



LA BANQUE MONDIALE

MADAGASCAR

NOTE DE CONJONCTURE ECONOMIQUE

Un Nouveau Départ?

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized



Octobre 2019



TABLE DES MATIÈRES

Acronymes iii

Avant-Propos iv

Remerciements v

Première Partie: Evolution économique récente 1

- A Activité économique et pauvreté 2
- B Commerce et balance des paiements 6
- C Inflation, crédit et politique monétaire 8
- D Finances publiques 8

Deuxième Partie: Perspectives et risques 11

- A Perspective économique 12
- B Risques et défis politiques 14

Troisième Partie: Renforcer la concurrence pour stimuler la croissance et la création d'emplois 21

- A Introduction 22
- B Concentration du marché et pratiques anticoncurrentielles 22
- C Options politiques et réformes visant à lutter contre les comportements anticoncurrentiels 30
- D Conclusion 32

Bibliographie 33

Bases de données 33

FIGURES

Première Partie: Evolution économique récente

- Figure 1** Contributions des différents secteurs à la croissance du PIB 2
- Figure 2** Taux d'exécution du budget de l'Etat 2
- Figure 3** Prévisions des entreprises 3
- Figure 4** Contribution à la croissance du PIB 3
- Figure 5** Croissance du PIB 3
- Figure 6** Production de riz 4
- Figure 7** Croissance des exportations au premier semestre 2019 4
- Figure 8** Production agricole par habitant 4

Figure 9	Croissance de l'emploi et de la population en âge de travailler	5
Figure 10	Taux et effectifs de pauvreté	5
Figure 11	Croissance du commerce mondial de biens et de la production industrielle	6
Figure 12	Evolution des ventes et des commandes	6
Figure 13	Solde et financement du compte courant	7
Figure 14	Inflation des prix à la consommation	7
Figure 15	Recettes de l'Etat	9
Figure 16	Arriérés de la JIRAMA	9
Figure 17	Dépenses d'investissement publiques, par source	9

Deuxième Partie: Perspectives et risques

Figure 18	Contribution à la croissance potentielle	12
Figure 19	Contribution des secteurs à la croissance, moyenne 2020-2021	12
Figure 20	Budget de l'Etat et solde du compte courant	13
Figure 21	Croissance cumulative de la population et du PIB réel	14
Figure 22	PIB par habitant en 1960 et aujourd'hui	14
Figure 23	Prix de la vanille et recettes d'exportation	15
Figure 24	Valeur actuelle de la dette publique, scénario de référence et scénario de crise	15
Figure 25	Réserves officielles brutes	15
Figure 26	Estimation des pertes directes causées par les catastrophes naturelles	16
Figure 27	Pertes d'exploitation de la JIRAMA : projections pour 2023	16
Figure B1.1	Répartition des dépenses fiscales en 2018, par objectif	17
Figure B1.2	Répartition des dépenses fiscales en 2018, par bénéficiaire	17
Figure B1.3	Part des dépenses fiscales	18
Figure B1.4	Facteurs d'attractivité de l'investissement dans le secteur textile	20
Figure B1.5	Facteurs d'attractivité de l'investissement dans le sous-traitance dans le secteur informatique	20

Troisième Partie: Renforcer la concurrence pour stimuler la croissance et la création d'emplois

Figure 1	Intensité de la concurrence	22
Figure 2	Prix du haut débit fixe	24
Figure 3	Pénétration des services cellulaires et Internet	24
Figure 4	Opérateurs dans divers segments de la chaîne de valeur du haut débit	25
Figure 5	Chaîne de valeur pour l'exportation de litchi	26
Figure 6	Chaîne de valeur pour l'exportation de vanille	28

ENCADRÉS

Encadré 1	Dépenses fiscales : les avantages d'une plus grande transparence et d'analyses coûts-avantages	17
Encadré 2	Bonne pratique dans l'agroalimentaire : Le Groupement des acteurs du cacao à Madagascar	31

ACRONYMES

ARTEC	Autorité de Régulation des Technologies de Communication
ASS	Afrique Sub Saharienne
CNaPS	Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
FAO	Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation (<i>Food and Agriculture Organization</i>)
FEMRCM	Forum Economique Mondiale Rapport sur la Compétitivité dans le Monde
FMI	Fonds monétaire international
GACM	Groupement des acteurs du cacao de Madagascar
GEL	Groupement des Exportateurs de Litchi
ICCO	Organisation internationale du cacao (<i>International Cocoa Organization</i>)
IDE	Investissement Direct Etranger
INSTAT	Institut national de la statistique
JIRAMA	Société nationale d'eau et d'électricité (<i>Jiro sy Rano Malagasy</i>)
MGA	Malagasy Ariary
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays Moins Avancés
PPP	Partenariat public-privé
PTF	Productivité Totale des Facteurs
R&D	Recherche et Développement
SMS	Service de Messagerie SMS
SWIORAFI	Initiative d'Evaluation et de Financement des Risques dans le Sud-Ouest de l'Océan Indien (<i>Southwest Indian Ocean Risk Assessment and Financing Initiative</i>)
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UIT	Union Internationale des Télécommunications
USD	United States Dollar
WDI	Indicateur de Développement dans le Monde (<i>World Development Indicators</i>)

AVANT-PROPOS

Laboutissement des élections présidentielles en janvier 2019 offre à Madagascar une occasion historique de briser le cycle d'instabilité politique qui a interrompu son processus de développement par le passé et d'accélérer sa revitalisation économique et sociale. Après une longue période de stagnation, la croissance s'est accélérée au cours des cinq dernières années pour atteindre 5,1 pour cent en 2018, son rythme le plus rapide depuis plus de 10 ans. Le retour à l'ordre constitutionnel en 2014 a été un facteur déterminant de cette relance, contribuant à rétablir l'accès aux principaux marchés d'exportation, à renforcer la confiance des investisseurs et les flux de financement concessionnels, ainsi qu'à encourager un nouvel élan de réformes. La croissance s'est poursuivie à un rythme soutenu en 2019, malgré un léger tassement à 4,7 pour cent, du fait de l'affaiblissement de la demande extérieure et d'un rythme d'exécution des dépenses publiques faible en début d'année. Un rebond des investissements publics et de la confiance du secteur privé devrait se traduire par une croissance se renforçant dans les deux prochaines années, pour atteindre une moyenne de 5,4 pour cent en 2020-21.

Toutefois, la présente Note de Conjoncture Economique suggère que le pays reste vulnérable à la matérialisation de divers chocs, notamment ceux liés à une détérioration de l'environnement économique international. Ces risques incluent l'intensification de la guerre commerciale entre les principaux partenaires de Madagascar, ou encore la hausse des cours internationaux du pétrole dans un contexte de tensions géopolitiques au Moyen-Orient. Les risques de catastrophes naturelles ou d'une chute abrupte du cours de la vanille doivent également être pris en considération. Le gouvernement doit tirer parti de la transition politique réussie pour mettre en œuvre des réformes visant à renforcer le potentiel de croissance et mettre en place l'espace budgétaire nécessaire pour soutenir les dépenses prioritaires et faire face aux circonstances imprévues.

Dans ce contexte, les mesures visant à accroître la mobilisation des recettes de l'Etat et à améliorer l'efficacité du secteur public revêtent une importance particulière. Dans cette Note, nous soulignons notamment la nécessité de réexaminer divers réductions d'impôts et régimes fiscaux préférentiels qui réduisent de près d'un quart les recettes de l'Etat chaque année. En l'absence d'évaluations d'impact claires, l'avantage net de ces mesures fiscales est souvent incertain et les pertes de recettes aggravées par les risques de fraude. Une analyse coûts-bénéfices plus systématique et transparente permettrait de cerner les mesures inefficaces qui absorbent des ressources pouvant être allouées à des investissements publics ou des dépenses sociales plus efficaces.

En parallèle, la mise en place d'un climat des affaires plus transparent et prévisible contribuerait à attirer de nouveaux investisseurs et à accroître l'innovation et la productivité. À cet égard, la section spéciale de la présente Note se penche sur les obstacles réglementaires et non réglementaires à la concurrence dans des secteurs clés de l'économie ainsi que sur les moyens de les surmonter, avec pour objectif de stimuler la croissance et la création d'emplois. Parmi ces moyens figurent le renforcement des lois sur la concurrence et de leur application par des régulateurs indépendants, ainsi que la promotion de bonnes pratiques pour les entreprises et les associations professionnelles.

Enfin, pour lutter contre l'extrême pauvreté et assurer une prospérité partagée, il est essentiel de renforcer l'investissement dans le capital humain et de stimuler la productivité dans l'agriculture. Compte tenu du fait qu'environ 75 pour cent de la population vit sous le seuil d'extrême pauvreté (moins de 1,90 USD PPA par jour) et que 80 pour cent se trouve dans les zones rurales, la Banque mondiale collabore activement avec le gouvernement pour améliorer à travers le pays l'accès aux infrastructures de base, pour renforcer le capital humain et la résilience aux chocs économiques et climatiques. Ces efforts incluent également le soutien de la stratégie de pôles de croissance intégrés, visant à développer l'ensemble de la chaîne de valeur de secteurs tels que l'agroalimentaire et le tourisme, et dont Madagascar partage les retours d'expérience avec le reste du continent.

Marie-Chantal Uwanyiligira
Country Manager, Madagascar

REMERCIEMENTS

Cette édition de la Note de Conjoncture Économique de Madagascar a été préparée par une équipe dirigée par Marc Stocker (Economiste Principal, EA1M2), composée de Faniry Razafimanantsoa (Economiste, EA1M2), Cyril Desponts (Young Professional, EA1M2), et Minosoa Lalaina (Consultante, EA1M2). Le chapitre sur la concurrence a été préparé par une équipe composée de Sara Nyman (Economiste Principale, GMTCI), Natasha Sharma (Economiste Principale, EA1M1), Maciej Adam Drozd (Young Professional, GMTCI), Neelam Verjee (Spécialiste en Développement Social, GTFSA), Marc Stocker (Economiste Principal, EA1M2) and Ivan Crouzel (Consultant en économie politique). Eneida Fernandes (Spécialiste Principale en Secteur Privé et Tourisme, GFCAS) a fourni des commentaires précieux.

Le rapport a été préparé sous la direction et la supervision générales de Mark Lundell (Directeur pays, AFCS2), Marie-Chantal Uwanyiligira (Country Manager, AFCS2), Mathew Verghis (Practice Manager, EA1M2), et Carolin Geginat (Program Leader, AFCS2). L'équipe exprime également sa reconnaissance à ses homologues du gouvernement pour le partage des données utilisées pour l'analyse, à Litera pour les services de traduction, à Cybil Maradza pour les services de mise en page, à Diana Styvanley (Chargée de communication, AFREC) pour l'appui en communication et à Rondro Rajaobelison (Assistante de programme, AFMMG) pour l'appui logistique.





PREMIÈRE PARTIE

EVOLUTION
ÉCONOMIQUE RÉCENTE

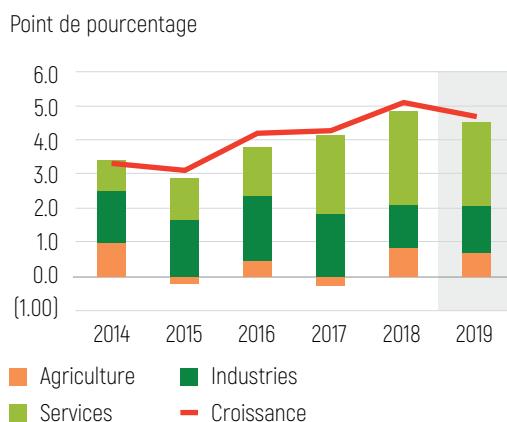
A ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET PAUVRETÉ

1. La croissance économique à Madagascar a été forte en 2018 mais a perdu de son élan en 2019.

La croissance a atteint 5,1 pour cent en 2018, son rythme le plus rapide depuis 2008.¹ Elle a été tirée par une activité vigoureuse dans les secteurs axés sur l'exportation, ainsi que dans les services tels que les transports, les télécommunications et la finance. L'amélioration des conditions météorologiques a également entraîné une reprise de la production agricole après de mauvaises récoltes en 2017 (Figure 1). Au premier semestre de 2019,

l'activité économique s'est cependant ralentie sous l'effet conjugué de l'affaiblissement de la demande extérieure des principaux partenaires commerciaux et de la lenteur de l'exécution des dépenses publiques lié à la prise de fonction du nouveau gouvernement. En effet, la formation du nouveau gouvernement, la reconfiguration de certains ministères, la désignation de nouveaux ordonnateurs et la révision du budget de 2019 ont entraîné une certaine lenteur de l'exécution par rapport aux années précédentes (Figure 2).²

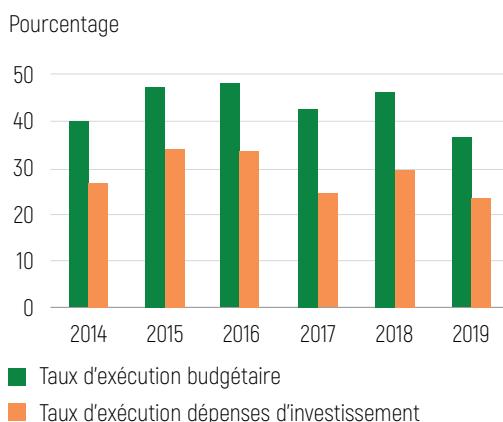
Figure 1: Contributions des différents secteurs à la croissance du PIB



Source : Banque mondiale, INSTAT

Remarque : Contribution des secteurs à la croissance du PIB aux coûts des facteurs. Sur la base des comptes nationaux aux prix de 1984.

Figure 2: Taux d'exécution du budget de l'Etat



Source : Ministère de l'Economie et des Finances

Remarque : Le taux d'exécution correspond à la part des dépenses engagées à la fin juillet par rapport au budget annuel rectificatif. Les données sous-jacentes proviennent du Tableau des opérations globales du Trésor.

2. La transition politique pacifique et le plan du gouvernement visant à intensifier les investissements publics ont entraîné une reprise de la confiance des entreprises.

Après un début d'année marqué par la position attentiste du secteur privé, la confiance des entreprises et les prévisions de demande se sont

redressées aux deuxième et troisième trimestres, en particulier dans le secteur manufacturier, ce qui est de bonne augure pour l'investissement privé (Figure 3). La croissance de la consommation privée a été soutenue par la création d'emplois, la hausse des salaires et une inflation modérée au premier semestre. En revanche,

¹ PIB réel mesuré aux prix de 1984, en cohérence avec les données utilisées par le gouvernement pour son budget rectificatif de 2019. Le gouvernement passera aux nouveaux comptes nationaux en utilisant les prix de 2007 à partir de la publication de son projet de budget 2020.

² En date d'août, seules 44 pour cent des dépenses publiques avaient été engagées, un taux nettement inférieur à celui des années précédentes.

la contribution des exportations nettes à la croissance est devenue négative, sous l'effet de la détérioration de l'environnement économique international (Figure 4). Dans l'ensemble, la croissance devrait légèrement ralentir en 2019 pour atteindre 4,7 pour cent, soit environ

un demi-point de pourcentage de moins que les dernières projections publiées en avril.³ Exprimée par habitant, la croissance devrait atteindre 2 pour cent cette année, dépassant largement la moyenne subsaharienne de 0,3 pour cent (Figure 5).⁴

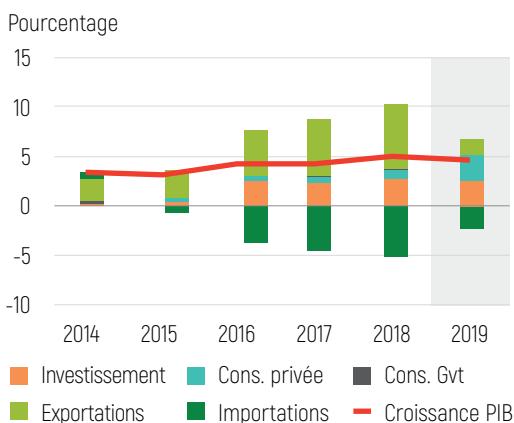
Figure 3: Prévisions des entreprises



Source : Banque centrale de Madagascar.

Remarque : Les attentes des entreprises sont mesurées par le solde des opinions sur la tendance des affaires, en pourcentage de l'ensemble des réponses. Une valeur positive signifie que le nombre de répondants rapportant une expansion de leurs activités est supérieur à celui de ceux rapportant une contraction.

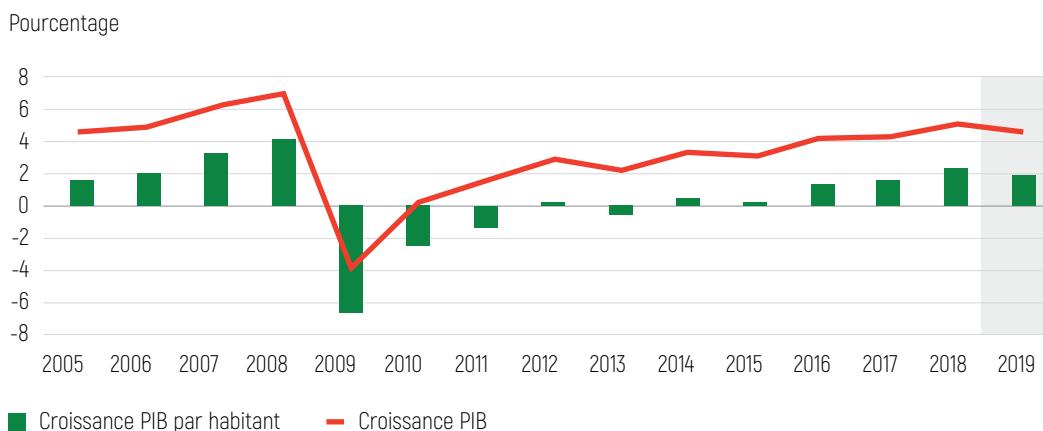
Figure 4: Contribution à la croissance du PIB



Source : Banque mondiale, INSTAT

Remarque : Sur la base des comptes nationaux aux prix de 1984. Les chiffres pour 2018 sont des estimations et ceux pour 2019 sont des prévisions. Les importations sont soustraites de la demande finale, contribuant ainsi négativement à la croissance du PIB réel. Cons. priv signifie consommation privée et Cons. Etat. consommation de l'Etat.

Figure 5: Croissance du PIB



Source : Banque mondiale

Remarque : Sur la base des comptes nationaux aux prix de 1984.

Les chiffres pour 2018 sont des estimations et ceux pour 2019 sont des prévisions.

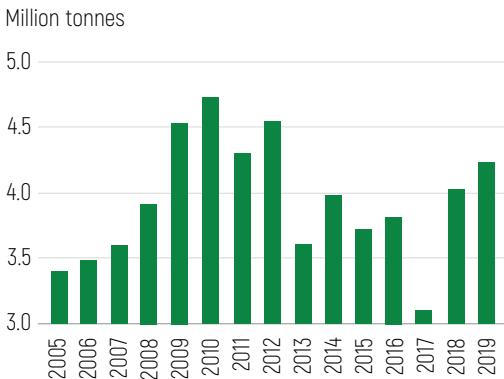
³ Banque mondiale (avril 2019). Note de Conjoncture Economique de Madagascar. Gestion du prix du carburant.

⁴ Ces projections tiennent compte des nouvelles données du recensement de 2018 selon lesquelles la croissance démographique sur la période 1993-2018 aurait été de 3,01 pour cent, soit un taux supérieur au taux de 2,68 supposé précédemment.

3. La production de paddy a maintenu une dynamique positive en 2019, mais l'activité dans l'ensemble du secteur primaire s'est contractée en début d'année. Grâce à des conditions météorologiques favorables, la production nationale de paddy - occupant 56 pour cent des terres agricoles et employant 83 pour cent des ménages dans le secteur⁵ - devrait atteindre 4,2 millions de tonnes en 2019, soit environ 209 000 tonnes de plus que la récolte de 2018 (Figure 6).⁶ Le prix du paddy au niveau des décortiqueries est également resté supérieur à son niveau de 2018 jusqu'à la saison de récolte principale en 2019.⁷ En revanche, les

exportations des principales cultures de rente et des produits de la pêche, notamment la vanille, le clou de girofle, les crevettes et les légumineux ont connu un ralentissement au cours du premier semestre (Figure 7). Selon les estimations, la croissance de l'activité du secteur primaire a ralenti pour atteindre 2,5 pour cent en moyenne en 2019. Cela représente une baisse par rapport aux 3,1 pour cent de 2018 et un chiffre légèrement inférieur à la croissance démographique. Par conséquent, la production agricole par habitant continue de stagner et reste nettement inférieure aux niveaux observés il y a dix ans (Figure 8).

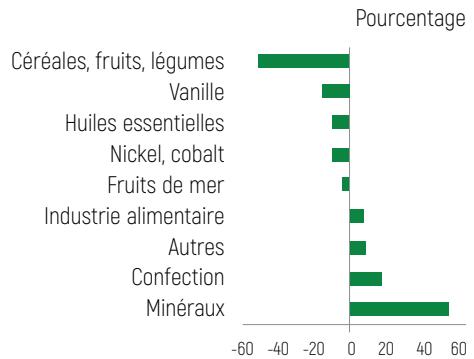
Figure 6: Production de riz



Source : Ministère de l'Agriculture

Remarque : Les données sont estimées sur la base du recensement agricole de 2004/2005, des données de pluviométrie, des rapports régionaux sur la campagne agricole et des enquêtes d'évaluation des récoltes, lorsque disponibles.

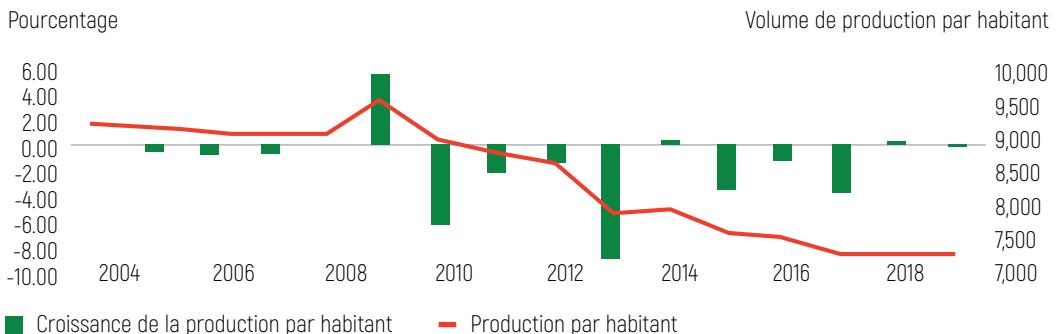
Figure 7: Croissance des exportations au premier semestre 2019



Source : Autorités malgaches, Banque Mondiale

Remarque : Variation en pourcentage de valeurs entre le premier semestre de 2018 et celui de 2019.

Figure 8: Production agricole par habitant



Remarque : Sur la base des comptes nationaux aux prix de 1984.

Les chiffres pour 2018 sont des estimations et ceux pour 2019 sont des prévisions.

⁵ Banque mondiale (2017). Analyse spatiale et des ménages à Madagascar. Données calculées à partir des Enquêtes de suivi des objectifs du Millénaire pour le développement de 2012.

⁶ Estimations de l'Observatoire du riz et du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche.

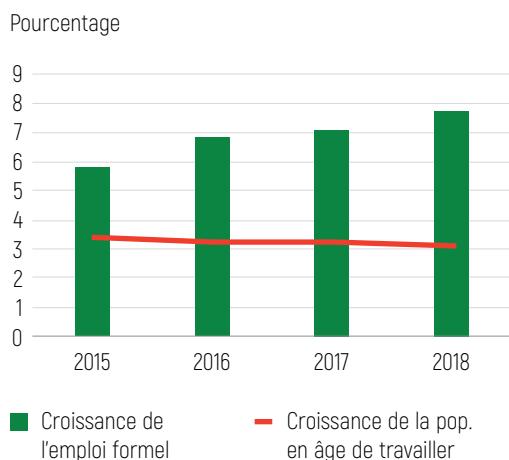
⁷ A titre d'exemple, la principale saison de récolte commence en avril à Marovoay et en juin à Amparafaravola.

4. Les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté sont soutenus par l'amélioration des conditions du marché du travail, mais par ailleurs freinés par une productivité faible dans le secteur agricole.

La reprise économique des cinq dernières années a favorisé la création d'emplois, les emplois privés enregistrés auprès de la Caisse Nationale de Prévoyance Sociale ayant augmenté en moyenne de 6,8 pour cent par an sur la période 2016-2018, soit plus du double du taux de croissance de la population en âge de travailler (Figure 9).⁸ Les secteurs qui contribuent le plus à la croissance de l'emploi contractuel au cours de cette période sont le commerce de détail et de gros, le textile, l'agriculture, les services aux entreprises et l'administration publique. Toutefois, les progrès menés

sur le front de la réduction de l'extrême pauvreté sont ralentis par la faiblesse de la productivité du travail dans l'agriculture.⁹ Ce déclin a été accompagné par l'incapacité des autres secteurs à absorber une population en croissance rapide, la faiblesse de la connectivité rurale, la faiblesse de l'accès aux intrants et le manque de chaînes de valeur organisées pour les principales cultures de base et de rente. De 2012, dernière année pour laquelle des données sur la pauvreté sont disponibles, à 2019, le pourcentage de la population vivant sous le seuil de pauvreté internationale de 1,90 USD (PPA 2011) par jour n'a que très légèrement diminué, passant de 77,6 à 74,1 pour cent, et reste nettement supérieur à la moyenne régionale de 41,5 pour cent (Figure 10).¹⁰

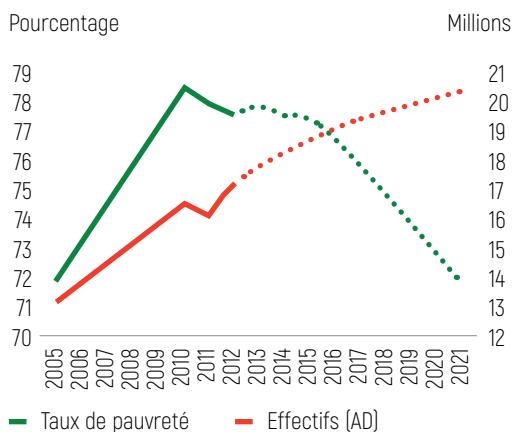
Figure 9: Croissance de l'emploi et de la population en âge de travailler



Source : Caisse Nationale de Prévoyance Sociale, Nations Unies, Banque mondiale

Remarque : L'emploi formel correspond au nombre de salariés inscrits à la CNaPS qui est la principale caisse de sécurité sociale des salariés du secteur privé à Madagascar. La population en âge de travailler est composée des hommes et des femmes âgés de 15 à 64 ans.

Figure 10: Taux et effectifs de pauvreté



Source : Banque mondiale

Remarque : La pauvreté est évaluée en rapport au seuil de 1,90 USD par jour en PPA. Les derniers chiffres disponibles sur la pauvreté datent de 2012. Les chiffres pour 2013-2018 sont des estimations et ceux pour 2019 sont des prévisions.



⁸ Source : CNaPs 2019.

⁹ Mesuré en valeur ajoutée par travailleur.

¹⁰ Les dernières données disponibles pour la région ASS portent sur 2015. Données de PovcalNet de la Banque mondiale.

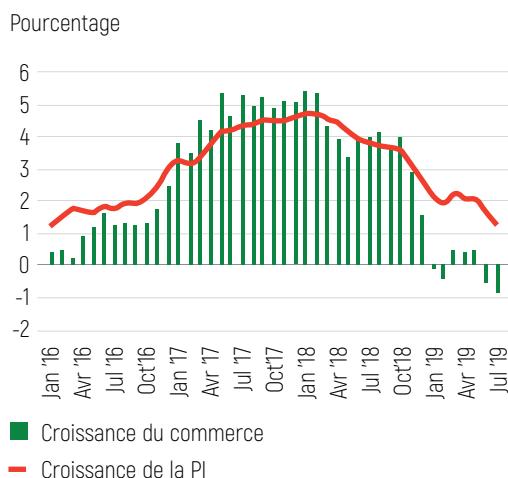
B COMMERCE ET BALANCE DES PAIEMENTS

5. Le ralentissement de la demande mondiale a eu un impact négatif sur l'économie malgache.

Les recettes d'exportation et l'activité industrielle ont été pénalisées par une forte décélération économique des principaux marchés d'exportation au premier semestre, période qui coïncide avec une poussée des tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine. Ces deux pays absorbent 25 pour cent des exportations malgaches et ont un impact déterminant sur les économies d'Europe et d'Asie qui sont dépendantes du commerce. Dans ce contexte, de nombreuses grandes économies, avancées et émergentes, ont connu au moins un trimestre de

croissance stagnante ou négative en 2019 et le commerce mondial de biens a enregistré sa plus faible performance depuis la crise financière mondiale au cours du premier semestre de cette année (Figure 11). Cette situation a exercé une pression à la baisse sur la demande et le prix des principaux produits d'exportation de Madagascar, et a été associée à une baisse des ventes industrielles et des carnets de commandes en début d'année (Figure 12). La demande dans l'industrie a amorcé une reprise au deuxième trimestre, mais ne s'est que partiellement redressée par rapport à la piètre performance du premier trimestre.

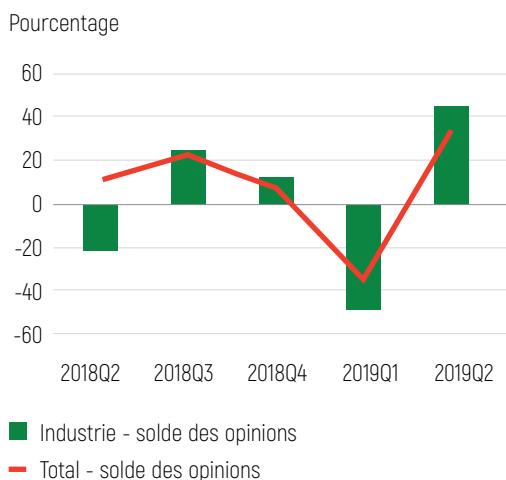
Figure 11: Croissance du commerce mondial de biens et de la production industrielle



Source : Banque mondiale, CPB.

Remarque : La croissance du commerce mondial de biens et de la production industrielle est mesurée en volume.

Figure 12: Evolution des ventes et des commandes



Source : Banque centrale de Madagascar.

Une valeur positive signifie que le nombre de répondants rapportant une expansion de leurs activités est supérieur à celui de ceux rapportant une contraction.

6. L'affaiblissement des recettes d'exportation ont entraîné une détérioration du solde du compte courant.

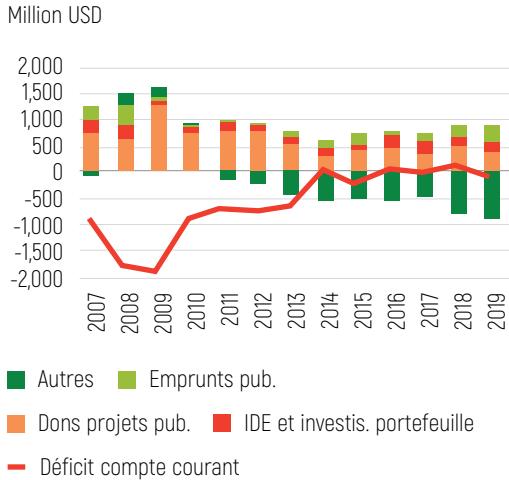
Au premier semestre, le compte courant a enregistré un déficit de 220,4 millions USD, contre un excédent de 213,9 millions USD au premier semestre 2018. Cette évolution résulte principalement d'une décélération des recettes d'exportation provenant notamment des cultures de rente et du nickel. Ces dernières années, la vanille a été la principale source de recettes d'exportation, soutenue par des prix exceptionnellement élevés et une demande vigoureuse. Les quantités exportées et les prix unitaires ont toutefois baissé au premier semestre 2019. Bien

que la vanille soit une source essentielle de devises et de revenus pour Madagascar, ce sont les intermédiaires et les exportateurs qui en tirent profit, au détriment des petits exploitants (voir le Chapitre 3). Le nickel est la deuxième source de recettes d'exportation et, si les volumes d'exportation ont continué de croître au premier semestre, la baisse des cours internationaux due à une anticipation d'un ralentissement de la demande de la Chine et d'autres grandes économies industrielles font que les recettes d'exportation ont été moindres. Les importations de biens intermédiaires sont restées vigoureuses alors que les importations de carburants sont soutenues par

une demande continue pour la production d'électricité et le transport. La balance des revenus, tout en restant positive, a baissé d'un tiers par rapport au premier semestre de 2018, reflétant les importants versements de dividendes et une baisse des flux entrants de transferts publics et privés. Pour l'ensemble de l'année, le solde du compte

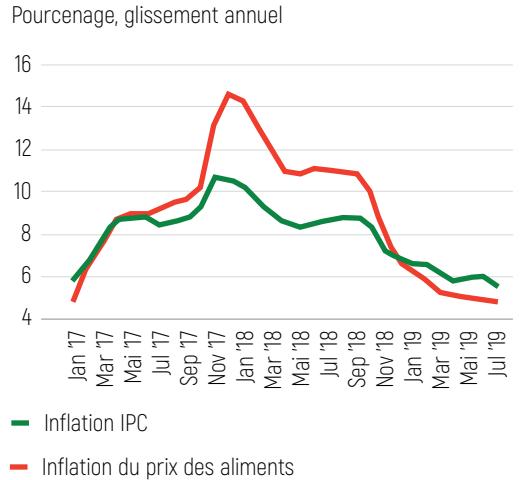
courant devrait passer d'un excédent de 0,8 pour cent du PIB en 2018 à un déficit de 0,8 pour cent du PIB en 2019. Les transferts officiels nets devraient atteindre 3,9 pour cent du PIB en 2019, les investissements directs étrangers sont projetés à 3,2 pour cent du PIB en 2019, et les flux de financement extérieur restent robustes (Figure 13).

Figure 13: Solde et financement du compte courant



Source : Banque centrale de Madagascar, Banque mondiale
 Remarque : Le compte courant mesure les flux nets de biens, de services et de recettes entre résidents et non-résidents d'un pays. Un chiffre négatif signifie que les paiements aux non-résidents sont supérieurs aux recettes. Les données actuelles ont été adaptées à partir des données de la balance des paiements. IDE signifie investissement direct étranger. La catégorie « Autres » comprend les banques, les autorités monétaires, les prêts au secteur privé et les recettes d'exportation non rapatriées.

Figure 14: Inflation des prix à la consommation



Source : INSTAT
 Remarque : L'inflation des prix à la consommation est mesurée par la variation annuelle de l'indice des prix à la consommation (moyenne de base 2016 = 100) à la fin de la période. L'indice des prix des aliments comprend les aliments et les boissons non alcoolisées.

7. Les réserves internationales se maintiennent à un niveau adéquat. Les réserves internationales restent à un niveau sain, atteignant 4.6 mois d'importations en septembre. La Banque Centrale a continué à mettre en œuvre des interventions ciblées pour atténuer les variations saisonnières de la demande et de l'offre de

devises liées aux cycles de production des principales cultures de rente. Reflétant l'équilibre des transactions internationales, le taux de change effectif nominal s'est déprécié à un rythme modéré pendant la majeure partie de 2019, tandis que le taux de change effectif réel est resté globalement stable.



C INFLATION, CRÉDIT ET POLITIQUE MONÉTAIRE

8. L'inflation des prix à la consommation s'est ralentie en 2019 et la politique monétaire reste stable.

L'inflation des prix à la consommation a diminué en 2018 en raison de la baisse de l'inflation des prix des produits alimentaires. La tendance à la baisse s'est poursuivie jusqu'au troisième trimestre de 2019, malgré les ajustements à la hausse des prix de certains produits de base, tels que les huiles alimentaires depuis la mi-2019. La hausse des prix de l'huile alimentaire a suivi l'annonce de nouveaux droits d'importation visant à protéger les industries nationales.¹¹ En revanche, l'inflation du prix du riz a continué de ralentir en 2019, grâce à une production intérieure robuste et à des conditions météorologiques favorables. La révision à la baisse des prix à la pompe de l'essence négociée par le gouvernement en juin 2019 ainsi que la baisse des cours internationaux du pétrole plus tôt dans l'année ont entraîné une décélération de l'inflation des prix de l'énergie jusqu'au troisième trimestre de 2019. L'intensification des tensions géopolitiques au Moyen-Orient durant le dernier trimestre a rendu les prix du pétrole plus volatils, sans toutefois générer de hausse durable. Dans l'ensemble, l'inflation devrait ralentir à 6,3 pour cent en moyenne en 2019, ce qui constitue une baisse par rapport aux 8,6 pour cent de 2018, et devrait rester conforme à l'objectif de stabilité des prix de la Banque Centrale. Le Comité de politique monétaire a maintenu le taux directeur au même niveau qu'à la fin de l'année 2017 et a continué à gérer les fluctuations

infra-annuelles des réserves excédentaires des banques au moyen d'interventions ciblées en matière de liquidité.

9. Le secteur bancaire malgache présente de solides fondamentaux.

Toutes les banques satisfont à l'exigence de minimum de fonds propres, avec un ratio moyen fonds propres /actifs pondéré en fonction des risques de 13 pour cent en 2018, ce qui est nettement supérieur au minimum requis de 8 pour cent. Les créances douteuses restent faibles, à 8,5 pour cent du total des crédits à l'économie et en dessous de la moyenne régionale de 10,1 pour cent. Sujette à des fluctuations saisonnières, la liquidité des banques est largement suffisante dans l'ensemble, le total des dépôts étant supérieur aux prêts. Les banques sont en moyenne très rentables, principalement en raison des écarts élevés entre les taux d'emprunt et de dépôt. La croissance du crédit aux entreprises est restée robuste au premier semestre, tandis que les taux débiteurs des banques ont légèrement baissé. Le ratio crédit privé/ PIB est passé de 12,9 pour cent en 2016 à 13,4 pour cent en juillet 2019. Ces niveaux sont bien en dessous de la moyenne régionale de 24,4 pour cent et témoignent de la faiblesse de l'intermédiation financière par les banques. La part de la population ayant accès à un compte d'épargne dans une banque commerciale ou un compte d'argent mobile reste faible par rapport aux normes régionales mais a augmenté ces dernières années pour atteindre respectivement 11 et 7 pour cent en 2018.

D FINANCES PUBLIQUES

10. Le ratio impôts sur PIB est en hausse, mais la mobilisation des recettes reste parmi les plus faibles d'Afrique subsaharienne.

Les recettes publiques totales hors dons ont augmenté pour atteindre 12 pour cent du PIB en 2018, contre 10,1 pour cent en 2014.¹² Le recouvrement des impôts au premier semestre de 2019 a légèrement dépassé l'objectif fixé dans le budget et les recettes globales devraient augmenter pour atteindre 12,2 pour cent du PIB en 2019 (Figure 15). Malgré certaines améliorations, le ratio d'impôts sur PIB est bien inférieur à la moyenne de 16 pour cent de l'Afrique subsaharienne.¹³ Madagascar a

une structure de taxation domestique simple, avec un taux uniforme d'impôt sur le revenu et un taux de TVA de 20 pour cent, ce qui facilite en principe le recouvrement et le respect des obligations fiscales. Cependant, le manque d'efficacité et la faiblesse de la coordination des administrations fiscales, les nombreuses exonérations, ainsi qu'une évasion fiscale et une corruption répandue constituent de fortes contraintes au recouvrement des recettes. Au cours des trois dernières années, les dépenses fiscales représentaient en moyenne 1,9 pour cent du PIB tandis que la revue administrative de leur efficacité est toujours en attente (voir Encadré B1).

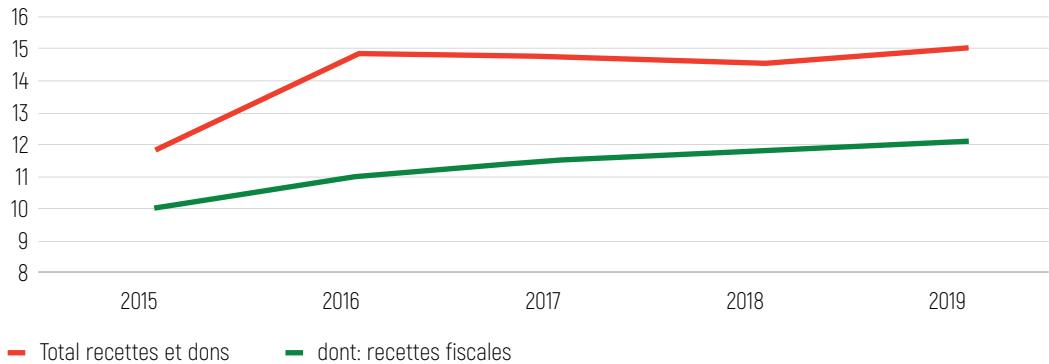
¹¹ Même si les droits de douane additionnels ne sont pas entrés en vigueur.

¹² Sur la base des comptes nationaux aux prix de 1984.

¹³ Données pour 2016 pour l'ASS. Source : WDI.

Figure 15: Recettes de l'Etat

Pourcentage du PIB



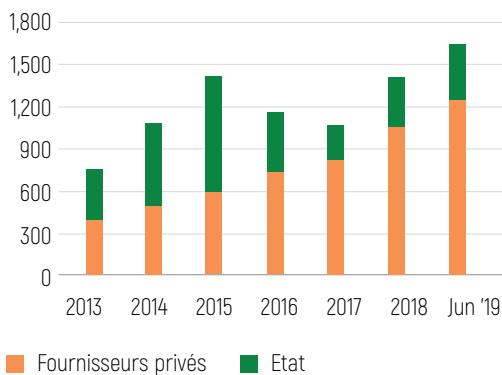
Source : Autorités malgaches, calculs des services du FMI et de la Banque mondiale, septembre 2019

11. La composition des dépenses publiques s'améliore progressivement. Les dépenses publiques (hors paiements d'intérêts) ont reculé à 16,3 pour cent du PIB en 2018, principalement en raison de la sous-exécution des investissements publics. Le nouveau gouvernement a approuvé en mai le budget rectificatif de 2019 pour tenir compte des modifications apportées à la structure gouvernementale et de ses nouvelles priorités, mais il reste attaché à des objectifs clés tels que la réduction des arriérés envers les sociétés pétrolières et la

réduction des transferts à la société nationale d'eau et d'électricité JIRAMA. La situation financière de la JIRAMA reste toutefois précaire, les pertes d'exploitation et les arriérés envers les fournisseurs augmentant en 2019 (Figure 16). Les dépenses sociales devraient se stabiliser à 1 pour cent du PIB en 2019, soit un taux similaire à celui de 2018.¹⁴ Les dépenses globales (hors paiements d'intérêts) devraient atteindre 16,6 pour cent du PIB en 2019, reflétant l'intensification des investissements publics au second semestre (Figure 17).

Figure 16: Arriérés de la JIRAMA

Milliard MGA

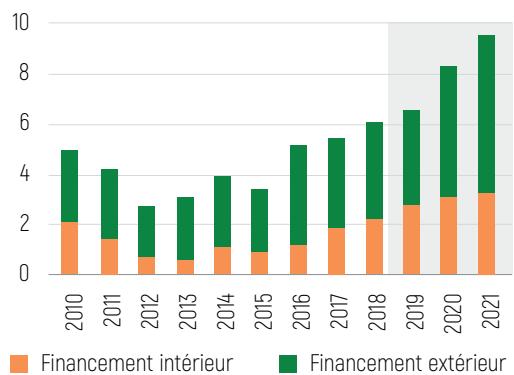


Source : Ministère de l'Economie et des Finances, Banque mondiale, JIRAMA

Remarque : Données au 30 juin 2019. Données compilées à partir des comptes financiers de la JIRAMA.

Figure 17: Dépenses d'investissement publiques, par source

Pourcentage du PIB



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, Banque mondiale
Remarque : Ratio des engagements sur le PIB à la fin de l'année selon la méthode de la comptabilité d'exercice. Les projections commencent en 2019.

¹⁴ Dépenses sociales excluant la solde et les investissements extérieurs.

12. Les déficits budgétaires restent faibles et sont en grande partie financés par des sources extérieures.

Le déficit budgétaire s'est légèrement creusé en 2018 pour atteindre 2,5 pour cent du PIB tandis que la dette publique a légèrement diminué pour atteindre 45,7 pour cent du PIB. Le déficit devrait rester globalement stable en 2019, tandis que le ratio dette/PIB devrait augmenter légèrement pour atteindre 46 pour cent du PIB.¹⁵ Le déficit est principalement financé par des sources extérieures,

les emprunts extérieurs étant projetés à 2,1 pour cent du PIB en 2019, contre 1,7 pour cent en 2018. Le financement extérieur a été largement concessionnel, représentant 95 pour cent de la dette publique extérieure. Sur le plan intérieur, l'appétit pour les bons du Trésor reste déterminé par les variations saisonnières en liquidité bancaire, mais a été positivement impacté par la transition politique sereine après l'élection présidentielle de fin 2018.

¹⁵ L'évaluation des données de la dette a été révisée depuis juillet 2019 pour se conformer à la définition utilisée dans le nouveau cadre d'analyse de la viabilité de la dette.



DEUXIÈME PARTIE

PERSPECTIVES ET RISQUES

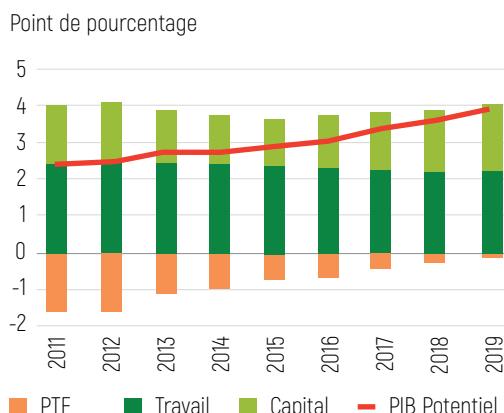
A PERSPECTIVE ÉCONOMIQUE

1. Des plans d'investissement public ambitieux soutiennent les perspectives à court terme positives.

La croissance devrait atteindre 5,3 pour cent en 2020, compte tenu de l'intensification attendue de l'investissement public, notamment dans les infrastructures routières, de santé et d'éducation, et d'un rebond de l'investissement privé après les élections à mesure que la confiance revient. L'augmentation des dépenses d'investissement publiques et privées devrait compenser le ralentissement de la croissance des exportations, l'activité économique en Chine, en Europe et aux États-Unis demeurant atone. En 2021, la croissance devrait encore augmenter légèrement pour atteindre 5,4

pour cent, alors que les dépenses d'investissement des secteurs public et privé continuent de progresser. À moyen terme, le potentiel de croissance de Madagascar continue d'être freiné par l'insuffisance d'infrastructures, le faible niveau de capital humain, le manque de concurrence dans des secteurs clés et la mauvaise gouvernance. Bien qu'il soit attendu que ces contraintes continuent de modérer la croissance de la productivité et de limiter l'activité dans le scénario de base, une accélération des réformes par le nouveau gouvernement pourrait mener à de meilleurs résultats, représentant ainsi un risque à la hausse sur les perspectives. (Figure 18).

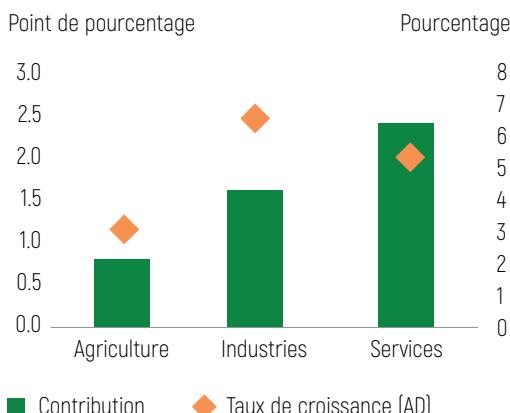
Figure 18: Contribution à la croissance potentielle



Source : Banque mondiale

Remarque : PTF signifie productivité totale des facteurs.

Figure 19: Contribution des secteurs à la croissance, moyenne 2020-2021



Source : Banque mondiale

Remarque : Les données présentent la moyenne simple des taux de croissance et des contributions en points de pourcentage sur 2020-2021.

2. Le secteur des services devrait rester le principal moteur de la croissance, malgré la rapide expansion du secteur manufacturier.

La croissance du secteur manufacturier devrait atteindre en moyenne 6,9 pour cent en 2020-2021, sous-tendue par des investissements robustes et des prévisions d'amélioration de la production d'électricité. L'activité dans le secteur tertiaire devrait croître à un rythme un peu moins rapide, mais sa contribution à la croissance globale du PIB devrait être plus importante compte tenu de sa taille (Figure 19). L'activité du secteur des services bénéficiera également du plan d'investissement du gouvernement en matière d'infrastructures, notamment les services structurants tels que les transports et la finance. Le secteur agricole

devrait se développer à un rythme modéré, légèrement supérieur à celui de la croissance démographique globale, en supposant qu'il n'y ait pas de catastrophes naturelles graves. Cependant, les tendances de la productivité du travail dans l'agriculture devraient rester faibles et la production restera principalement axée sur l'autosuffisance, ce qui réduira sa contribution à la création globale de revenus et à la sécurité alimentaire. En fait, seuls 20 pour cent de la production de riz du pays sont commercialisés. L'absorption de nouvelles technologies reste faible, dû à un accès limité aux intrants, aux crédits, et aux marchés. Les agriculteurs sont également confrontés à une incertitude quant à l'évolution des prix, ce qui réduit encore l'incitation à investir dans des systèmes de production à rendement

plus élevé. Surmonter ces contraintes demeure un enjeu central afin d'augmenter le potentiel de croissance de l'économie malgache.

3. L'inflation des prix à la consommation devrait continuer à osciller autour de 6 pour cent en 2020-2021.

La stabilité de l'inflation repose sur des hypothèses de conditions météorologiques favorables, permettant de maîtriser les prix des denrées alimentaires, ainsi que sur la stabilité générale des cours du pétrole et un rythme restant modéré de la dépréciation du taux de change effectif nominal et de la croissance du crédit. Sous les hypothèses de référence, les taux d'intérêt directs devraient rester aux niveaux actuels, l'engagement crédible de la Banque Centrale en faveur de la stabilité des prix et l'amélioration du cadre opérationnel contribuant de manière positive à ancrer les anticipations en matière d'inflation et de taux de change. La gestion de la liquidité par la Banque centrale et l'amélioration des opérations sur le marché des changes devraient continuer à atténuer les fluctuations

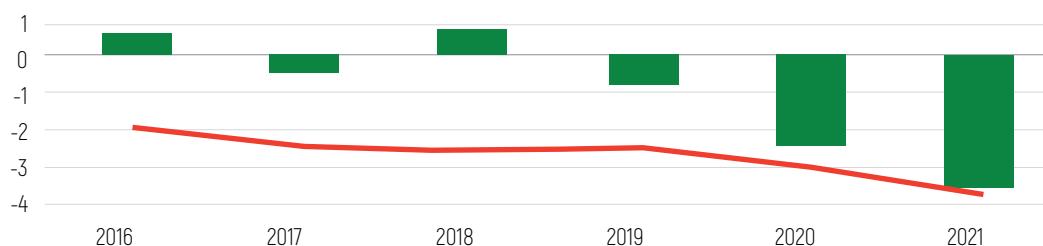
saisonniers des réserves excédentaires des banques et du taux de change.¹⁶

4. Le déficit du compte courant devrait se creuser progressivement, compte tenu des perspectives de ralentissement des recettes d'exportation et d'accroissement des investissements.

Le ralentissement de la demande extérieure et la modération des prix de la vanille devraient entraîner une baisse des recettes d'exportation en 2020 et 2021. Par ailleurs, la hausse des investissements publics et privés soutiendra une demande d'importation forte qui, conjuguée à la diminution des transferts courants nets, contribuera à creuser le déficit du compte courant. Ce dernier devrait atteindre 2,4 pour cent du PIB en 2020 et 3,5 pour cent du PIB en 2021 (Figure 20). Les déficits extérieurs croissants, combinés à une part croissante de financements non concessionnels à des taux d'intérêt plus élevés, devraient se traduire par une augmentation progressive de la dette extérieure publique, quoique partant d'un niveau relativement faible.

Figure 20: Budget de l'Etat et solde du compte courant

Pourcentage du PIB



■ Solde du compte courant — Solde budgétaire

Source : Autorités malgaches, Banque mondiale

Remarque : Le compte courant mesure le flux net de biens, de services et de recettes entre résidents et non-résidents d'un pays. Le solde budgétaire correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de l'État, y compris les paiements d'intérêts. Un solde budgétaire négatif indique que le gouvernement dépense plus qu'il ne reçoit en recettes.

5. Les déficits publics sont sur une trajectoire ascendante.

Le déficit budgétaire du gouvernement central devrait se creuser pour atteindre 3,7 pour cent du PIB d'ici 2021, contre 2,5 pour cent en 2018. Cette hausse est principalement due à l'accélération des investissements publics, passés d'environ 6,1 pour cent du PIB en 2018 à 9,5 pour cent en 2021. Elle fait également l'hypothèse d'une meilleure capacité d'absorption et d'un allègement des contraintes de mise en œuvre. L'augmentation des investissements

publics compensera les réductions des transferts et des subventions aux entreprises publiques (de 2,6 pour cent du PIB en 2018 à 2,1 pour cent en 2021) prévues par le gouvernement. En particulier, la baisse des transferts à la JIRAMA suppose que la performance opérationnelle de la compagnie d'électricité s'améliore et que ses plans d'apurement des arriérés soient effectivement mis en œuvre. La capacité du gouvernement à financer les dépenses prioritaires est entravée par la faible mobilisation

¹⁶ Madagascar maintient officiellement un régime de change flexible. Le taux de change est déterminé par le marché et la Banque Centrale n'intervient que pour lisser les épisodes de forte volatilité, sur la base d'un algorithme automatique appliqué.

des recettes intérieures, le ratio impôts sur PIB comptant parmi les plus bas de l'Afrique subsaharienne. Les efforts visant à relever ce ratio devraient se poursuivre avec un ciblage des contribuables délinquants, une accélération de la numérisation des déclarations fiscales et une amélioration de l'efficacité de l'administration des impôts. Cependant, l'augmentation prévue de 1 point de pourcentage du PIB par an ne sera pas atteignable en l'absence d'une stratégie renforcée de mobilisation des ressources. À moyen terme, l'augmentation des recettes non fiscales et la rationalisation des exonérations et exemptions fiscales figurent parmi les principales options pour augmenter les recettes sans modérer l'activité et créer un espace fiscal permettant de financer les investissements prioritaires. L'Encadré B1 traite

de l'utilisation des dépenses fiscales à Madagascar, évalue leur efficacité et appelle à une rationalisation se basant sur une analyse coûts-bénéfices transparente.

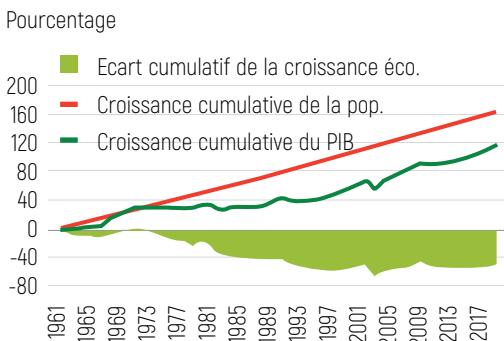
6. Les taux de pauvreté devraient diminuer progressivement selon les prévisions. Avec une croissance moyenne du revenu par habitant d'environ 2,5 pour cent en 2020-2021, les taux de pauvreté devraient continuer à diminuer dans les années à venir pour descendre à 71,4 pour cent] en 2021. Par ailleurs, le nombre de pauvres devrait encore augmenter : selon les estimations, environ 20,4 millions de personnes vivront avec moins de 1,90 USD par jour d'ici 2021, contre 19,9 millions en 2019, en raison de la croissance démographique rapide.

B RISQUES ET DÉFIS POLITIQUES

7. Une accélération des réformes pourrait générer une croissance supérieure aux prévisions, mais les risques à la baisse prévalent. L'économie malgache s'est montrée extrêmement vulnérable aux chocs internes et externes, comme en témoigne son historique de croissance saccadée (Figure 21). La transition politique réussie après l'élection présidentielle de 2018 a considérablement réduit les perspectives d'instabilité politique, les crises politiques à répétition ayant constitué par le passé l'un des principaux facteurs de sous-performance de l'économie malgache (Figure 22). Par ailleurs, les projections de base font l'hypothèse d'une amélioration graduelle de la gouvernance et de la mise en œuvre des réformes, tandis qu'une application plus rapide de politiques ciblées et qui renforcent la confiance,

associée à un engagement institutionnel fort en faveur de la stabilité macroéconomique, pourrait générer des résultats meilleurs qu'anticipés. Cependant, des risques à la baisse importants se profilent. Ils incluent un fort ralentissement économique des principaux partenaires commerciaux, une baisse soudaine des prix de la vanille par rapport aux pics actuels ou une hausse des cours du pétrole dans un contexte géopolitique de plus en plus tendu. Par exemple, le retour soudain des prix de la vanille à leur moyenne de 2012-2015 (précédant la flambée de 2016-18) pourrait réduire les recettes globales d'exportation de plus de 20 pour cent, amenant ainsi le déficit du compte courant au-dessus de 8 pour cent du PIB en l'absence d'effets atténuants du côté des importations (Figure 23).

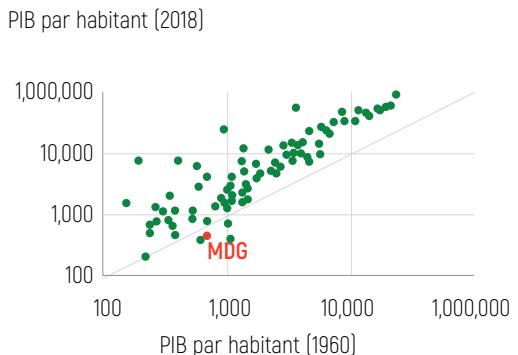
Figure 21: Croissance cumulative de la population et du PIB réel



Source : Banque mondiale

Remarque : Évolution cumulative du PIB, de la population et du PIB par habitant depuis 1960 (écart en pourcentage par rapport au niveau de 1960).

Figure 22: PIB par habitant en 1960 et aujourd'hui

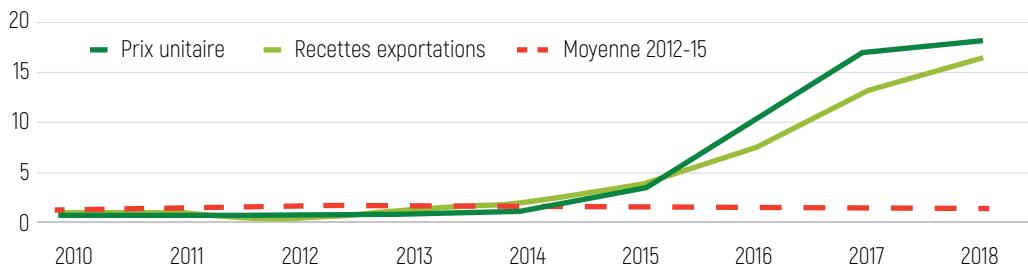


Source : Banque mondiale

Remarque : Échantillon de tous les pays disposant de données WDI, PIB par habitant en USD constants de 2010. Log des échelles rapportées à la base 10.

Figure 23: Prix de la vanille et recettes d'exportation

Indice = 1 en 2010



Source : Autorités malgaches, Banque Mondiale

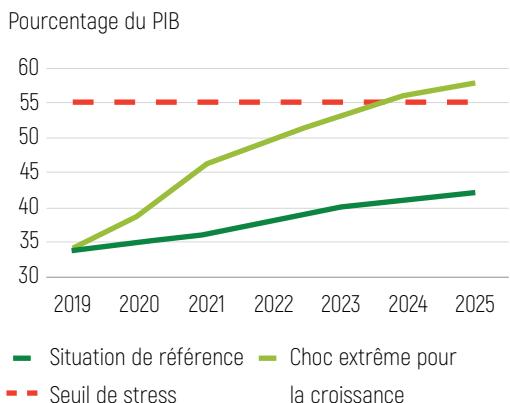
Remarque : Données tirées des statistiques d'exportation de la balance des paiements pour les recettes d'exportations. Les prix unitaires sont calculés à partir de la valeur et du volume des exportations de vanille déclarés aux douanes malgaches. Les données pour 2019 sont des estimations basées sur les prix de la vanille et les recettes d'exportation jusqu'en juin 2019.

8. Les passifs contingents nécessitent une surveillance accrue.

Dans un contexte d'augmentation des déficits publics et de faible mobilisation des recettes intérieures, les risques budgétaires comprennent notamment ceux associés aux passifs contingents vis-à-vis des entreprises publiques et la prolifération de projets de PPP spontanés. La persistance des pertes d'exploitation à la JIRAMA et les retards dans la mise en œuvre d'un plan de redressement financier viable pourraient accroître les transferts publics à court terme et accroître les risques de difficultés financières à moyen terme. L'accumulation non-maîtrisée de dettes envers les compagnies pétrolières et les dettes

commerciales associées à la restructuration financière d'Air Madagascar sont également des sources potentielles de risques. Cela dit, le risque de surendettement public est jugé modéré à moyen terme, la dette publique et garantie par l'Etat ne franchissant le seuil de stress que dans les scénarios impliquant des chocs importants sur la croissance et les termes de l'échange (Figure 24). Le risque de surendettement extérieur est actuellement faible, reflétant le niveau de départ faible, une amélioration de la capacité de gestion de la dette ces dernières années et des réserves de change importantes par rapport aux pays de la région (Figure 25).

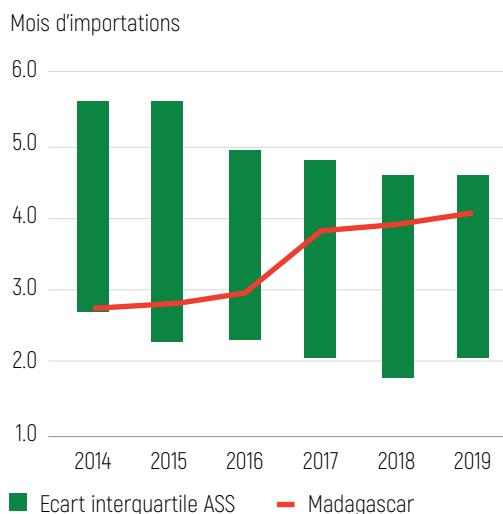
Figure 24: Valeur actuelle de la dette publique, scénario de référence et scénario de crise



Source : Fonds monétaire international et Banque mondiale. Analyse de viabilité de la dette (juillet 2019).

Remarque : Dans le choc le plus extrême, on suppose que les taux de croissance du PIB en 2020 et 2021 sont inférieurs d'un écart type au niveau de référence. Le seuil de stress de l'endettement suppose une capacité d'endettement moyenne.

Figure 25: Réserves officielles brutes



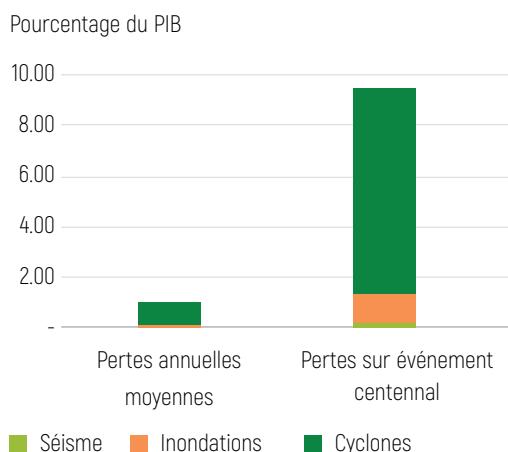
Source : Fonds monétaire international, Banque mondiale
Remarque : ASS fait référence à l'Afrique sub-saharienne. La plage interquartile utilise les données de CEMAC et 29 autres pays d'Afrique subsaharienne.

9. Les catastrophes naturelles constituent une menace permanente nécessitant une planification d'urgence.

Le manque d'espace budgétaire pourrait limiter considérablement la capacité du gouvernement à faire face aux chocs imprévus, y compris les catastrophes naturelles graves. Si le coût de telles catastrophes est estimé à environ 1 pour cent du PIB en moyenne, il pourrait monter en flèche face à des événements particulièrement graves. Par exemple, on estime que les pertes résultant d'un événement centennal représenteraient plus de 9 pour

cent du PIB, l'impact le plus important résultant de cyclones exceptionnellement intenses (Figure 26).¹⁷ La planification des coûts futurs pourrait impliquer la mise en place d'un fonds de réserve, ainsi que d'un crédit pour imprévus et d'une assurance souveraine. Les impacts non atténués du changement climatique ont une incidence sur la sécurité des moyens de subsistance en milieu rural en raison de la forte dépendance à l'agriculture pluviale, de l'insécurité alimentaire, de l'isolement physique et du manque d'accès aux filets de sécurité sociaux.

Figure 26: Estimation des pertes directes causées par les catastrophes naturelles



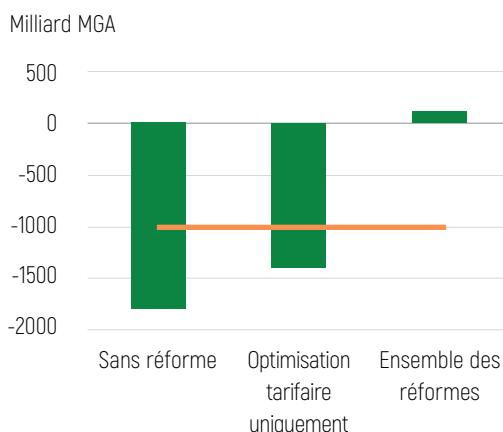
Source : GFDRR et Banque mondiale (2016). Profil de risque de catastrophe à Madagascar, SWIO-RAFI.

Remarque : Les chiffres sont des estimations modélisées de l'impact total des aléas. Il est supposé qu'une période de retour plus longue s'accompagne d'une probabilité d'occurrence moindre mais d'une plus grande intensité des catastrophes.

10. Il est nécessaire de disposer d'espace budgétaire pour renforcer la résilience et soutenir les investissements prioritaires.

Les mesures visant à accroître la mobilisation des recettes et l'efficacité du secteur public créeront l'espace budgétaire nécessaire pour soutenir les actions prioritaires ainsi qu'une marge de manœuvre en cas de chocs. Les efforts visant à augmenter le ratio impôts sur PIB peuvent être accélérés par la numérisation des déclarations et des paiements, l'amélioration de l'administration des impôts et des douanes, ainsi que l'identification et la suppression des dépenses fiscales inefficaces (voir Encadré B.1). Une

Figure 27: Pertes d'exploitation de la JIRAMA : projections pour 2023



Source : Banque mondiale.

Remarque : La ligne orange horizontale indique les estimations de pertes en 2019. Toutes les réformes comprennent la lutte contre les pertes techniques, l'efficacité énergétique, le refinancement des arriérés, l'optimisation des achats de carburant, la lutte contre les pertes non techniques, l'optimisation de la production dans les centres isolés, l'amélioration du taux de recouvrement, la renégociation des contrats, l'optimisation tarifaire et les investissements hydro suivant le Plan de Développement à Moindre Coût.

sélection transparente et objective des investissements publics et un plan de redressement ambitieux pour la JIRAMA contribueront également à la viabilité des finances publiques, tout en libérant le potentiel de croissance d'autres secteurs. Les actions prioritaires de ce plan de redressement comprennent la renégociation des contrats avec les fournisseurs, la réduction des pertes techniques et non techniques, des augmentations tarifaires raisonnables pour les utilisateurs industriels et des investissements soigneusement sélectionnés dans les domaines de l'hydroélectricité et de l'énergie solaire (Figure 27).

¹⁷ Banque mondiale, SWIO-RAFI et GFDRR (2016). Madagascar. Profil de risque de catastrophe et Banque mondiale (2016).

11. L'amélioration du climat des affaires, de la productivité agricole et du capital humain constitue la clé d'une croissance durable et inclusive. L'ouverture des marchés clés à la concurrence, la mise en place d'un environnement commercial plus transparent et prévisible et l'élimination de distorsions favoriseraient le développement durable du secteur privé. Compte tenu de la prévalence des obstacles réglementaires et non réglementaires à la concurrence à Madagascar, le Chapitre 3 propose des moyens de renforcer la concurrence pour stimuler les investissements et la

création d'emplois. L'amélioration de la productivité agricole grâce à un meilleur accès aux marchés, à des chaînes de valeur mieux organisées et à un capital humain renforcé par une meilleure éducation et une meilleure prestation de services de santé demeure particulièrement importante pour la lutte contre l'extrême pauvreté et la promotion d'une prospérité partagée. Il est également essentiel de renforcer les interventions précoces et les filets de sécurité sociale en cas de catastrophe naturelle pour atténuer les risques associés au changement climatique.

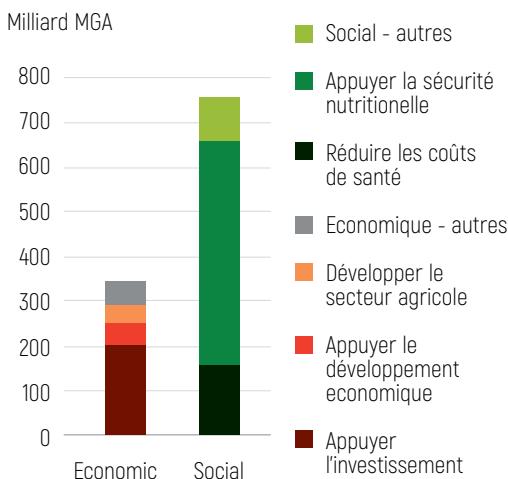
Encadré 1: Dépenses fiscales : les avantages d'une plus grande transparence et d'analyses coûts-bénéfices

Les dépenses fiscales sont définies comme le transfert de fonds publics sous forme d'une réduction ciblée des obligations fiscales des entreprises ou des particuliers.¹⁸ Tout comme les dépenses publiques directes, elles affectent le solde budgétaire de l'Etat et sont utilisées pour réaliser certains objectifs économiques ou sociaux. Toutefois, à la différence des dépenses directes, les dépenses fiscales n'ont pas de plafond préétabli et leur exécution n'est pas contrôlée tout au long de l'année, ce qui les rend moins transparentes.

Les dépenses fiscales sont souvent destinées à maintenir les biens essentiels à un prix abordable ou pour promouvoir les investissements. Dans le cas de Madagascar, les dépenses fiscales sont généralement destinées à améliorer la sécurité

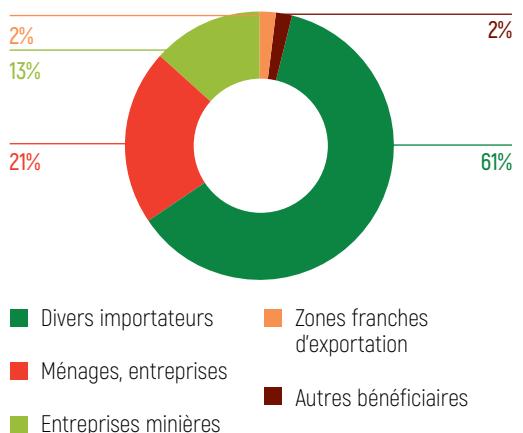
nutritionnelle, à réduire les coûts des soins de santé et à soutenir les investissements (Figure B1.1).¹⁹ Les dépenses fiscales incluent l'exonération du paiement des taxes et droits, l'abattement du taux d'imposition applicable à certains contribuables, des régimes fiscaux préférentiels pour des secteurs spécifiques ou les paiements différés. En 2018, les dépenses fiscales consistaient principalement en des exonérations de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des droits de douane à payer par divers importateurs (Figure B1.2). Les exonérations sur les ventes locales et les importations de riz représentaient 45,3 pour cent des dépenses fiscales en 2018, suivies de celles sur les ventes et importations de médicaments (13,2 pour cent) et des exonérations accordées aux activités minières (12,8 pour cent).

Figure B1.1: Répartition des dépenses fiscales en 2018, par objectif



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, Banque mondiale

Figure B1.2: Répartition des dépenses fiscales en 2018, par bénéficiaire



Source : Ministère de l'Economie et des Finances, Banque mondiale

¹⁸ Définition de l'OCDE.

¹⁹ Cette structure a été observée de 2016 à 2018.

Les dépenses fiscales à Madagascar sont fortement persistantes et rarement démantelées.

Le régime de zone franche mis en place à la fin des années 90 dans le but d'attirer les investissements dans le secteur manufacturier constitue l'une des dépenses fiscales les plus notables. Ce régime a notamment soutenu la mise en place d'un secteur textile florissant à Madagascar. Les incitations fiscales du régime incluent une exonération de la TVA sur les importations et les exportations, ainsi que des exonérations de l'impôt sur le revenu des sociétés pour les premières années d'activité. En outre, des allègements fiscaux ont été inclus dans la loi sur les grands investissements miniers de 2002 afin d'attirer les investissements dans le secteur. Depuis 2008, à la suite d'une forte hausse des prix des denrées alimentaires sur les marchés internationaux, les transactions portant sur le riz ont également été exonérées de TVA et de droits de douane afin de réduire les prix de détail et combler la production nationale par des importations. Plus récemment, de nouvelles mesures ont été introduites pour promouvoir l'accès aux énergies renouvelables. La liste des dépenses fiscales comprend également de nombreuses exonérations exceptionnelles en faveur de bénéficiaires privilégiés. Les dépenses fiscales ont rarement été annulées, quels que soient les changements intervenus dans la situation économique et les priorités politiques.

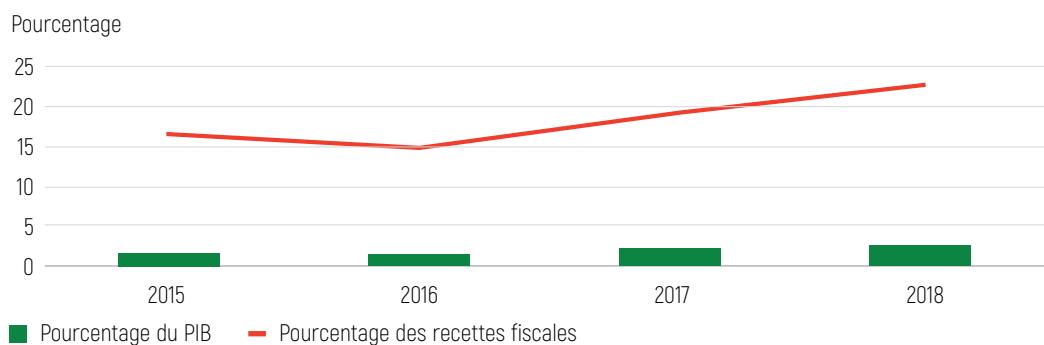
Il est possible d'améliorer l'efficacité de ces dépenses par des évaluations objectives et un suivi rigoureux.

Les décisions en matière de dépenses fiscales nécessiteraient une analyse préalable de leur pertinence ou de leurs incidences potentielles, ainsi qu'une analyse comparative permettant de déterminer s'il ne serait pas plus approprié d'opter pour des dépenses publiques directes ou des mesures réglementaires. De plus, la surveillance des dépenses fiscales est compromise par le manque de données et par une faible expertise technique. Par ailleurs, lorsque les inefficiences de certaines dépenses fiscales sont détectées, les tentatives de modification ou de suppression se heurtent souvent à la résistance de certains des groupes bénéficiaires ou à une résistance à motivation politique.

Actuellement, les pertes directes de recettes fiscales sont importantes.

En 2018, 448 dépenses fiscales ont été répertoriées à Madagascar et ont entraîné une réduction des recettes fiscales s'élevant à 1 099,3 milliards MGA, soit 2,7 pour cent du PIB ou 23,4 pour cent des recettes fiscales perçues cette année-là (Figure B1.3).²⁰ Pour un pays tel que Madagascar, dont la capacité de recouvrement des recettes fiscales est l'une des plus faibles au monde, il s'agit d'une concession énorme. D'autres exonérations ont été introduites en 2018 pour l'importation d'instruments et de dispositifs d'hémodialyse, d'aliments thérapeutiques prêts à l'emploi et de semences de blé.²¹

Figure B1.3: Part des dépenses fiscales



Source : Ministère de l'Économie et des Finances, Banque mondiale

²⁰ L'évaluation des dépenses fiscales est effectuée par le Ministère de l'Économie et des Finances et le rapport y afférent est accessible au public sur le site web du Ministère et est annexé à la Loi de finances. En 2018, l'évaluation ne couvrait pas les droits d'accise.

²¹ Les données sur les dépenses fiscales ne peuvent pas être comparées d'une année à l'autre en raison des différences en ce qui concerne les champs d'analyse.



La faiblesse des mécanismes de contrôle ouvre la porte à la fraude et à l'abus en matière de dépenses fiscales.

Par exemple, certaines entreprises sont créées en tant qu'entreprises franches d'exportation mais omettent de soumettre un rapport d'activité tel que demandé par la loi sur les entreprises franches. En réalité, certaines entreprises bénéficient d'exonérations fiscales sans créer d'emplois ni investir alors que leurs importations exonérées de TVA entrent en compétition directe avec les industries locales. L'exonération des importations de riz est également utilisée de manière abusive par certains importateurs qui font des déclarations frauduleuses. Les pertes de TVA résultant de déclarations frauduleuses d'importation de riz sont estimées à environ 0,1 pour cent du PIB.

L'avantage net des dépenses fiscales doit être établi.

Faute d'évaluations des coûts-bénéfices, il est impossible d'établir si les dépenses fiscales réalisent les objectifs socioéconomiques qu'elles visent. En outre, l'expérience internationale montre que les incitations fiscales ne

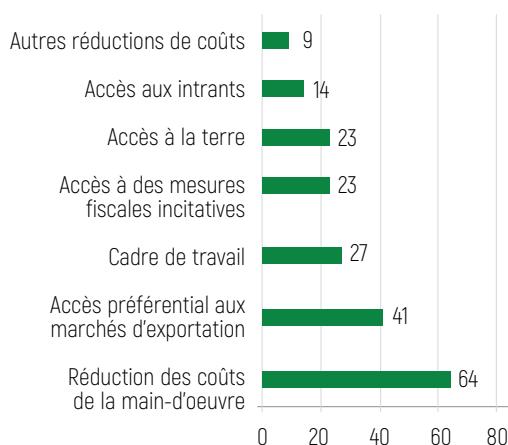
représentent pas un facteur prépondérant quand il s'agit d'attirer les investissements et ne sont efficaces que dans le cadre de réformes plus larges du climat des affaires, comme cela a été observé dans des cas tels que ceux de la Corée ou de Singapour. L'échec d'initiatives similaires dans d'autres pays en développement est dû à la faiblesse du cadre des affaires en général, l'instabilité politique persistante ou le manque d'infrastructures. Ces faiblesses ne peuvent être compensées par les seules incitations fiscales. En outre, face à la concurrence entre pays également désireux d'attirer les investissements, ceux dont le climat des affaires est fragile doivent faire d'importantes concessions aux dépens de la mobilisation des ressources nationales pour rester compétitifs. Les entreprises opérant dans les secteurs d'exportation à Madagascar²² mentionnent la disponibilité de la main d'œuvre et l'accès préférentiel aux marchés d'exportation comme les facteurs déterminants du choix d'entreprendre à Madagascar, bien avant les incitations fiscales (Figures B14 et B15).²³

Les importations exonérées de taxe peuvent avoir des effets néfastes sur les producteurs locaux.

Dans certains cas, les importations en franchise de droits empêchent la production locale de concurrencer des produits à forte intensité de capital ou de compétences techniques, comme c'est le cas pour le secteur du riz. La production de riz à Madagascar est principalement destinée à l'autoconsommation de petits producteurs. Seuls 20 pour cent de cette production sont vendus sur les marchés et qui est complétée par du riz importé exonéré de taxe. Parce que les consommateurs préfèrent le riz produit localement, le riz importé est généralement vendu à un prix inférieur, sauf pendant la période de soudure. Le riz importé bon marché oblige les producteurs locaux à ajuster les prix et les marges à la baisse, ce qui accroît la pression exercée par les intermédiaires du marché qui tirent parti de l'isolation des producteurs. Un prix de marché plus élevé pourrait inciter les producteurs locaux à augmenter leur offre commerciale et à investir dans des méthodes de production plus efficaces, à condition que l'accès aux marchés et les chaînes de valeur soient améliorés en parallèle.

²² Incluant les activités agroalimentaires, textiles et de sous-traitance dans les services d'externalisation.
Banque mondiale (à paraître). Mémoire économique pays.

Figure B1.4: Facteurs d'attractivité de l'investissement dans le secteur textile



Source : Banque mondiale. Entretien réalisé en 2019.

Remarque : Pourcentage d'entreprises citant chaque facteur comme atout comparatif

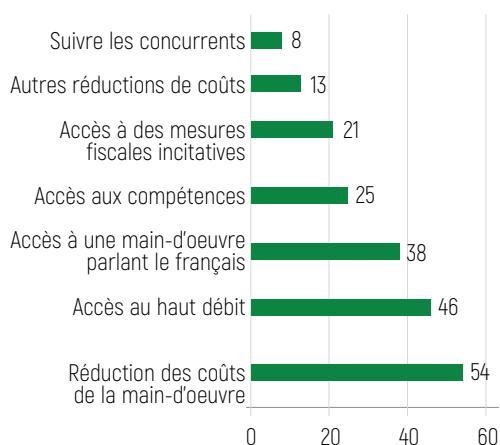
Au cours des dernières années, l'administration a progressé dans le renforcement de la gestion des dépenses fiscales.

Les réformes visaient à renforcer la transparence des dépenses fiscales et comprenaient : (i) la publication et la mise à jour mensuelle de la liste des entreprises bénéficiant du régime des zones et entreprises franches d'exportation sur le site web de l'*Economic Development Board of Madagascar*, (ii) la publication des montants et des bénéficiaires d'exonérations de la taxe douanière et de la TVA sur les importations, sur le site web de la Direction générale des douanes, (iii) la publication du montant des dépenses fiscales dans les Lois de finances, et (iv) la publication du rapport sur les dépenses fiscales sur le site web de la Direction générale des impôts.

Pour que les dépenses fiscales soient efficaces et pour éviter que des montants importants de recettes fiscales ne soient sacrifiés aux dépens d'investissements prioritaires, il convient de respecter des principes clés.

Ces principes offrent l'avantage de faciliter une bonne gestion des administrations fiscales, de réduire les risques de fraude et d'abus et de promouvoir un

Figure B1.5: Facteurs d'attractivité de l'investissement dans le sous-traitance dans le secteur informatique



Source : Banque mondiale. Entretien réalisé en 2019.

Remarque : Pourcentage d'entreprises citant chaque facteur comme atout comparatif

traitement équitable des opérateurs privés.

Simplicité. La politique fiscale doit rester simple et toutes les réglementations fiscales devraient figurer dans le Code général des impôts.

Analyse coûts-avantages. Toute nouvelle décision d'octroi d'une exonération devrait être étayée par une analyse coûts-avantages positive. En outre, des revues périodiques devraient être effectués pour évaluer si les objectifs de départ ont été réalisés.

Transparence. Toute dépense fiscale devrait être légalement fondée sur la législation fiscale, les coûts et les avantages devraient être évalués et communiqués *ex ante et ex post* dans les Lois de finances. Les critères d'éligibilité et le processus d'octroi devraient être clairement définis.

Limite dans le temps. Il faudrait préférer les dépenses fiscales temporaires à celles qui sont permanentes.



TROISIÈME PARTIE

RENFORCER LA CONCURRENCE POUR STIMULER LA CROISSANCE ET LA CRÉATION D'EMPLOIS

A INTRODUCTION

1. Dans cette section spéciale, l'environnement de la concurrence dans des secteurs clés de l'économie est analysé et une série d'actions prioritaires pour le renforcer est avancée. La concurrence entre opérateurs économiques est un facteur clé de la productivité, de la compétitivité et de l'innovation. Par ailleurs, elle profite aux consommateurs grâce à des prix plus bas et à des emplois mieux rémunérés. Cependant, les secteurs clés de Madagascar sont caractérisés

par un niveau élevé de concentration et de faibles niveaux de concurrence (Figure 1). Cette situation reflète les faiblesses du cadre juridique des politiques de la concurrence et de l'application des lois existantes. Dans cette section spéciale, les pratiques dans des secteurs clés de l'économie sont analysées et des solutions sont proposées pour promouvoir des conditions de concurrence équitables afin de stimuler une croissance plus forte et plus inclusive.

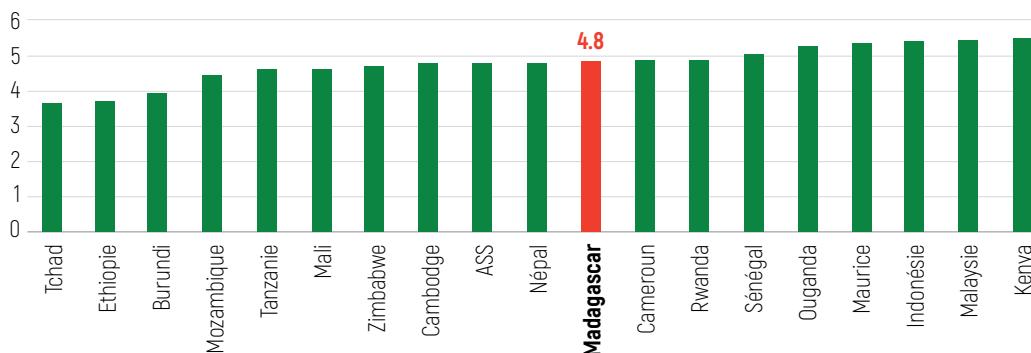
B CONCENTRATION DU MARCHÉ ET PRATIQUES ANTICONCURRENTIELLES

2. Les secteurs clés de l'économie malgache sont fortement concentrés. Une vague de privatisations dans les années 1980 et 1990 a vu le remplacement des monopoles et des oligopoles dirigés par l'État par des entreprises privées.²⁴ Cependant, les acteurs privés qui ont pris le contrôle de ces entités étaient en grande partie issus de l'élite politique et le pouvoir économique restait concentré entre les mains d'un petit nombre. Au fil du temps, certains entrepreneurs ont réussi à faire des affaires florissantes à Madagascar, naviguant dans un environnement institutionnel fragile et, dans certains

cas, en tirant parti. Une fois établies, les entreprises en place étaient en mesure de conserver l'avantage du premier ou du second arrivé et de préserver leur position dominante sur le marché, y compris par le biais d'une emprise politique. Par conséquent, les secteurs clés de l'économie sont fortement concentrés et les entreprises font de l'intégration verticale ou développent des structures de conglomérat afin de mieux ancrer leur pouvoir de marché. C'est le cas dans de secteurs tels que les télécommunications, le pétrole, les banques, les mines, l'immobilier et l'agroalimentaire haut de gamme.

 **Figure 1: Intensité de la concurrence**

Indice, meilleur classement = 7



Source : WEF GCR 2017/18. Remarque : Valeurs de 1 (aucune intensité de la concurrence) à 7 (Extrême intensité de la concurrence)

²⁴ Jütersonke et Kartas 2010.

3. Cette section présente une analyse des obstacles à l'entrée sur le marché et à la concurrence dans trois secteurs.²⁵

Le premier secteur est celui des télécommunications qui apporte une contribution essentielle au reste de l'économie.²⁶ Une plus grande concurrence dans ce secteur pourrait générer des gains importants par une optimisation de l'utilisation des infrastructures existantes, la stimulation de nouveaux investissements et la réduction des coûts pour les autres secteurs. Le gouvernement actuel envisage de réduire les barrières à l'entrée, y compris par des mesures visant à accroître les investissements dans les infrastructures de fibre optique.²⁷ Les deux autres secteurs, la vanille et le litchi, sont des agro-industries tournées vers l'exportation qui génèrent des recettes d'exportation significatives et offrent un potentiel important d'accroissement de la productivité et de gains de revenus tout au long de la chaîne de valeur si les obstacles à la concurrence sont résolus. L'analyse de l'environnement concurrentiel dans l'agro-industries est particulièrement importante aujourd'hui parce que les projets routiers pourraient contribuer à débloquer l'accès au marché des zones rurales clés, générant ainsi de nouvelles possibilités de développement national et international.²⁸

(i) Télécommunications

4. Madagascar dispose de l'un des services Internet les plus rapides en Afrique subsaharienne. Les investissements dans les câbles à fibres optiques sous-marins en 2009 et 2010 ont mis fin à la dépendance du pays

à l'égard des satellites pour la connectivité internationale, ont amélioré l'accès et ont réduit le coût de la bande passante internationale. Plus récemment, Telma (Telecom Malagasy) a mis en place un réseau fédérateur national en fibre optique reliant les grandes villes et contribuant à la disponibilité de l'Internet haut débit en milieu urbain. Madagascar dispose à présent de l'une des vitesses de téléchargement les plus rapides en Afrique subsaharienne. Cette évolution a favorisé l'émergence de nouveaux secteurs très performants, notamment les secteurs de sous-traitance informatique, de la vente au détail et de la banque, ainsi que d'autres services aux entreprises.²⁹

5. Malgré les améliorations, les frais de connexion Internet restent élevés et la pénétration est faible.

Le coût des services Internet haut débit fixe est plus élevé que dans les pays de référence (Figure 2).³⁰ Les taux de pénétration sont également bien inférieurs à ceux des pays de comparaison (Figure 3), une proportion importante de la population n'ayant toujours pas accès au réseau mobile (65,9 pour cent). Les prix élevés contribuent largement aux faibles taux de pénétration et d'accès à Madagascar, ce qui constitue un coût d'opportunité important pour l'économie. Selon une estimation, si les abonnements au haut débit fixe atteignaient les niveaux observés dans les pays de référence tels que le Rwanda ou le Cameroun (c'est-à-dire des 10 pour cent actuels à 18 pour cent), la croissance pourrait être relevée de plus de 1 point de pourcentage.³¹ À terme, cela pourrait également stimuler de nouveaux investissements et accélérer la numérisation de l'économie.

25 L'évaluation s'appuie sur la boîte à outils d'évaluation de la politique des marchés et de la concurrence (MCPAT). La méthodologie MCPAT permet de cerner les caractéristiques du marché qui déterminent la dynamique et les interventions publiques limitant la concurrence en : i) restreignant l'entrée sur le marché ; ii) facilitant la collusion ; ou iii) créant des inégalités de chances, et d'envisager des solutions qui permettent d'atteindre les objectifs politiques et de remédier aux défaillances du marché tout en réduisant au minimum les distorsions du marché.

26 La section spéciale de la Note de conjoncture économique du printemps 2019 portait sur le manque de concurrence dans le secteur pétrolier, qui est un autre secteur clé en matière d'intrants.

27 Comme annoncé par le Ministre des Télécommunications en mai 2019.

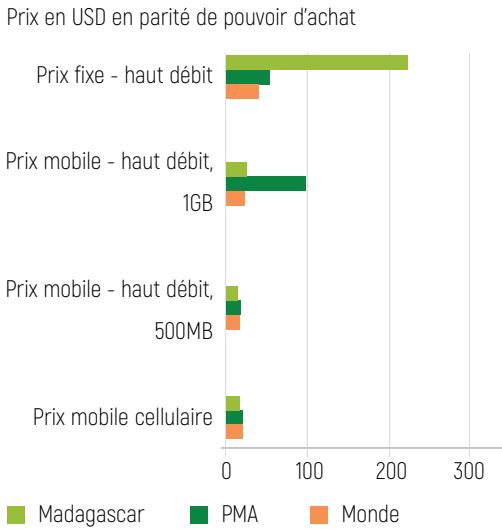
28 Les projets de réfection de routes portent par exemple sur les routes NR5 à Soanierana Ivongo, les routes RN6 à Antsiranana, les routes RN13 à Taolagnaro, les routes RN43 à Faratsiho et RN44 à Ambatondrazaka.

29 Telecom Malagasy (Telma) est une ancienne entreprise publique. Au cours de la phase de privatisation, le groupe Axian a racheté Telma, le gouvernement conservant 19 pour cent des parts.

30 L'UIT définit le panier cellulaire mobile comme 51 minutes d'appels vocaux mobiles et 100 SMS.

31 Ce calcul repose sur l'hypothèse selon laquelle, dans les pays à faible revenu, une augmentation de 10 points de pourcentage des abonnements au haut débit peut entraîner une augmentation des taux de croissance allant jusqu'à 1,4 point de pourcentage, ce qui est la conclusion du rapport de la Banque Mondiale (2016) World Development Report : Exploring the relations between the broadband and economic growth.

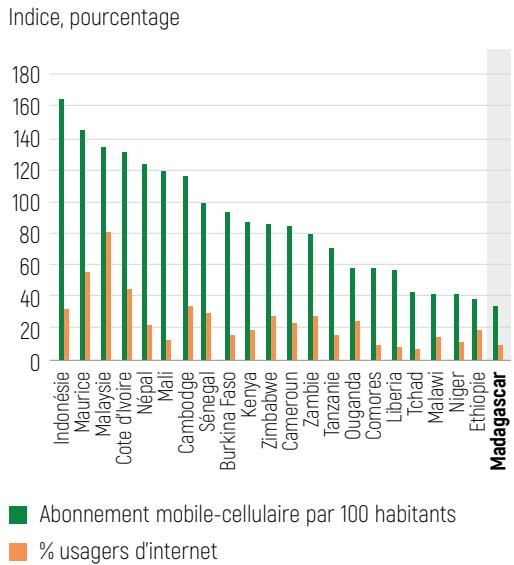
Figure 2: Prix du haut débit fixe



Source: UIT

6. Les investissements dans le secteur des télécommunications ont été limités par des obstacles à la fois réglementaires et non réglementaires. Il existe quatre principaux opérateurs sur le marché des télécommunications : Telma, Orange, Airtel et Gulsat (Blueline). La société historique, Telma, a déjà beaucoup investi dans les infrastructures de base, notamment durant la période de transition politique, lorsque les autres opérateurs ont largement évité de faire des investissements à long terme (Figure 4). Le gouvernement détient actuellement 19,9 pour cent du capital de Telma. Des discussions sont en cours pour permettre à d'autres opérateurs d'investir dans des zones où Telma dispose déjà d'infrastructures. Les investissements étrangers dans les entreprises de télécommunication sont par ailleurs limités aux deux tiers des actions. Il est également exigé qu'au moins un des administrateurs réside à Madagascar, ce qui limite les possibilités de développement ultérieur.

Figure 3: Pénétration des services cellulaires et Internet



Source: UIT

7. Le coût d'investissements en infrastructure en milieu rural est exorbitant actuellement. Dans les zones dépourvues de réseau dorsal, le coût d'une licence pour installer de telles infrastructures est prohibitif, ce qui freine les investissements en milieu rural et l'accès des zones éloignées.³² Un Fonds d'accès et de service universel a été créé pour financer les extensions de réseau pour lesquelles les investissements seraient autrement non viables, mais l'administration du fonds a été opaque. Pour garantir des conditions de concurrence équitables, le Fonds d'accès et de service universel devrait proposer des critères de sélection clairs pour le financement des projets, ainsi que des principes de neutralité concurrentielle garantissant la sélection légitime des opérateurs. En pratique, il semble que l'opérateur historique ait utilisé le Fonds pour recouvrer une partie des coûts de déploiement du réseau dorsal national, mais le processus suivi par l'ARTEC et le Ministère des Télécommunications pour le décaissement est flou.

³² Les entretiens menés avec les opérateurs ont révélé que les opérateurs de téléphonie mobile autres que l'opérateur historique n'étaient pas en mesure de mettre en place leurs propres infrastructures de fibre optique conformément aux accords de licence en vigueur. L'obtention d'une autorisation pour construire de telles infrastructures nécessite l'obtention d'une nouvelle licence dont les coûts sont relativement élevés.

 **Figure 4: Opérateurs dans divers segments de la chaîne de valeur du haut débit**

Connectivité internationale	Réseau de base	Maillon interm.	Réseau d'accès			
	Réseau dorsal	Réseau de collecte	Dernier kilomètre			
EASSy : Telma LION : Orange	Fibre optique : Telma Ligne traditionnelle : Telma		Services fixes : <ul style="list-style-type: none"> Fixe filaire (ADSL et fibre) : Telma Fixe sans fil (WiMAX, WiFi) : Telma, Gulfsat (Blueline) autres FSI 			
			Services mobiles : Part de marché en 2019			
				Part du 3G	Part du 4G	
			Airtel	16,9%	5,7%	
Orange	19,6%	5,4%				
Telma	63,5%	2,2%				
Gulfast (Blueline)	-	76,7%				

Source : Elaboré par les auteurs. Parts de marché uniquement disponibles pour les services mobiles, GSMA 2019

8. La réglementation en vigueur ne favorise pas l'accès à une infrastructure partagée ni ne gère les redevances d'interconnexion de manière à réduire progressivement les tarifs.³³ La réglementation du secteur des télécommunications devrait viser à équilibrer les incitations à continuer d'investir pour les opérateurs historiques, tout en encourageant les dépenses d'investissement de nouveaux acteurs. Les défaillances réglementaires comprennent l'absence d'obligation exécutoire pour l'Autorité de Régulation des Technologies de la Communication (ARTEC) de déterminer si les opérateurs disposent d'une position dominante sur le marché.³⁴ L'identification d'un cas de position dominante permettrait à l'organisme de réglementation d'imposer

des mesures correctives appropriées. La non-publication d'une liste des opérateurs considérés comme ayant une influence significative sur le marché a persisté, bien que cette exigence ait été incluse dans les statuts fondateurs (Loi n° 2005-023) il y a près de 15 ans.

9. L'application des lois et des politiques de la concurrence est faible en raison de problèmes de gouvernance. Les pratiques anticoncurrentielles des entreprises (telles que l'abus de position dominante et la cartellisation) sont passibles de poursuites ex post en vertu de la réglementation sectorielle et du droit de la concurrence.³⁵ Cependant, l'ARTEC n'a pas exercé ces dispositions et le Conseil de la concurrence de

³³ Il n'y a pas de dispositions pour mettre en œuvre une doctrine des installations essentielles. L'OCDE définit la « doctrine des installations essentielles » comme le cas où le(s) propriétaire(s) d'une installation « essentielle » ou à effet de « goulot d'étranglement » doit/doivent fournir l'accès à cette installation à un prix raisonnable. <http://www.oecd.org/competition/abuse/1920021.pdf>.

³⁴ Une position dominante peut être définie comme une position de force économique d'une entreprise lui permettant d'empêcher qu'une concurrence effective se maintienne sur le marché en question, donnant à l'entreprise le pouvoir de se comporter dans une large mesure indépendamment de ses concurrents, de ses clients et en fin de compte des consommateurs. L'entreprise en position dominante a une influence appréciable sur les conditions de concurrence (Source : Journal officiel de l'Union européenne L282 / 14).

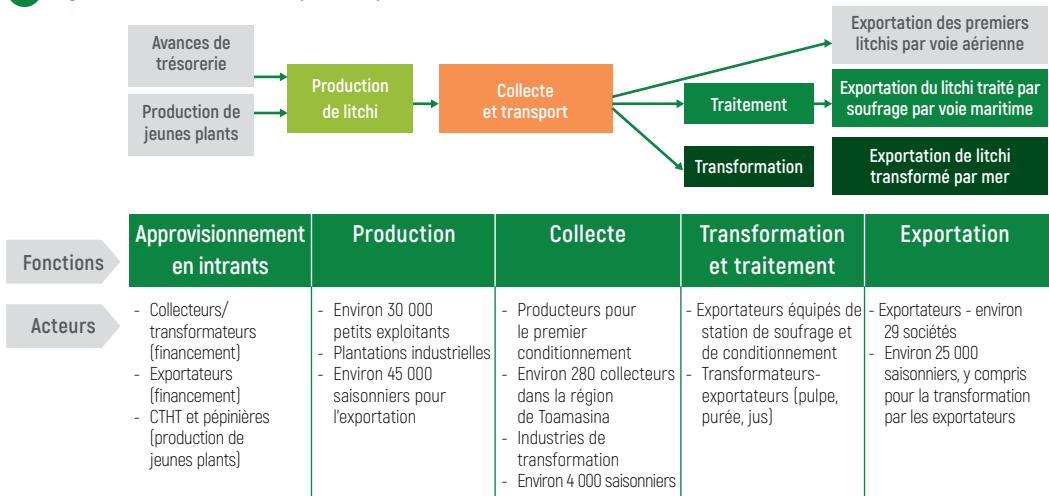
³⁵ La nouvelle Loi sur la concurrence n° 2018-020 portant refonte de la loi sur la concurrence (et abrogeant la Loi sur la concurrence n° 2005 - 020 du 17 octobre 2005) définit la structure, les fonctions et le montage institutionnel du Conseil de la concurrence. Le Conseil de la concurrence a été pleinement constitué en 2015 mais n'a pas été très actif en matière de réglementation de la concurrence, d'enquêtes sur les pratiques anticoncurrentielles et de sanction en la matière. L'article 37 de la Loi prévoit une collaboration entre le Ministère du Commerce, qui est également chargé de la concurrence, et d'autres agences spécialisées.

Madagascar a été peu actif à ce jour. À mesure que les activités du Conseil de la concurrence se développent, il sera également important de gérer la coexistence des pouvoirs de l'ARTEC et du Conseil de la concurrence afin de maximiser les avantages de la mise en œuvre ex post de la concurrence. Cela pourrait impliquer la mise en place d'un cadre de collaboration entre les deux organes afin de faciliter le renvoi des affaires, les enquêtes et les sanctions. Enfin, la structure de gouvernance de l'ARTEC, notamment la sélection des membres du conseil d'administration et la redevabilité, ne garantit pas une indépendance et une capacité décisionnaire suffisantes. Bien que les personnes nommées au Conseil ne puissent pas être des employés d'une entité à qui l'ARTEC délivre un agrément, leur affiliation peut parfois nuire à leur indépendance. Certaines entreprises de télécommunications font également partie de conglomérats plus vastes œuvrant dans des secteurs qui utilisent les services de TIC, tels que les services financiers, ce qui accroît le risque de comportements d'exclusion. En réponse à cette situation, les dispositions du droit de la concurrence relatives à l'abus de position dominante pourraient être appliquées de manière appropriée.

(ii) Litchi

10. Le litchi est une source importante de revenus d'exportation et de revenus pour les agriculteurs. Le litchi est une source de revenus pour plus de 100 000 agriculteurs et travailleurs saisonniers à Madagascar, l'essentiel du potentiel du secteur provenant des marchés d'exportation.³⁶ La production de litchis est principalement effectuée par des petits exploitants. Les fruits sont achetés au niveau des exploitations par des collecteurs et vendus aux exportateurs qui gèrent des installations de soufrage (le litchi malgache est généralement traité à l'anhydride sulfureux pour empêcher le brunissement de la peau pendant le transport) ou d'autres installations de traitement (voir Figure 5). Les exportateurs sont également responsables du conditionnement, du stockage et du transport des litchis jusqu'à l'avion ou jusqu'au bateau. On estime que les recettes d'exportation représentent plus de 80 pour cent de toutes les recettes provenant de la vente de litchis frais et transformés à Madagascar.³⁷ Environ 90 pour cent du litchi malgache sont exportés vers l'Europe, les autres destinations incluant la Russie, le Moyen-Orient et l'Asie de l'Est.

Figure 5: Chaîne de valeur pour l'exportation de litchi



Source : Elaboré par les auteurs. Étant donné le rôle central des exportations, le diagramme et l'analyse présentés dans cette section portent sur la chaîne de valeur des exportations de litchis frais et transformés.

³⁶ Le litchi est cultivé par 30 000 petits exploitants dans les régions de Toamasina, Manajary, Manakara et Taolagnaro sur la côte est de Madagascar. En outre, 75 000 ouvriers saisonniers participent à la récolte, à la collecte, à la transformation et au conditionnement du litchi. Voir OIT (2017) Chaîne d'approvisionnement du litchi de Madagascar : Facteurs incitatifs et contraintes pour la sécurité et la santé au travail.

³⁷ En supposant un prix de détail sur le marché intérieur de 500 Ariary par kilogramme, un prix à l'exportation de 2 000 Ariary par kilogramme et un volume de vente égal sur les marchés national et international.

11. Moins de la moitié de la récolte de litchi est commercialisée, en partie à cause de quotas d'exportation et d'une faible consommation intérieure. Madagascar domine le marché international du litchi entre décembre et février en Europe, représentant environ 80 pour cent des produits au cours de cette période.³⁸ Cependant, seules 30 000 à 40 000 tonnes des 70 000 à 100 000 tonnes de litchis récoltés à Madagascar chaque année sont commercialisées. Environ la moitié de la production vendue atteint les consommateurs internationaux et l'autre moitié des consommateurs nationaux.³⁹

12. Les quotas d'exportation sont déterminés par le groupement des exportateurs qui travaille avec deux importateurs européens dominants. Le Groupement des exportateurs de litchi (GEL) exporte plus de 90 pour cent du litchi de Madagascar (en volume) vers deux importateurs européens qui doivent être sélectionnés par le gouvernement dans le cadre d'une procédure d'adjudication tous les deux ans. Toutefois, dans la pratique, aucun nouvel appel à propositions auprès d'importateurs européens n'a été lancé depuis 2013, ce qui empêche la concurrence entre les importateurs et, partant, le potentiel de développement des opportunités d'exportation. Le volume des exportations est convenu entre le GEL et les deux importateurs (actuellement plafonnés à 17 500 tonnes), et est réparti entre les membres du GEL. L'une des fonctions du GEL est d'assurer une coordination étroite avec les importateurs européens, ce qui est facilité par l'application du quota sur les exportations de litchi. Les pratiques organisationnelles du GEL et ses relations avec les deux importateurs européens tiennent en partie à la problématique du transport maritime qui est coûteux et nécessite un financement à l'avance de la part des importateurs.

13. L'accès au marché pour les nouveaux investisseurs est limité par de fortes barrières à l'entrée. Les obstacles réglementaires incluent l'exigence pour les exportateurs de disposer d'installations de soufrage conformes aux normes minimales. Cependant, cette restriction empêche l'entrée sur le marché d'exportateurs qui n'ont pas à effectuer de soufrage ou appliquent d'autres formes de traitements post-récolte. En outre, les réglementations ne spécifient pas les normes minimales, ce qui laisse une marge importante à des pratiques discrétionnaires

dans l'octroi de licences. Les opérateurs qui ne font pas partie du GEL ou les membres du GEL qui auraient tenté de dépasser leurs quotas officiels se seraient vu interdire d'expédier leurs biens au port.

14. Les agriculteurs ont peu d'options pour négocier les prix. Le litchi est très périssable, ce qui signifie que les ventes des exploitations sont confinées aux marchés locaux. Dans de nombreuses régions productrices de litchis, les agriculteurs n'ont pas accès aux routes, ce qui réduit leur pouvoir de négociation avec les collecteurs qui disposent des moyens de transport pour se rendre aux exploitations. En outre, les petits exploitants ont un faible accès aux informations sur les prix, ce qui leur pose une contrainte quand il s'agit de décider où et quand vendre leurs litchis.

15. Les collecteurs de litchis sont confrontés à des prix fixes, ce qui restreint la concurrence sur les marchés d'achat. À leur tour, les collecteurs de litchis travaillent généralement exclusivement pour un seul exportateur, moyennant un prix fixé à l'avance. Tous les exportateurs s'accordent entre eux sur un même prix pour les litchis des collecteurs. Le fait de fixer collectivement les prix d'achat entre exportateurs est susceptible de restreindre la concurrence sur les marchés d'achat et donc de nuire aux revenus des agriculteurs. En outre, pour la petite partie des litchis exportés hors des marchés de l'UE, le GEL dispose de l'autonomie nécessaire pour fixer des prix de référence, limitant ainsi la concurrence par les prix.

(iii) Vanille

16. Les prix de la vanille ont connu une forte hausse ces dernières années et Madagascar en est le principal exportateur. Le faible coût de la main-d'œuvre et un climat bien adapté ont permis à Madagascar de développer une position dominante sur le marché international de la vanille, représentant plus de la moitié des exportations mondiales depuis 2014.⁴⁰ Les exportations de vanille représentaient 26 pour cent des recettes d'exportation de Madagascar en 2017⁴¹ et représentaient environ 6,8 pour cent du PIB national. Le secteur soutient plus de 80 000 ménages d'agriculteurs et plus de 6 000 intermédiaires. Outre les emplois saisonniers, la vanille génère environ

³⁸ Rapport documentaire d'Henri Michael Tsimisanda. La production de Madagascar est estimée à 70 000-100 000 tonnes par an. Voir aussi Houbin, Chen, Xuming Hang [2012]. Aperçu de la production de litchi dans le monde. 4ème Symposium international sur le litchi, le longane et d'autres fruits *Sapindaceae*. White River, Afrique du Sud. Acta Horticulturae, Société internationale pour les sciences horticoles.

³⁹ Entretiens avec des exportateurs de litchis en mars 2019.

⁴⁰ FAOStat, 2018.

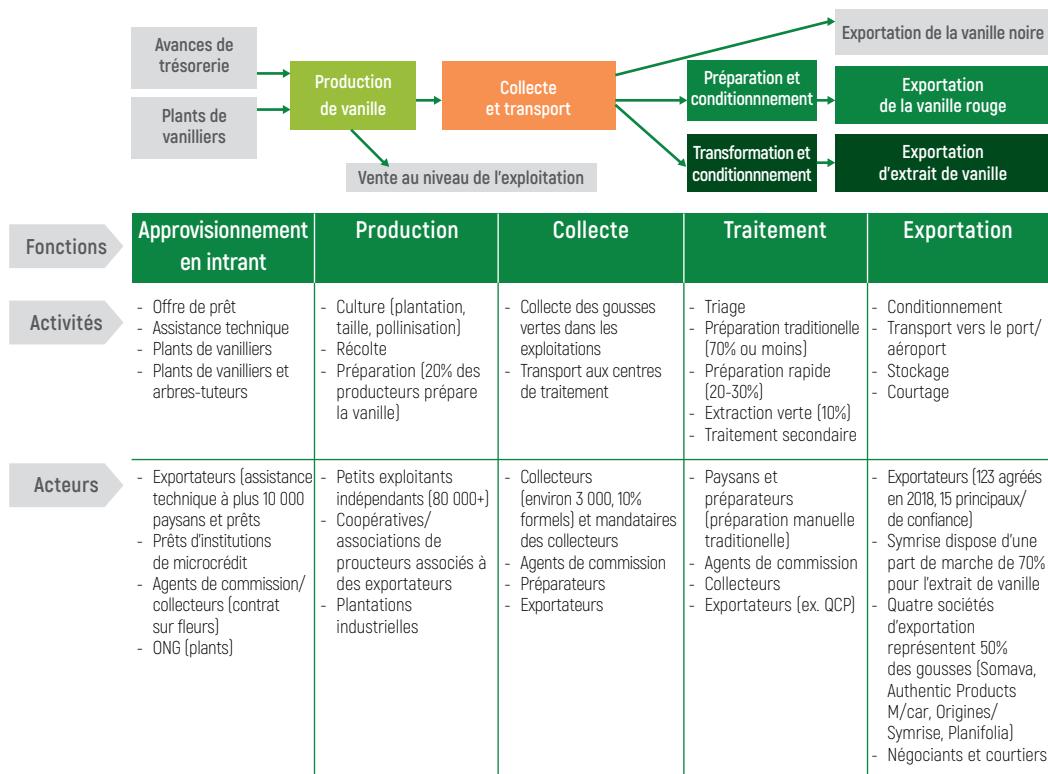
⁴² Observatory of Economic Complexity, 2017.

200 000 emplois directs, principalement dans la région de SAVA (côte nord-est), qui produit entre 85 et 90 pour cent de la vanille malgache.⁴² Le nouveau gouvernement se fait une priorité d'accroître les exportations de vanille, principalement par l'amélioration de la qualité.

17. Les petits exploitants qui vendent de la vanille non transformée sont pressés par les acteurs dominants qui collectent, traitent et exportent le produit. Les agriculteurs vendent généralement leurs gousses à des intermédiaires avant tout traitement. La vanille verte ou non transformée perd en qualité si elle est conservée et doit donc être vendue peu après la récolte. Si la plupart des ventes se font sur un marché au comptant informel, principalement au niveau des exploitations ou dans la rue, les marchés de gros contrôlés au niveau local sont également utilisés

pour la vente. Dans le cas de la vanille verte, les collecteurs (souvent recrutés et financés par des préparateurs ou des exportateurs) achètent la vanille auprès de différents agriculteurs ou de petits collecteurs (Figure 6). Bien que certains rapports indiquent que des agriculteurs aient pu tirer profit des prix élevés récents, la plupart ne sont pas impliqués dans des activités à valeur ajoutée en aval, telles que le séchage (processus qui améliore la saveur et améliore la conservation), activités qui pourraient pourtant augmenter considérablement le pouvoir de vente des agriculteurs en leur permettant de stocker le produit séché, non périssable. Les obstacles à la préparation de la vanille par les agriculteurs comprennent le savoir-faire technique, les contraintes d'espace et de main-d'œuvre, les besoins en liquidités au début de la saison, ainsi que les exigences minimales en matière de capacité de préparation.

Figure 6: Chaîne de valeur pour l'exportation de vanille



Source : Elaboré par les auteurs.

⁴² Organisation internationale du travail, 2011.

18. La chaîne de la vanille est fortement contrôlée et réglementée, renforçant ainsi le pouvoir des opérateurs historiques et limitant l'entrée sur le marché de nouveaux participants.

Il existe des exigences relatives à la taille minimale et maximale des opérations et d'autres règles d'entrée restrictives. Par exemple, les préparateurs souhaitant acheter ou vendre de la vanille verte sur les marchés contrôlés sont tenus de démontrer leur capacité à traiter au moins cinq tonnes de produits. Les collecteurs ne sont pas autorisés à employer plus de cinq agents. Les exportateurs sont tenus de renouveler leur licence chaque année. Tous les acheteurs et vendeurs des marchés contrôlés de la vanille verte doivent être enregistrés. Selon la réglementation, la Direction Régionale du Commerce émet un avis sur l'enregistrement des collecteurs, des préparateurs et des exportateurs, tandis que la Direction Régionale du Développement Rural se prononce sur l'enregistrement des planteurs. Par ailleurs, le processus d'enregistrement est géré par un Groupement des professionnels composé, entre autres, de représentants des opérateurs historiques (y compris les collecteurs, les préparateurs, les exportateurs et les agriculteurs), ce qui pourrait constituer un conflit d'intérêts susceptible d'empêcher l'entrée de nouveaux opérateurs.

19. Les interventions de l'Etat ont limité les options pour les producteurs.

Le gouvernement exige que les ventes de vanille verte s'opèrent sur les marchés contrôlés afin que le contrôle de la qualité soit maintenu, que les agriculteurs soient protégés et que les incitations au vol soient maîtrisées. Cependant, ces marchés peuvent également entraver d'autres options de commercialisation pour les agriculteurs (telles que l'agriculture contractuelle). Le gouvernement a interdit le conditionnement sous vide en

2016 [accord du Ministère du Commerce en collaboration avec la Plateforme nationale de la vanille qui représente les principaux exportateurs], afin de se prémunir contre les risques d'atteinte à la réputation - le conditionnement sous vide pose problème pour l'évaluation de la qualité du produit pour les acheteurs - mais aussi afin de limiter les récoltes prématurées. Toutefois, l'interdiction peut limiter les options de vente en incitant les acteurs à vendre immédiatement leurs produits pour éviter la détérioration des produits, et peut empêcher les volumes de réagir aux signaux de prix. Dans l'ensemble, la réglementation du marché a réduit l'élasticité de l'offre par rapport au prix, ce qui peut exacerber la volatilité des prix.⁴³

20. Faciliter l'entrée de nouveaux acteurs pourrait aider Madagascar à conserver sa position sur le marché mondial et pourrait être bénéfique à une plus grande partie de la population.

Les prix de la vanille étant élevés, un plus grand nombre d'agriculteurs vont probablement pénétrer sur le marché malgache ainsi que dans les destinations concurrentes, ce qui entraînerait une pression à la baisse sur les prix à moyen terme. La vanille est une denrée à forte intensité de main-d'œuvre dans la mesure où les plants doivent être pollinisés manuellement. Toutefois, aux niveaux de prix actuels, Madagascar perd son avantage comparatif de faible coût de la main-d'œuvre, alors que d'autres pays où le coût de la main-d'œuvre est plus élevé tels que l'Ouganda sont maintenant en mesure de se positionner comme concurrents. De même, les niveaux de prix actuel font que les investissements dans des alternatives synthétiques améliorées sont devenus attrayants. Pour finir, ces nouveaux acteurs feront baisser les prix et entraîneront une perte de part de marché pour Madagascar.



⁴³ Ceci pourrait être dû à la non-application de la réglementation initiale sur la teneur en vanilline et le taux d'humidité de la vanille emballée sous vide.

C OPTIONS POLITIQUES ET RÉFORMES VISANT À LUTTER CONTRE LES COMPORTEMENTS ANTICONCURRENTIELS

21. L'amélioration de l'environnement de la concurrence à Madagascar nécessitera des initiatives sectorielles et à l'échelle de l'économie. Les garde-fous juridiques et institutionnels ne suffisent pas à dissuader les comportements anticoncurrentiels. De vastes efforts sont nécessaires pour renforcer à la fois la réglementation et la supervision.

(i) Réformes sectorielles

22. Sur le marché des télécommunications, les réformes pourraient entraîner une baisse des prix et une pénétration plus forte. Les réformes clés comprennent : (i) la publication par l'organisme de réglementation d'une liste des opérateurs ayant une position dominante sur le marché ; (ii) la garantie de l'accès des tiers à des installations engorgées ; (iii) l'autorisation d'investissements concurrents dans les infrastructures dorsales ; (iv) la réduction du coût des licences ; (v) l'utilisation objective du Fonds d'accès et de service universels pour réaliser des investissements en milieu rural ; (vi) l'amélioration de la fonctionnalité et de l'indépendance de l'organisme de réglementation.

23. Sur le marché du litchi, les réformes visant à ouvrir le marché d'exportation pourraient entraîner une augmentation de la demande, ce qui pourrait créer des emplois et accroître les revenus tout au long des chaînes de valeur. Les réformes clés comprennent : (i) la suppression du quota d'exportation ; (ii) la simplification des exigences en matière de licences, notamment en supprimant l'obligation de posséder une usine de soufrage et en clarifiant les normes minimales pour éviter toute interprétation discrétionnaire ; (iii) l'amélioration du suivi de la fixation des prix par le Conseil de la concurrence ; (iv) des encouragements à l'endroit du GEL à adopter les bonnes pratiques pour les associations privées d'intérêt public ; et (v) la mise en place de coalitions entre organisations internationales, ONG, société civile et gouvernement pour encourager les acheteurs/importateurs à réaliser des

audits de la chaîne de valeur conformément aux exigences en matière de responsabilité sociale des entreprises.

24. Sur le marché de la vanille, la réduction des barrières à l'entrée et l'allègement de la réglementation gouvernementale pourrait permettre à un plus grand nombre d'agriculteurs de participer à la création de valeur.

Les réformes clés comprennent les mesures suivantes : (i) supprimer l'interdiction du conditionnement sous vide au profit d'un meilleur étiquetage, d'une plus grande traçabilité et d'une application plus stricte des règles ; (ii) éliminer des barrières réglementaires restrictives telles que la limitation du nombre d'agents pouvant travailler avec un fournisseur ; (iii) améliorer le suivi de la détermination des prix par le Conseil de la concurrence ; (iv) encourager les entreprises internationales à réaliser des audits de la chaîne de valeur ; et (v) encourager l'agriculture contractuelle ou une meilleure organisation de la chaîne de valeur à travers à des associations efficaces entre producteurs, collecteurs et exportateurs.

25. Les associations privées d'intérêt public devraient contribuer à améliorer les chaînes de valeur sans empiéter sur la concurrence.

Des associations efficaces peuvent aider à promouvoir le contrôle collectif de la qualité, le marketing, la recherche et l'appui technique aux petits agriculteurs, et peuvent donc offrir d'excellentes opportunités pour mieux organiser les chaînes de valeur et améliorer l'accès aux marchés internationaux strictement réglementés. Cependant, elles peuvent également créer des barrières à l'entrée injustifiées, exercer des contrôles excessifs sur les prix et les volumes de production et concentrer les rentes. Des améliorations pourraient être mises en œuvre pour donner aux associations privées d'intérêt public une plus grande efficacité dans l'organisation de leurs chaînes de valeur respectives tout en limitant les risques de cartellisation. La création d'un groupement de parties prenantes dans la chaîne de valeur du cacao peut constituer une bonne pratique pour les autres industries agroalimentaires (voir Encadré B2).

Encadré 2: Bonne pratique dans l'agroalimentaire : Le Groupement des acteurs du cacao à Madagascar



Dans le passé, la chaîne de valeur du cacao présentait plusieurs faiblesses, notamment le vieillissement des vergers, des rendements faibles, la multiplication de variétés peu rentables et un manque de coordination des principaux acteurs de la chaîne de valeur. Dans le but de mieux structurer le secteur, le gouvernement, le secteur privé et les partenaires financiers et techniques ont commencé à se rassembler en 2015 dans le cadre d'un dialogue public-privé. Cela a abouti à la création du Groupement des acteurs du cacao à Madagascar (GACM) en avril 2015, regroupant producteurs, chocolatiers et opérateurs/exportateurs. Madagascar a également rejoint l'Organisation internationale du cacao (ICCO) en 2016. Peu de temps après, sa production s'est fait labelliser 100 pour cent de cacao fin.

Depuis, avec l'appui du projet de Pôles de croissance intégrés et corridors financé par la Banque mondiale, plusieurs activités ont été entreprises pour améliorer la qualité, la traçabilité et les normes de durabilité dans le secteur. Environ 5 000 producteurs et 200 préparateurs de cacao ont reçu une formation et un appui, une installation moderne a été aménagée à Ambanja, la capitale du cacao, pour produire des plantes certifiées, tandis que des activités de R&D ont été coordonnées entre les secteurs

privé et public pour améliorer la qualité et la productivité. Entre 2015 et 2018, le volume des exportations a augmenté de près de 60 pour cent pour atteindre près de 12 000 tonnes, plus de 90 pour cent de cette production étant conformes aux normes internationales (contre 14 pour cent en 2014). Des normes nationales - plus strictes que les normes internationales - ont été établies et un centre indépendant d'analyse et de contrôle des produits d'exportation a également été établi à Ambanja. Le secteur attire de nouveaux investissements, notamment dans les unités de transformation du cacao, et le pays préside actuellement l'ICCO. Le Plan national pour le cacao validé en 2018 guide désormais toutes les activités visant à assurer la durabilité de la chaîne de valeur.

Pour plusieurs autres produits de grande valeur tels que la vanille, le litchi, les épices, le girofle ou les huiles essentielles, des initiatives similaires visant à structurer les chaînes de valeur de la production et à mettre en place des contrôles de qualité rigoureux pourraient également avoir des effets positifs en termes d'ouverture du marché, de volumes d'exportations et de possibilités de rehausser les revenus et la rentabilité pour les petits exploitants. Cependant, contrairement à la production de cacao géographiquement concentrée, pour bon nombre de ces autres chaînes de valeur orientées vers l'exportation les plantations sont disséminées à travers tout le pays, ce qui complique le dialogue entre les parties prenantes et la définition de priorités communes. Par exemple, les conditions agronomiques, les défis logistiques et les opportunités de marché peuvent différer pour les producteurs de litchi ou d'épices selon les régions où ils se trouvent. La chaîne de valeur du litchi présente une complication supplémentaire : les récoltes durent au maximum deux semaines pour les marchés d'exportation. Les producteurs dont la trésorerie est limitée et qui sont mal équipés n'ont d'autre choix que de vendre leurs produits aussi rapidement que possible pour éviter la pourriture, ce qui réduit leur pouvoir de négociation et limite leur rôle dans les chaînes de valeur. Des initiatives communes pourraient être prises pour améliorer les processus de production, dépasser les limites d'exportation et accroître le pouvoir de négociation des petits producteurs.

(ii) Réformes à l'échelle de l'économie

26. Le fondement institutionnel de la concurrence devrait être renforcé par une amélioration du contenu de la loi sur la concurrence. Les amendements récents visant à renforcer la loi incluent des précisions sur les facteurs à prendre en compte lors de la détermination de la position dominante, modifiant la disposition relative aux monopoles de manière à interdire tout abus de pouvoir monopolistique et prévoyant des sanctions pour la plupart des pratiques anticoncurrentielles. Toutefois, la loi pourrait être renforcée davantage pour inclure l'interdiction des cartels, qui pourrait faire l'objet d'une législation secondaire.

27. Le Conseil de la concurrence devrait devenir un moyen plus efficace d'appliquer les lois sur la concurrence. Le Conseil de la concurrence pourrait améliorer le suivi et sanctionner les comportements anticoncurrentiels, estimer les impacts quantitatifs d'un manque de concurrence et en communiquer les résultats au public et aux décideurs politiques. Pour renforcer l'effet dissuasif de la loi sur les comportements anticoncurrentiels, le Conseil doit constituer une menace crédible d'application de la loi avec des peines suffisantes. L'élaboration d'un cadre pour les règlements contribuera également à accroître l'efficacité de la mise en application. Certains

pays ont mené à bien des programmes de clémence pour encourager les entreprises à fournir des preuves de l'existence d'ententes.⁴⁴ Pour assurer l'efficacité du Conseil de la concurrence, il est nécessaire de mettre en place des garanties de son indépendance, en particulier dans les secteurs dominés par quelques opérateurs ayant de bons réseaux. À l'avenir, le Conseil devrait disposer de ressources suffisantes pour lui permettre de mener des enquêtes et des investigations indépendantes. En outre, il devrait collaborer avec les organismes de réglementation sur les questions sectorielles pour l'interprétation de l'application de la loi sur la concurrence.

28. Pour que les organismes de réglementation puissent améliorer leur efficacité, il est important d'améliorer les procédures de nomination afin de renforcer leur indépendance. Par exemple, dans le cas de l'organisme de réglementation des télécommunications, bien que les personnes nommées au conseil ne puissent être employés d'une entité agréée par l'ARTEC, leur affiliation peut parfois nuire à leur indépendance. Les membres du Conseil d'administration pourraient être sélectionnés par voie de concurrence ouverte et, dans certains cas, une expertise internationale pourrait également être sollicitée, en particulier au début de la phase de réforme d'un organisme de réglementation.

D CONCLUSION

29. L'absence de concurrence dans des secteurs clés de l'économie est un obstacle majeur à une croissance productive, inclusive et durable à Madagascar. Ce chapitre donne une vue d'ensemble des obstacles réglementaires et non réglementaires à la concurrence et des moyens de les surmonter, en mettant l'accent sur trois secteurs spécifiques. Le cas des télécommunications, qui entretiennent des liens très étroits avec le reste de l'économie, montre que l'amélioration de la concurrence pourrait stimuler les investissements des opérateurs, contribuer ainsi à réduire les coûts et à améliorer la pénétration des services fixes et mobiles. Cela pourrait avoir des effets positifs sur le reste de l'économie dans la mesure où les services de télécommunication sont des intrants essentiels pour

d'autres secteurs, notamment la vente au détail, les services bancaires et les services aux entreprises. Les cas du litchi et de la vanille montrent comment la réduction des obstacles à l'entrée sur les principaux marchés d'exportation pourrait accroître les opportunités pour les petits exploitants et leur participation à la création de valeur. Ce chapitre propose des recommandations spécifiques au marché et à l'ensemble de l'économie pour assurer l'égalité des chances pour tous et libérer le potentiel inexploité d'investissements productifs. Ces recommandations appellent, entre autres, à renforcer les lois sur la concurrence et garantir leur application par des régulateurs indépendants, ainsi qu'à encourager de meilleures pratiques pour les entreprises et les associations du secteur privé.

⁴⁴ La clémence peut être décrite comme un système d'immunité et de réduction des amendes et des sanctions qui autrement seraient applicables à un participant à une entente en échange de la déclaration d'activités anticoncurrentielles illégales et de la présentation d'informations ou de preuves. Plus de 50 juridictions ont adopté un programme de clémence, y compris les suivants : Australie, Brésil, Chine, Allemagne, Inde, Corée, Malaisie, Mexique, Russie, Singapour, Afrique du Sud, Royaume-Uni, États-Unis et l'Union européenne.



LA BANQUE MONDIALE

