. Bien qu'un regard en arrière puisse suffire à décourager les nouvelles initiatives, l'Histoire est faite pour changer. La réussite de pays comme le Viêt-Nam doit servir de motivation en montrant qu'il est possible de quintupler son revenu par habitant en une quinzaine d'années. Or, comme pour l'exemple de Michael Jordan ou celui du succès du Viêt-Nam, cette réussite ne consiste pas seulement à se surpasser soi-même, mais aussi à dépasser les autres. C'est pourquoi, dans sa poursuite d'une croissance accélérée et mieux partagée, Madagascar doit non seulement affronter et dépasser ses propres limites mais faire mieux que les pays concurrents, car l'aide au développement et les investissements privés priment la performance. Plus un pays se montre performant, plus il attire des entreprises, favorise le transfert technologique et l'acquisition de compétences et bénéficie de l'engouement des bailleurs de fonds.¹⁷ Il apparaît donc crucial d'agir bien mais aussi vite, de manière à instaurer une politique d'espoir.... pour que Madagascar réussisse enfin à émerger de la pauvreté.

¹⁷ Le caractère pro-cyclique de l'aide internationale s'est intensifié au cours des dernières années suite aux arguments de D. Dollar (voir par exemple : D. Dollar et P. Collier : *Aid allocation and poverty reduction* , World Bank Policy Research Working Paper No. 2041, janvier 1999) selon lesquels l' aide se montre plus efficace dans les pays qui adoptent les meilleures réformes. Aujourd'hui, les mécanismes d'allocation de l'aide se basent en partie et explicitement sur une évaluation de la performance des pays par les agences internationales de développement comme la Banque Mondiale.

ANNEXE STATISTIQUE

Tableau 1 - Résumé des principaux agrégats

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------|-------|--------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|
| PIB (au prix courants, en milliards d' Ariary) | 170.8 | 378.6 | 920.8 | 2,695.7 | 5,248.4 | 10,413.9 | 12,377.3 | 14,444.3 | 16,131.4 |
| Taux de croissance du PIB réel | 1.0 | 1.2 | 3.1 | 1.7 | 4.5 | 4.6 | 5.0 | 6.2 | 7.1 |
| PIB par tete d' habitants (en USD) | 470 | 292 | 273 | 241 | 254 | 286 | 305 | 395 | 495 |
| PNB par tete d' habitants (en USD) | | | | | | | | | |
| Atlas | 400 | 310 | 230 | 240 | 250 | 310 | 300 | 340 | 420 |
| PPP | 610 | 620 | 720 | 680 | 790 | 870 | 920 | 980 | 1,050 |
| Population (en milliers) | 8,604 | 9,778 | 11,273 | 13,121 | 15,275 | 17,614 | 18,105 | 18,604 | 19,111 |
| Population agee de 15-64 ans (en % du total) | 50 | 52 | 52 | 52 | 52 | 53 | 53 | 53 | 54 |
| Ecart de pauvrete a \$1.25 par jour (PPP) (%) | 51 | .. | .. | .. | .. | 27 | .. | .. | .. |
| Ratio de pauvrete a \$1.25 par jour (PPP) (%) | 86 | .. | .. | .. | .. | 68 | .. | .. | .. |
| Total réseaux routiers (km) | .. | .. | 34,800 | 49,837 | 49,827 | .. | .. | .. | .. |

Source: World Development Indicators, Banque Mondiale

Tableau 2 - Le secteur réel (en milliards d' Ariary, sauf indication contraire)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-------|--------|--------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <i>PIB (au prix courants, en milliards d' Ariary)</i> | 170.8 | 378.6 | 920.8 | 2,695.7 | 5,248.4 | 10,413.9 | 12,377.3 | 14,444.3 | 16,131.4 |
| Secteur Primaire (en %) | 27.1 | 31.3 | 31.8 | 34.6 | 32.0 | 31.2 | 30.4 | 29.3 | 28.3 |
| Secteur Secondaire (en %) | 13.7 | 11.5 | 11.2 | 11.7 | 12.2 | 11.6 | 11.4 | 11.8 | 12.0 |
| Secteur Tertiaire (en %) | 48.0 | 47.5 | 47.2 | 46.9 | 48.5 | 48.3 | 49.3 | 50.3 | 51.1 |
| <i>Consommation</i> | 168.9 | 375.3 | 883.0 | 2,598.7 | 4,843.3 | 9,602.4 | 10,714.4 | 12,952.4 | 14,419.6 |
| Publique | 22.5 | 33.0 | 57.3 | 167.1 | 474.6 | 904.0 | 1,033.6 | 1,691.2 | 1,663.2 |
| Privée | 146.4 | 342.3 | 825.7 | 2,431.6 | 4,368.7 | 8,698.4 | 9,680.8 | 11,261.2 | 12,756.4 |
| <i>Investissement</i> | 25.6 | 32.4 | 136.4 | 295.0 | 789.6 | 2,240.3 | 2,988.6 | 3,807.5 | 5,808.9 |
| Public | | 22.6 | 73.0 | 161.7 | 353.2 | 879.0 | 1,246.4 | 962.8 | 1,664.0 |
| Privé | | 9.8 | 63.4 | 133.2 | 436.4 | 1,361.3 | 1,742.2 | 2,844.7 | 4,144.9 |
| <i>Balance des ressources</i> | | - 29.1 | - 98.7 | - 198.0 | - 384.5 | - 1,428.8 | - 1,325.7 | - 2,315.6 | - 4,097.1 |
| Exportations de biens et services | 21.8 | 46.4 | 152.9 | 650.2 | 1,610.2 | 2,710.8 | 3,525.9 | 4,127.7 | 4,314.4 |
| Exportations de biens | 18.4 | 38.6 | 94.9 | 446.2 | 1,125.2 | 1,711.6 | 2,106.4 | 2,317.7 | 2,541.1 |
| Importations de biens et services | 45.4 | 75.4 | 251.5 | 848.1 | 1,994.7 | 4,139.7 | 4,851.6 | 6,443.3 | 8,411.5 |
| Importations de biens | 32.3 | 53.2 | 169.3 | 536.1 | 1,265.8 | 2,904.9 | 3,278.0 | 4,196.8 | 5,661.7 |

Source: Ministère des Finances, World Development Indicators, IMF Staff Report

Tableau 3 - Finances Publiques (en milliards d' Ariary, sauf indication contraire)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--------|--------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| Recettes totales et dons | 23.4 | 50.4 | 150.6 | 308.4 | 802.9 | 1,682.2 | 6,978.4 | 2,201.1 | 2801.2 |
| Recettes totales | 23.4 | 48.9 | 110.1 | 229.9 | 613.5 | 1,102.7 | 1,323.1 | 1,607.8 | 1978.4 |
| Recettes budgétaires | 22.8 | 39.0 | 93.1 | 229.8 | 613.5 | 1,102.7 | 1,323.1 | 1,607.8 | 1978.4 |
| <i>Dont</i> : recettes fiscales | 20.5 | 38.0 | 86.9 | 224.2 | 594.4 | 1,020.0 | 1,260.8 | 1,573.1 | 1931.5 |
| Dons | - | 1.4 | 40.4 | 78.4 | 189.3 | 579.5 | 5,655.3 | 593.3 | 822.8 |
| Depenses totales | 46.2 | 65.1 | 156.8 | 474.8 | 833.7 | 2,145.5 | 2,521.3 | 2,570.0 | 3483.4 |
| Dépenses courantes | 27.7 | 42.5 | 83.8 | 304.7 | 480.5 | 1,107.2 | 1,312.5 | 1,520.0 | 1819.4 |
| Dépenses budgétaires | 22.3 | 39.3 | 81.0 | 299.6 | 483.3 | 988.0 | 1,255.7 | 1,299.2 | 1661.1 |
| Personnel | 11.9 | 21.8 | 38.8 | 88.9 | 208.5 | 456.4 | 589.9 | 711.2 | 766.1 |
| Fonctionnement | 9.6 | 12.0 | 28.3 | 73.2 | 152.4 | 265.0 | 381.0 | 432.4 | 740.2 |
| Interêts dette extérieure dûs | - | 4.4 | 9.5 | 124.9 | 74.2 | 97.9 | 55.5 | 21.1 | 24.2 |
| Interêts dette intérieure | - | 1.1 | 4.4 | 12.7 | 48.2 | 168.7 | 229.3 | 134.5 | 130.6 |
| Autres opérations du trésor et depenses exc. | 5.4 | 0.3 | - | 5.0 | - 3.2 | 117.6 | 56.7 | 220.6 | 155.3 |
| Depenses en capital | 18.5 | 22.6 | 73.0 | 170.1 | 353.2 | 1,038.3 | 1,208.8 | 1,049.9 | 1664.0 |
| Ressources intérieures | - | 11.2 | 24.8 | 39.3 | 116.2 | 304.8 | 286.2 | 314.9 | 468.1 |
| Ressources extérieures | - | 11.4 | 48.2 | 130.8 | 237.0 | 733.5 | 922.6 | 735.0 | 1195.9 |
| Solde global (base engagement, y compris dons) | - 22.8 | - 14.7 | - 6.3 | - 166.4 | - 30.8 | - 463.2 | 4,457.1 | - 368.9 | -682.2 |
| Solde global (base caisse, y compris dons) | - 25.3 | - 14.4 | - 7.9 | - 157.4 | - 174.6 | - 437.7 | 4,413.9 | - 392.8 | -733.5 |

Source: Ministère des Finances, IMF Staff Report

Tableau 4. Secteur extérieur (en millions de DTS)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|------|
| Compte courant | - 246.1 | - 244.2 | - 201.4 | - 165.4 | - 372.3 | - 323.4 | - 699.0 | - 1,450.0 | |
| Biens et services | - 216.0 | - 243.3 | - 152.6 | - 214.8 | - 482.9 | - 414.3 | - 807.0 | - 1,704.0 | |
| Balance commerciale | - 108.7 | - 183.4 | - 69.4 | - 78.6 | - 403.3 | - 366.3 | - 655.0 | - 1,195.0 | |
| Exportations f.o.b | 286.9 | 234.1 | 344.6 | 628.5 | 578.5 | 667.7 | 808.0 | 824.0 | |
| Importation f.o.b | - 395.6 | - 417.5 | - 414.0 | - 707.1 | - 981.8 | - 1,034.0 | - 1,464.0 | - 2,141.0 | |
| Services (net) | - 107.3 | - 59.9 | - 83.2 | - 136.2 | - 79.6 | - 48.0 | - 152.0 | - 387.0 | |
| Revenus | - 126.9 | - 109.2 | - 101.4 | - 53.3 | - 53.0 | - 54.5 | - 39.0 | - 32.0 | |
| Transferts courants | 96.8 | 108.3 | 52.7 | 102.6 | 163.6 | 145.4 | 147.0 | 286.0 | |
| Compte capital et financier | 87.3 | 41.2 | 18.6 | 71.6 | 312.7 | 482.6 | 847.0 | 1,555.0 | |
| Compte capital (dons projets et autres) | - | 66.8 | 50.6 | 87.0 | 108.6 | 1,750.3 | 190.0 | 247.0 | |
| Compte financier | - 2.0 | 10.6 | - 99.8 | 35.0 | 183.1 | - 1,187.8 | 634.0 | 1,324.0 | |
| dont Investissement direct | - | 16.5 | 6.4 | 52.9 | 58.0 | 150.5 | 488.0 | 536.0 | |
| dont autres comptes financiers y compris amortissements | - 2.0 | - 5.9 | - 106.2 | - 17.9 | 125.3 | - 1,338.3 | 147.0 | 788.0 | |
| Balance Globale | - 158.8 | - 203.0 | - 182.8 | - 93.8 | - 59.6 | 159.2 | 148.0 | 105.0 | |
| Taux de change Ariary/ USD (moyenne de la période) | 132.0 | 299.0 | 853.0 | 1,353.0 | 2,003.0 | 2,142.0 | 1,874.0 | 1,708.0 | |
| Termes de l'échange (biens et services, 2000 = 100) | 86.0 | 98.0 | 83.0 | 82.0 | 135.0 | 115.0 | 116.0 | 99.0 | |
| Reserves internationales (en mois d' importations) | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 2.0 | 3.0 | 3.0 | 2.9 | 2.4 | |
| Stock de la dette extérieure (millions de USD) | 25,199 | 36,889 | 43,017 | 46,912 | 34,901 | 14,876 | 17,034 | 20,855 | |

Source: Banque Centrale de Madagascar, World Development Indicators, IMF staff report, Perspectives de l'économie mondiale

Tableau 5: Le secteur monétaire et financier (en milliards d' Ariary, fin de periode)

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|------------------------------------|--------|--------|-------|-------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Avoirs extérieurs nets | - 28.1 | - 14.9 | 14.2 | 123.3 | 367.8 | 949.1 | 1,638.1 | 1,946.8 | 2 149,9 |
| Crédit intérieur total | 68.5 | 145.0 | 185.9 | 475.0 | 854.3 | 1,412.1 | 1,276.8 | 1,535.6 | 1,680.4 |
| Crédit à l'état, net | 35.7 | 71.5 | 50.3 | 162.3 | 371.3 | 398.8 | 80.9 | 132.0 | -137.0 |
| Crédit à l'économie | 32.8 | 73.6 | 135.6 | 312.7 | 483.0 | 1,013.3 | 1,195.9 | 1,403.7 | 1 817,4 |
| Monnaie au sens large (M3) | 28.5 | 78.4 | 165.1 | 543.5 | 1,183.4 | 2,177.3 | 2,740.8 | 3,302.4 | 3 725,9 |
| Quasi-monnaie (M2) | 11.8 | 27.9 | 47.3 | 175.0 | 357.6 | 759.8 | 982.5 | 1,224.8 | 1 444,1 |
| M2/PIB | 6.9 | 7.4 | 5.1 | 6.5 | 6.8 | 7.3 | 7.9 | 8.5 | 9.0 |
| Credit/PIB | 19.2 | 19.4 | 14.7 | 11.6 | 9.2 | 9.7 | 9.7 | 9.7 | 11.3 |
| Taux d' inflation (fin de periode) | 18.0 | 11.0 | 12.0 | 37.3 | 9.9 | 11.5 | 10.8 | 8.2 | 10.1 |

Source: Banque Centrale de Madagascar

Tableau 6 - Indicateurs sociaux

| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--------|------|--------|-------|------|------|------|------|------|
| <i>Education</i> | | | | | | | | | |
| Taux d'inscription en ecole primaire (% brut) | 129 | 113 | 92 | 79 | 104 | 145 | 145 | 148 | 152 |
| Taux d'inscription en ecole secondaire (% brut) | 26 | 30 | 18 | 14 .. | | 22 | 25 | 27 | 30 |
| Taux d'inscription en ecole primaire (% net) | .. | .. | .. | .. | 68 | 97 | 100 | 99 | .. |
| <i>Santé</i> | | | | | | | | | |
| Esperance de vie a la naissance, totale (annees) | 48 | 49 | 51 | 54 | 57 | 59 | 59 | 60 | 60 |
| Taux de mortalite, moins de 5ans (par 1,000) | 178 | 172 | 167 | 151 | 132 | 115 | 112 | 109 | 106 |
| Taux de mortalite, adulte femme (par 1,000) | 278 .. | | 377 .. | | 257 | 234 | 229 | 225 | 220 |
| Taux de natalite, brute (par 1,000) | 44 | 43 | 45 | 44 | 41 | 38 | 37 | 36 | 36 |

Source : World Development Indicators