

Madagascar à la croisée des chemins : la croissance durable est-elle possible ?

Mireille Razafindrakoto *
et **François Roubaud ***

Après plusieurs décennies de régression économique, Madagascar a connu à partir de 1997 un spectaculaire renversement de conjoncture. Pour la première fois depuis la fin des années 1980, le PIB (produit intérieur brut) par tête s'est remis à croître, à un rythme de plus en plus rapide. Pourtant, ce cycle vertueux a été brutalement interrompu par la crise politique ouverte du premier semestre 2002, dont les conséquences néfastes constituent une sérieuse hypothèque sur l'avenir.

Cet enchaînement funeste apparaît d'autant plus paradoxal que jamais par le passé Madagascar n'avait connu de période de croissance aussi longue et que la bonne orientation des « fondamentaux » économiques permettait d'envisager le futur avec sérénité. Pourtant ce scénario optimiste est venu buter sur ce qui apparaît à la lecture de l'histoire récente de Madagascar comme une véritable loi d'airain. A chaque fois que le pays renoue avec une phase de croissance *a priori* durable, celle-ci se voit compromise après quelques années par une conflagration politique qui vient mettre à bas ce début d'embellie. Par trois fois déjà depuis l'Indépendance, la même séquence s'est reproduite (1972, 1991, 2002). Au-delà des différences de contextes, toujours spécifiques, et de l'invocation démissionnaire de la fatalité, une telle régularité conduit à s'interroger sur les ressorts de ce mystère, dont la seule clef facilement accessible qui nous est livrée est l'étroite imbrication du politique et de l'économique.

Plus modestement, on se propose ici d'analyser la dynamique de l'économie malgache des cinq dernières années au regard de la tendance involutive de longue période. Nous chercherons à identifier, dans la première partie, les facteurs, les secteurs porteurs et les éléments moteurs qui ont été à l'origine de la reprise ; non seulement ceux qui se sont effectivement exprimés, mais aussi ceux qui, bien qu'encore potentiels ou émergents, pourraient voir le jour à court terme pour peu que des politiques appropriées favorisent leur développement. Dans la seconde partie, nous mettrons en évidence les principales contraintes qui ont bridé le processus et auxquelles Madagascar continue d'être confrontée. Ces contraintes constitueront les enjeux de demain, notamment dans la perspective de l'instauration d'un régime de croissance durable pour les années qui viennent.

**Afrique
contemporaine**

N° 202-203
avril-sept. 2002

Un essor
économique
en question

75

* Economiste, DIAL (Développement et insertion internationale), IRD, Paris.

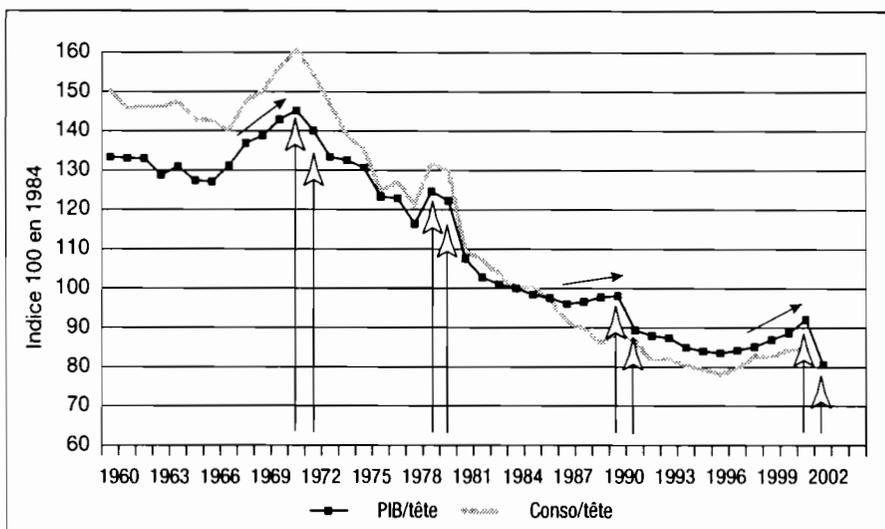
Les facteurs effectifs ou potentiels de la croissance sur longue période

Une mise en perspective historique

Globalement l'économie malgache se caractérise par une tendance récessive qui perdure depuis des décennies. Cette inexorable régression est loin de s'expliquer par les seuls choix de politiques économiques. Aucune des différentes options adoptées successivement par le pays n'a permis d'endiguer le recul continu du niveau de vie de la population.

Entre 1960 et 1995, le PIB par habitant a chuté de 36,8 %, et la consommation privée de 46,8 %. Si l'on considère la sous-période 1971-1995, 1971 représentant l'année la plus faste, la baisse de la consommation privée par tête atteint même 50,3 %. Cette chute n'est pas une illusion engendrée par la piètre qualité des comptes nationaux, puisqu'elle est confirmée par des données d'enquête auprès des ménages. D'après ces dernières, la consommation par tête de la population d'Antananarivo a chuté de 45 % (Ravelosoa, Roubaud, 1996).

1. - Trajectoire de l'économie malgache sur longue période



Source : INSTAT ; calculs des auteurs.

La comparaison à l'échelle internationale montre que la conjoncture récessive des années 1980 et de la première moitié des années 1990 est partagée par de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Toutefois, Madagascar se distingue par l'ampleur et la continuité de l'inflexion économique, celle-ci ayant débuté dès le début des années 1970. Lorsqu'on cherche à dégager les facteurs explicatifs de sa trajectoire économique, la grande île apparaît le plus souvent comme un point « aberrant » (Rodrik, 1998). Il est l'un des rares pays où la population a enregistré, durant plus de deux décennies, une baisse continue de son niveau de vie sans pour autant avoir traversé de périodes de conflit, et malgré des conditions plus favorables que beaucoup de ses voisins africains (niveau de capital humain relativement élevé, existence de ressources naturelles, unicité de langue et faibles tensions ethniques, etc.).

Comme les périodes de croissance ont été aussi rares qu'éphémères (1967-1971, 1979-1980, 1988-1990), l'inversion de tendance à partir de 1997, avec les cinq années successives de croissance depuis cette date, peut être considérée comme

exceptionnelle, même si cette trajectoire positive permet tout juste de retrouver le niveau du PIB par habitant du début des années 1990.

L'importance du contexte sociopolitique

Après l'expérience catastrophique de fermeture du pays au cours des années 1970, Madagascar s'est engagée dès la première moitié des années 1980 sur la voie de l'ajustement structurel, à l'instar de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Si de nombreuses mesures de libéralisation et de désengagement de l'Etat ont été prises et effectivement mises en œuvre, elles n'ont pas réussi à endiguer le *trend* récessif amorcé au cours de la décennie antérieure. Il aura fallu attendre 1988 pour commencer à entrevoir un début de récupération du PIB par tête. Mais les événements populaires de 1991, qui ont conduit à la chute du régime « socialiste » de la II^e République, sont venus compromettre cette trajectoire ascendante.

Par la suite, les années 1990-1996 peuvent être qualifiées d'années d'ajustement sans croissance. En effet, l'instabilité politique, un trait fondamental de ces premières années de la III^e République à Madagascar, a été un facteur de blocage majeur du processus de croissance. Le pays a vu se succéder trois Premiers ministres, cinq gouvernements, pour aboutir à l'empêchement définitif du président A. Zafy et la convocation d'élections présidentielles anticipées fin 1996. Ces vicissitudes politiques internes ont eu des conséquences directes sur le climat économique. D'une part, alors même que le pays était asphyxié financièrement et, partant, très dépendant de l'aide extérieure, les négociations avec les institutions de Bretton Woods ont piétiné. Elles ne déboucheront finalement sur un accord qu'à la fin de l'année 1996. D'autre part, l'incertitude pesant sur l'environnement économique n'a pas permis la montée en puissance des investissements privés, aussi bien nationaux qu'étrangers, malgré les déclarations de principe concernant leur promotion. Enfin, la désillusion de la population a été à la mesure de ses espoirs, conduisant nombre de citoyens à s'interroger sur les bienfaits de la démocratie.

La synthèse de l'évolution macroéconomique du pays au cours de cette première moitié des années 1990 met en lumière une stagnation globale des grands agrégats. L'évolution hésitante du PIB, comme de ses différentes composantes, entre 1991 et 1996 ne constituent en fait que le reflet de l'absence de décisions fermes dans le choix de la politique économique à suivre. Si le caractère peu convaincant des résultats a contribué à perpétuer un climat de doute sur la stratégie adoptée, l'impact de l'instabilité politique ambiante sur l'activité économique se lit dans les chiffres (voir tableau 2).

2. - Evolution des composantes du PIB 1960-2001 (en %)

	Taux de croissance en volume (moyenne annuelle)						Taux de croissance annuel (en volume)				
	60-66	67-71	72-81	82-87	88-90	91-96	1997	1998	1999	2000	2001
PIB au prix du marché	1,5	5,1	-0,4	0,8	3,5	0,1	3,7	4,0	4,7	4,8	6,8
• Demande intérieure :	1,5	5,5	-1,2	-0,1	3,9	-0,6	5,4	5,5	3,4	6,1	8,2
- consommation	1,6	5,0	-1,0	-0,2	1,5	0,3	5,4	4,2	3,7	5,1	3,6
- investissement :	0,1	9,8	-2,9	1,0	21,5	-6,4	3,3	16,4	1,5	13,3	39,0
invest. public	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	6,7	-3,6	-6,4	25,2	-13,6	-3,2	65,8
invest. privé	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	45,8	-9,3	14,5	8,0	18,0	26,6	22,6
• Solde extérieur :											
- importations	6,8	2,4	-3,9	-6,1	8,1	-0,3	7,4	5,3	6,1	22,1	13,1
- exportations	12,0	-2,1	-1,0	-2,2	6,3	4,3	-1,3	-4,4	15,4	15,3	6,0
PIB (coût des facteurs)	1,2	4,6	-0,4	0,8	3,4	0,7	3,5	4,1	4,6	3,8	6,3
• Agriculture	n.d.	n.d.	0,4	2,8	3,2	1,6	1,9	2,2	3,5	1,1	5,2
• Industrie	n.d.	n.d.	-1,3	1,4	0,8	0,7	4,9	5,0	4,3	7,2	10,3
• Services	n.d.	n.d.	-0,6	-0,5	4,3	0,6	4,7	5,1	5,5	5,0	6,0

Amorcé au cours du second semestre 1996, ce n'est finalement qu'en 1997 que Madagascar enregistre une nette amélioration du contexte politico-économique, et de la confiance des bailleurs de fonds. D'un côté, l'élection de D. Ratsiraka avec une très faible marge ne s'est pas traduite par un retour à l'instabilité, malgré les inquiétudes. De l'autre, l'avalisation de la stratégie économique du gouvernement par les institutions de Bretton Woods a conduit les autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux à reprendre leurs activités dans le pays. Mais la conclusion des accords a surtout permis à Madagascar de se présenter devant le Club de Paris, et de bénéficier d'un accord concernant l'annulation et le réaménagement d'une partie de sa dette extérieure, estimée à 3 094 millions de DTS (1), soit 118 % du PIB, près de la moitié étant constituée par des arriérés de paiement.

L'amélioration du contexte sociopolitique constitue clairement un des facteurs explicatifs de la dynamique positive obtenue au cours des cinq dernières années ; dynamique sans précédent depuis trois décennies. La plus grande stabilité politique et une meilleure crédibilité des orientations économiques ont contribué à créer un environnement propice aux investissements. Malgré le fait qu'un certain nombre de réformes économiques en cours piétinaient (processus de privatisation, réforme des services publics, etc.), les efforts ont été poursuivis ou engagés pour la levée de contraintes internes inhibant certains éléments moteurs de l'économie. Un effet d'appel a parallèlement joué. La concrétisation d'un certain nombre de projets, infirmant l'idée d'un potentiel malgache qui ne serait que mythique, a rassuré des investisseurs encore hésitants (le développement de la zone franche, du tourisme, les investissements dans les exploitations minières, etc.). Ainsi, les conditions étaient apparemment réunies à partir de 1997 pour qu'un climat de confiance s'instaure, et pour enclencher une accélération progressive de la croissance. Les estimations donnent un taux particulièrement élevé pour l'année 2001 – 6,8 % – qui résulte d'une consolidation de la tendance en cours mais qui s'explique aussi en grande partie par une campagne agricole exceptionnellement bonne.

Du côté de l'offre : l'identification des secteurs moteurs

Des performances exceptionnelles à l'exportation

La dynamique des exportations malgaches a été très favorable au cours des années 1990 (voir tableau 5). Elles ont triplé en valeur, partant de 234 millions de DTS en 1990 à un montant estimé à 700 millions de DTS en 2001. La croissance a été particulièrement forte suite à l'instauration du taux de change flottant (et la dévaluation qui s'ensuivit) en 1994, ainsi que vers la fin des années 1990 (à partir de 1999). L'impact positif des efforts de promotion de l'image extérieure de Madagascar et des investissements dans les branches exportatrices non traditionnelles devenait de plus en plus significatif. Cette dynamique mérite d'autant plus d'être soulignée qu'elle est exceptionnelle à l'échelle de l'Afrique subsaharienne. En effet, globalement, les performances commerciales des pays de cette région ont plutôt été médiocres durant la décennie 1990 (Gros, Letilly et Martinet, 2001).

Plus particulièrement, Madagascar se singularise par rapport aux autres pays du continent dans la mesure où ses exportations se sont fortement diversifiées en l'espace d'une décennie. Plutôt que de se cantonner sur les produits d'exportation traditionnels pour lesquels la demande mondiale ne progressait que faiblement, Madagascar a su se positionner sur des créneaux porteurs et sur lesquels la demande est très dynamique. La montée remarquable du poids des exportations de la zone franche industrielle témoigne de ce mouvement de diversification (passant de 2 % au début des

(1) Droits de tirage spéciaux, unité comptable du Fonds monétaire international.

années 1990 à près de 40 % du montant total des exportations en 2000 ; voir l'article de Razafindrakoto, Roubaud, dans ce dossier). Parallèlement, les produits traditionnels (café, vanille, girofle, poivre, cacao) qui représentaient encore 38 % de la valeur totale des exportations en 1990 ne contribuent plus que pour 14 % des recettes en 2000. Au total, la part des produits manufacturés dans les exportations malgaches est estimée à 70 % environ.

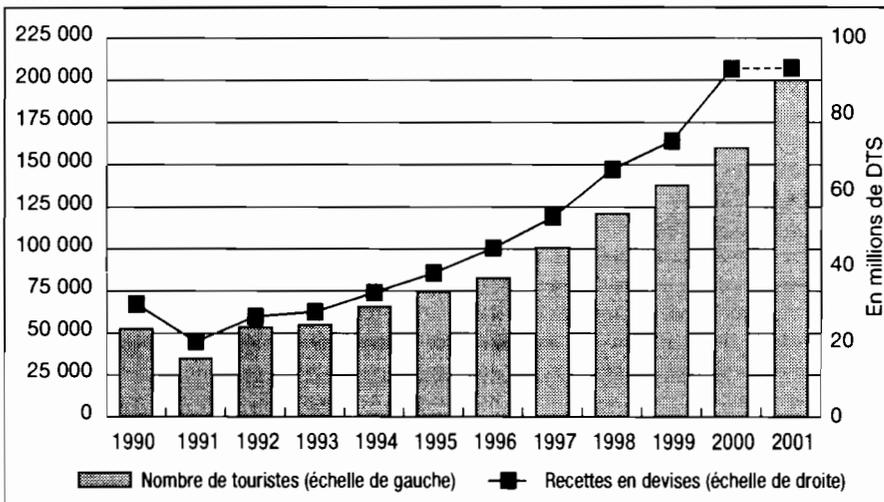
Ces résultats exceptionnels obtenus par Madagascar en termes d'insertion sur le marché mondial, dans des domaines où la concurrence est forte, témoignent des potentialités du pays. Sachant que ces performances ont pu être réalisées, malgré un certain nombre de contraintes structurelles qui ne sont pas encore résolues, elles constituent autant de signes prometteurs pour les années qui viennent.

Le tourisme : un secteur en développement

Aux recettes en devises venant des exportations de marchandises sont venues s'ajouter celles issues du tourisme. Ce secteur a en effet également connu un développement considérable même si, avec un nombre estimé à 200 000 touristes en 2001, Madagascar est encore très loin d'atteindre les niveaux connus par les îles voisines, comme Maurice ou la Réunion (avec respectivement près de 600 000 et 400 000 visiteurs par an).

Ce secteur est susceptible d'induire des effets d'entraînement sur les économies locales (création d'emplois, développement des infrastructures, des activités d'artisanat, etc.). Toutefois, sa contribution est plus particulièrement importante en termes d'apport en devises dans un pays comme Madagascar qui s'est toujours caractérisée par un déficit de sa balance courante. Ainsi, la part des recettes en devises résultant des dépenses locales des touristes est passée de 19 % du montant total des recettes des services à plus de 30 % en 2000. Les recettes touristiques qui ne couvraient que 20 % des paiements des intérêts de la dette en 1990, équivalent en 2000 au double du montant de ces derniers. Cette évolution particulièrement favorable est en fait due à la conjugaison de deux phénomènes : la montée des recettes touristiques et la baisse sensible du montant des intérêts de la dette.

3. - Le développement du tourisme à Madagascar



Note : Les chiffres pour 2001 correspondent à des estimations. Les recettes en devises correspondent aux dépenses des touristes payées localement.

Sources : Banque centrale de Madagascar ; estimations FMI.

En fait, l'évolution de ce secteur au cours de ces dernières années témoigne de la possible montée en puissance du tourisme à Madagascar. Une enquête menée auprès des visiteurs non résidents en 1998 à Antananarivo confirme ce constat (Razafindrakoto, Roubaud, 1998). Le satisfecit quasi unanime donné par les touristes à l'issue de leur séjour est très prometteur. Le faible développement des infrastructures apparaît *in fine* comme le principal obstacle au développement de ce secteur.

Des créneaux spécifiques potentiellement porteurs

On l'a vu, les entreprises franches ont joué un rôle de premier plan sur la dynamisation de l'offre productive. Cependant, la contribution positive de la zone franche d'exportation à la croissance de l'économie malgache est amoindrie par sa forte dépendance vis-à-vis des intrants importés. Ce constat est d'autant plus problématique qu'un certain nombre d'investisseurs comptaient initialement sur les intrants locaux pour faciliter leur approvisionnement. Par exemple, du point de vue de l'intégration de la filière textile, la production d'intrants locaux (tissus, etc.) constitue un créneau à exploiter. L'existence d'industries locales en amont de la filière, mais qui n'arrivent pas à satisfaire la demande, témoigne de la possibilité de développer cette activité. Cette stratégie d'intégration des filières permettrait par ailleurs d'induire des effets d'entraînement sur le secteur primaire (culture du coton, sisal, etc.)

D'autres secteurs se trouvent également en deçà de leur potentiel de croissance. Ainsi, pour accompagner le processus de développement industriel, une place importante devra être accordée aux services aux entreprises. D'un point de vue plus général, il existe à Madagascar un segment de PME (considéré comme le *missing middle* du tissu productif africain) relativement développé. On y trouve trois groupes d'entreprises de nature distincte : les activités traditionnellement adaptées à la PME (garage, BTP, restaurant, boulangerie, imprimerie, etc.), les activités industrielles liées aux spécialisations du pays (confection, broderie, artisanat d'art, bijouterie, cosmétique, etc.), et enfin les activités de services hautement qualifiés (étude conseil, bureautique, informatique, formation, communication, agences de voyages, etc.). Ce secteur peut compter sur une main-d'œuvre qualifiée. C'est d'ailleurs déjà le principal pourvoyeur d'emplois pour les jeunes diplômés du supérieur (Naudet, 1996).

Il convient aussi de citer les opportunités générées par l'ambitieux programme de privatisation et qui touche de nombreux secteurs, depuis les monopoles publics traditionnels (eau, électricité, secteur pétrolier, transports aériens) jusqu'aux entreprises industrielles et commerciales, en passant par les deux banques nationales. Le secteur minier offre aussi des perspectives intéressantes, par la conjonction de deux facteurs. D'une part, le sous-sol malgache dispose de ressources inexploitées (titane, nickel), où des conventions d'établissements avec de grandes sociétés minières internationales ont été signées, ou insuffisamment valorisées (chromite, graphite, mica quartz, pierres précieuses, or). D'autre part, les autorités du pays, appuyées par les bailleurs de fonds, ont marqué leur engagement à sécuriser de façon pérenne les investissements miniers privés, notamment à travers la révision du cadre juridico-légal, et par la publication d'une déclaration de politique minière balisant les principes fondamentaux de la réforme à entreprendre. Mais dans ce domaine, la gestion de la ressource apparaît très problématique, comme l'ont montrée l'exploitation anarchique et la mise en coupe réglée par les proches du pouvoir des mines de pierres précieuses découvertes récemment (émeraudes, saphirs).

Finalement, la relative inertie au cours des dernières années de certains secteurs potentiellement porteurs de dynamique s'explique par un environnement qui n'est pas encore suffisamment propice et incitatif pour le développement des activités productives. Le faible développement des infrastructures dans les campagnes, l'absence d'une réelle volonté nationale d'encadrement et d'appui des paysans, la faible efficacité de l'administration et la lourdeur des démarches ainsi que les phénomènes de corruption

qui en résultent, constituent autant de contraintes dont la levée s'impose pour asseoir une dynamique soutenue de l'économie.

Du côté de la demande : la prégnance des mécanismes keynésiens

Le poids prépondérant du marché intérieur

L'analyse détaillée des mécanismes pouvant expliquer l'évolution économique de Madagascar (que ce soit lors des périodes de recul, de stagnation ou durant les quelques phases d'embellie) apporte des enseignements quant aux leviers susceptibles de dynamiser cette économie et de l'inscrire dans la durée sur une trajectoire ascendante.

● Il convient d'abord de noter que malgré une montée du volume des exportations depuis la mise en place des mesures de libéralisation et d'ouverture de l'économie, la contribution moyenne des exportations à la croissance reste faible et elle n'a commencé à être réellement significative qu'à partir de 1999. Ainsi, les activités exportatrices ont sans nul doute favorisé la croissance au cours de la décennie 1990, mais elles n'ont pas permis à elles seules, du moins jusqu'à aujourd'hui, de tirer la croissance de l'ensemble de l'économie.

● En fait, la demande intérieure a jusqu'à présent joué un rôle majeur. Dans le passé, on constate qu'une augmentation (1967-1971, 1988-1990) ou une contraction (1972-1981, 1982-1987 ou 1991-1996) de celle-ci exerce un impact marqué sur l'ensemble de l'économie. En 1997 et en 1998, la relance de l'économie résulte principalement de l'accroissement des dépenses publiques, mais aussi et surtout de la croissance de la consommation privée urbaine. En effet, le pouvoir d'achat des salaires publics et privés a fortement augmenté, sous le double effet d'une politique de réévaluations continues et d'un processus de désinflation rapide après trois années de forte hausse des prix.

● Compte tenu de la contribution des dépenses publiques à la croissance en 1997 et 1998, suivant *a priori* un schéma de relance keynésienne, la place toujours prépondérante de la demande qui émane du secteur public mérite également d'être soulignée. Même si le relais semble avoir été pris par le privé au cours des années suivantes, avec une hausse continue et marquée des investissements de ce type, ainsi qu'une hausse assez soutenue de la consommation des ménages, les dépenses publiques pèseront toujours sur la demande dans les années à venir.

Ainsi, l'économie malgache a su dernièrement tirer profit des marchés extérieurs, en particulier sur certains créneaux où le pays s'est montré compétitif. Mais la dynamisation de la demande intérieure ne doit pas être négligée compte tenu des effets d'entraînement qu'elle est susceptible d'engendrer en créant des débouchés importants pour les entreprises. Le marché local, plus facilement accessible, constitue en effet encore le principal débouché des entreprises qui opèrent sur le territoire national. Etant donné le faible niveau de satisfaction des besoins de la population, l'ensemble des branches d'activités est concerné, au premier rang desquelles celles qui produisent des biens de consommation courante, industrie, mais aussi, en amont, agriculture.

L'amélioration des conditions de vie des ménages urbains : une dynamique vertueuse

Les interrogations sur le caractère effectif de la croissance des principaux agrégats macroéconomiques au cours de la seconde moitié des années 1990 peuvent être levées au vu de l'amélioration sans conteste des conditions de vie des ménages urbains à Madagascar. Ce diagnostic est, entre autres, établi à partir d'informations statistiques fiables, disponibles pour sept années consécutives, grâce à un dispositif de suivi solide

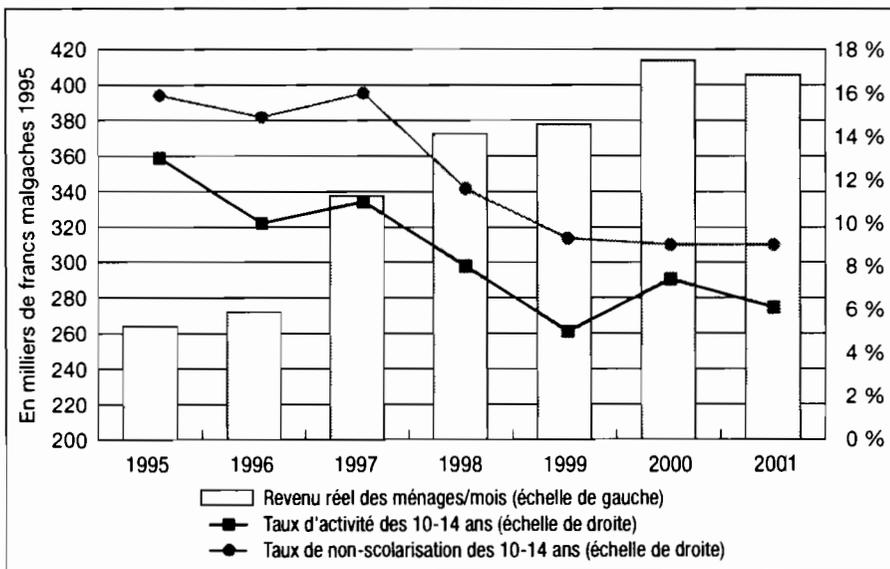
après de la population urbaine. Les évolutions positives constatées témoignent de l'impact favorable de la trajectoire économique récente, du moins sur les ménages des grandes villes. Mais elles démontrent également de façon claire les possibilités qu'un mécanisme vertueux s'enclenche. La hausse de la demande locale engendre un effet d'entraînement sur pratiquement tous les secteurs de l'économie urbaine.

Différents résultats peuvent être mis en avant pour témoigner de l'amélioration de la situation économique du pays (2). L'arrêt du processus d'informalisation du marché du travail constitue sans doute le meilleur indicateur du renouement avec une dynamique positive. On assiste en effet à partir de 1997 à un spectaculaire renversement de tendance : alors qu'auparavant, le secteur informel contribuait à raison de plus de 80 % à la création nette d'emplois, sa contribution devient négative par la suite. Le relais est alors pris par le secteur privé formel, notamment par la zone franche, dans la dynamique de création d'emplois. Parallèlement, l'augmentation du pouvoir d'achat de la rémunération du travail, qui touche tous les secteurs (y compris l'informel), est à souligner. Les gains de pouvoir d'achat sont substantiels avec un accroissement de 53 % du revenu moyen en termes réels dans la capitale de 1995 à 2001.

Cette embellie se traduit par une tendance à la baisse du chômage, mais surtout par un recul significatif du sous-emploi, même si ce phénomène reste un problème majeur sur le marché du travail. Ainsi, si l'on retient comme indicateur le sous-emploi global (3), il affectait 60 % des actifs en 1995, mais ne touchait « plus » que 44 % d'entre eux en 2001.

La conjoncture favorable a également comme conséquence une baisse de la mobilisation « forcée » de la main-d'œuvre familiale, avec la diminution du taux d'activité des femmes, des plus âgés, ainsi que des enfants. Pour ces derniers, leur moindre participation au marché du travail est particulièrement bénéfique dans la mesure où elle entraîne un meilleur taux de fréquentation scolaire.

4. - La croissance des revenus et la réduction du taux d'activité des enfants



Sources : Enquêtes Emploi, 1995-2001 ; INSTAT/MADIO ; calculs des auteurs.

(2) Pour une analyse détaillée voir Razafindrakoto et Roubaud (1999).

(3) L'indicateur de sous-emploi global cumule les trois formes de sous-emploi (visible, c'est-à-dire ceux qui travaillent moins de 35 heures par semaine et qui voudraient travailler plus ; invisible, c'est-à-dire ceux dont le revenu horaire est particulièrement faible ; et le chômage).

Enfin, la régression de la pauvreté, dont l'incidence passe de 39 % à 19 % de 1995 à 2001 dans la capitale, constitue un résultat marquant qui illustre l'effet positif de la croissance sur les différentes catégories de ménages. Toutefois, cette dynamique positive semble avoir plus favorisé les ménages les mieux lotis. Ce sont par exemple les diplômés du supérieur qui enregistrent les hausses les plus fortes en matière de revenus d'activité. L'ampleur de l'évolution du revenu moyen des ménages croît du quartile le plus pauvre à celui des plus riches. Par ailleurs, le recul du sous-emploi touche peu la population restée pauvre. Cette disparité en termes de répartition des fruits de la croissance conduit à une persistance des inégalités. Par ailleurs, en 2001, la dynamique positive des revenus semble s'essouffler, ce qui pourrait avoir joué un rôle dans les événements politiques ultérieurs.

Les données disponibles au niveau de l'ensemble du milieu urbain corroborent les évolutions constatées dans la capitale. En effet, la proportion de pauvres augmente dans un premier temps de 50 % à 63 % entre 1993 à 1997, puis revient à 52 % en 1999 (Razafindravonona, Stifel et Paternostro, 2001). L'analyse montre que la situation s'est clairement améliorée en milieu urbain. Le diagnostic se révèle toutefois négatif pour les ménages ruraux qui semblent ne bénéficier ni de l'impact de la croissance macroéconomique ni d'un effet d'entraînement de la montée de la demande urbaine. Ce paradoxe s'explique par le poids relatif des campagnes et des villes, le taux d'urbanisation malgache se situant à un niveau exceptionnellement faible. La dynamique vertueuse enregistrée est ainsi essentiellement circonscrite dans les villes.

● **Les contraintes qui fragilisent la dynamique amorcée**

L'économie malgache, malgré ses atouts, est confrontée à un certain nombre de contraintes structurelles que la dynamique positive de la seconde moitié des années 1990 est loin d'avoir levées :

- la forte dualité de l'économie, aggravée par la taille du pays et le manque d'infrastructures, constitue une première difficulté dont la gestion n'est pas aisée. D'un côté, les villes sont très sensibles à l'évolution macroéconomique et donc susceptibles de tirer rapidement profit d'une conjoncture favorable. De l'autre, les campagnes semblent totalement démunies et incapables de sortir par leurs seuls moyens de la stagnation, sinon du recul, qui les caractérise sur longue période ;
- les déséquilibres structurels de la balance courante, ainsi que des finances publiques constituent également des contraintes fortes auxquelles Madagascar a toujours été confrontée et qu'elle doit résoudre pour asseoir sa trajectoire économique sur des bases solides. L'évolution du taux de change et la maîtrise des prix en dépendent, ainsi que le financement des dépenses publiques d'infrastructures indispensables au développement du pays.

A ces difficultés viennent s'ajouter celles plus conjoncturelles résultant de l'impact de la crise politique des six premiers mois de l'année 2002, que l'on tentera également de synthétiser.

L'agriculture : un secteur soumis aux aléas

Si l'économie malgache se caractérise par une trajectoire globalement positive au cours des cinq dernières années, le secteur primaire est plutôt à la traîne, avec un taux de croissance nettement inférieur à celui enregistré dans l'industrie ou les services. Cette performance modeste est en partie imputable aux conjonctures climatiques souvent défavorables. La forte dépendance du secteur agricole aux aléas naturels (pluviométrie,

cyclones, invasion acridienne, etc.) est manifeste. Ainsi, en 2001, une bonne pluviométrie adéquatement répartie au cours de l'année et l'absence de catastrophes naturelles majeures se sont traduites par une croissance agricole supérieure à 5 %. Mais au-delà des problèmes conjoncturels liés à la situation géographique de l'île et aux conditions climatiques, la faible croissance du secteur primaire reflète un problème plus structurel d'absence de dynamisme dans les campagnes.

Si l'on se penche sur la question du riz qui revêt une importance stratégique à Madagascar du fait de son poids dans la production et la consommation des populations, aucune des différentes politiques successivement adoptées n'ont pour l'instant été en mesure d'assurer une véritable relance durable. L'échec de la tentative de régulation par l'Etat de la filière riz au cours des années 1970, qui s'est traduite par une explosion des importations au début des années 1980, a conduit les autorités à promouvoir une stratégie basée sur le marché et le secteur privé. Si la politique adoptée a permis d'obtenir des résultats positifs en matière de prix et de sécurité alimentaire, notamment en inversant la tendance catastrophique du début des années 1980 (baisse des prix réels aux producteurs, importations massives), elle s'est soldée par un échec cinglant en ce qui concerne la croissance de la production et surtout de la productivité. En particulier, la chute des rendements, qui se situent aujourd'hui parmi les plus faibles du monde, est d'autant plus inquiétante qu'elle s'accompagne d'une montée du riz pluvial et de culture sur brûlis, exerçant des pressions écologiques insoutenables.

La libéralisation du secteur rizicole à Madagascar constitue en fait un cas d'école. Il montre que, dans un pays caractérisé par l'atomisation de petits producteurs peu intégrés à l'économie marchande et par l'absence d'infrastructures, les incitations de prix sont incapables à elles seules de restaurer durablement la compétitivité et d'enclencher un processus vertueux de croissance. Contrairement à la philosophie des premiers ajustements structurels, le démantèlement des régulations publiques ne crée pas le marché (Roubaud, 1997). Ce dernier ne pourra exprimer ses potentialités que par la promotion du partenariat, qui reste à inventer, entre un secteur privé moteur et un Etat producteur de biens publics (infrastructures, formation, sécurisation foncière, informations, etc.).

Plus généralement, ce diagnostic peut en fait s'appliquer à l'ensemble de la production agricole. L'exemple des secteurs d'exportations traditionnelles, et plus particulièrement les produits de rente (vanille, café, girofle, etc.) qui connaissent depuis plusieurs années de sérieuses difficultés est tout aussi édifiant. Une politique d'intervention publique catastrophique (contrôle, fixation des prix, taxation, etc.) a conduit au mieux à une stagnation de ces filières, et dans certains cas à un véritable effondrement des recettes d'exportation (vanille). La libéralisation mise en œuvre progressivement depuis la fin des années 1980 était censée remédier au déclin de ces produits. Cependant, l'extrême variabilité des prix mondiaux, l'absence de structures privées performantes, susceptibles d'encadrer les paysans, suite au désengagement de l'Etat, limite les possibilités d'extension. Pourtant les perspectives de demande mondiale et les opportunités de gain de part de marché sont réelles, à l'instar des exportations non traditionnelles qui constituent autant de filières émergentes (produits halieutiques, huiles essentielles, etc.) où à investir (horticulture, maraîchage, agroalimentaire, etc.).

Aujourd'hui, le secteur agricole malgache stagne, avec une productivité dérisoire et le constat invariable d'enclavement des régions et d'atomisation des producteurs. La dynamique au cours des dernières années ne montre aucune tendance durable d'amélioration des conditions de production, que ce soit dans les techniques de culture ou l'utilisation d'intrants ou de matériels agricoles. Pourtant, l'abondance des facteurs de production (terre, travail) est une condition qui permet d'envisager l'avenir avec sérénité, pour peu que l'environnement institutionnel soit clairement balisé et que des efforts soient consentis pour appuyer les paysans (voir l'article de J.-H. Frasin dans ce dossier).

Une stagnation des niveaux de vie pour les ménages ruraux

En corollaire, tandis que les ménages urbains tirent profit de la dynamique macroéconomique, les habitants des campagnes se trouvent quant à eux enfermés dans un cercle vicieux. La pauvreté qui affecte largement le milieu rural influe négativement non seulement sur les conditions de vie, mais également sur l'organisation du système de production des paysans. Ces derniers sont fortement contraints en termes d'investissement (et même d'approvisionnement en intrants), alors que dans la majorité des cas, le stock de capital (physique et humain) dont ils disposent est loin de permettre une amélioration significative de leurs situations.

Les enquêtes menées au niveau national donnent une estimation globale de l'incidence de la pauvreté en milieu rural à Madagascar. Elle atteignait 77 % en 1999, soit un niveau en légère mais constante augmentation depuis 1993 (74 % et 76 % en 1997). Sa forte ampleur est un phénomène connu. En revanche, on dispose de peu d'informations précises sur l'évolution des niveaux de vie de la population.

Un certain nombre d'indicateurs donnent une idée des processus qui sont à l'œuvre. Le suivi annuel du montant des dépenses réelles par tête dans quatre observatoires ruraux (Antalaha, Antsirabe, Marovoay et Toliary) constitue un moyen d'apprécier les répercussions de la conjoncture et des dynamiques à l'œuvre sur les conditions de vie des ménages (4). L'absence d'une tendance générale claire témoignant d'une amélioration de la situation constitue le premier fait marquant. On retrouve ce constat aussi bien sur les dépenses de consommation que sur les revenus nets. Si on exclut les situations spécifiques des ménages de la zone des produits de rente (comme à Antalaha), très sensibles à l'évolution erratique des prix internationaux, et ceux du grenier à riz (comme à Marovoay), où les revenus s'améliorent mais sont ponctionnés par la rente foncière perçue par des propriétaires absenteïstes, l'évolution des conditions de vie reste très aléatoire et se caractérise par une stagnation globale et une dégradation de la sécurité alimentaire.

Le problème du déficit extérieur reste entier

Madagascar a toujours été confrontée au déficit structurel de ses échanges extérieurs. Cette contrainte a conduit le pays à restreindre ses importations (mise en place de quotas) dans les années 1980. Cette option a été remise en question compte tenu de son impact récessif sur l'ensemble de l'économie. Les autorités ont ainsi opté à la fin de la décennie 1980 pour une libéralisation progressive des échanges (suppression des taxes à l'exportation, élimination des restrictions sur les importations et baisse des tarifs douaniers). Ces mesures et le dynamisme récent des exportations ont toutefois été insuffisantes pour compenser la forte montée des importations.

L'instauration d'un taux de change flottant et d'un marché interbancaire des devises en 1994 était censée faciliter la gestion des devises et permettre de régler de façon quasi automatique les déséquilibres entre les recettes et les paiements extérieurs. Toutefois, le constat demeure inchangé. Malgré les performances de Madagascar à l'exportation et dans le domaine du tourisme, au cours des années 1990, le déséquilibre chronique de la balance courante reste entier. D'une part, on enregistre une hausse continue du volume des achats extérieurs. L'existence d'importations complémentaires (non substituables par des produits locaux), notamment pour les intrants et les biens d'équipements, rend inévitable une telle progression pour le bon fonctionnement de

(4) Pour une description des caractéristiques des observatoires ruraux, voir Razafindrakoto et Roubaud (2002).

l'économie. Mais, la libéralisation des échanges a aussi eu pour effet une montée des achats de biens de consommation, *a priori* substituables localement, surtout au cours des dernières années. Cette évolution résulte donc aussi d'une déficience de l'offre locale, soit en termes de satisfaction de la demande, soit en termes de compétitivité. La montée des importations de la zone franche illustre la forte dépendance extérieure de l'économie qui découle aussi bien du fait que certains biens importés sont non substituables, que de l'incapacité de l'industrie locale à fournir certains intrants qui sont ou peuvent être produits localement.

5. - Evolution des échanges extérieurs 1991-2001 (en millions de DTS)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Exportations FOB	243,9	230,2	237,8	312,4	344,6	353,0	368,5	385,0	427,1	628,6	718,3
Importations FOB	321,7	330,4	365,0	381,0	414,0	433,3	495,6	495,5	543,0	706,0	814,8
Balance commerciale	-77,8	-100,2	-127,2	-68,6	-69,4	-80,3	-127,1	-110,5	-115,9	-77,4	-96,5
Bal. commerciale (en % export.)	(-31,9)	(-43,5)	(-53,5)	(-22,0)	(-20,1)	(-22,7)	(-34,5)	(-28,7)	(-27,1)	(-12,3)	(-13,4)
Recettes des services	110,3	125,7	133,9	145,1	162,1	201,1	208,5	225,8	253,6	287,8	298,5
Paiements des services	323,4	298,8	329,7	337,5	355,4	369,1	356,0	383,6	379,2	479,8	539,1
- dont intérêts	146,0	107,7	107,3	107,2	108,2	112,3	75,8	67,2	39,5	43,7	44,5
Balance des services	-213,1	-173,1	-195,8	-192,4	-193,3	-168	-147,5	-157,8	-125,6	-192	-240,6
Transferts privés sans contrepartie	48,8	77,4	81,8	32,1	49,5	53,8	74,3	50,4	68,8	77,1	72,2
Balance courante (avant transfert officiel)	-242,1	-195,9	-241,2	-228,9	-213,2	-194,5	-200,3	-217,9	-172,7	-192,3	-264,9
Balance courante (en % du PIB)	(-12,4)	(-9,2)	(-10,0)	(-11,1)	(-10,2)	(-7,1)	(-7,9)	(-7,9)	(-6,3)	(-6,5)	(-7,2)

Source : Banque centrale de Madagascar ; estimations FMI. 2001 : chiffres provisoires.

D'autre part, au déficit de la balance commerciale vient s'ajouter celui encore plus important de la balance des services. Ce déficit perdure sans aucune amélioration notable depuis la première moitié des années 1980. Si une légère embellie semble se dessiner depuis 1996, elle résulte essentiellement de la réduction du poids des intérêts de la dette dans les paiements. Mais cette amélioration est passagère sachant que, en plus de la contrainte de l'endettement, d'autres problèmes structurels subsistent. D'une part, les services liés aux échanges tels que le transport, le fret et l'assurance sont essentiellement assurés par l'extérieur. D'autre part, l'importance des paiements pour les autres services, et plus particulièrement ceux liés aux projets et notamment le recours aux bureaux d'études ou à des consultants extérieurs, mérite d'être soulignée. La balance courante se révèle ainsi structurellement déficitaire.

Le déséquilibre chronique des finances publiques

La dynamique macroéconomique de Madagascar est également fortement dépendante de l'état des finances publiques. D'une part, on a vu dans le passé que la politique de stabilisation du début des années 1980, qui a abouti à une forte restriction des dépenses, a eu un impact négatif marqué sur la croissance. Inversement, la reprise en 1996 et 1997 découlait en majeure partie d'une hausse des dépenses publiques conjuguée à un processus de désinflation non anticipée. D'autre part, compte tenu du manque d'infrastructures et de l'ampleur des progrès qui restent à accomplir dans le domaine de l'éducation et de la santé, les besoins futurs en termes de dépenses publiques vont être énormes.

Concernant les recettes publiques, jusqu'à présent, la performance fiscale de l'Etat n'est pas à la hauteur des enjeux. Le déficit public est largement tributaire d'une capacité dérisoire à lever l'impôt, malgré une légère amélioration depuis 1999. Depuis

lors, le taux de pression fiscale stagne autour de 11 % du PIB, soit un ratio largement en deçà de la moyenne enregistrée dans des pays similaires en Afrique subsaharienne (de l'ordre de 15 %). Les recettes fiscales restent principalement assises sur les transactions internationales, et ce, malgré la volonté d'opérer une transition fiscal-douanière en faveur de la taxation sur les activités intérieures. Les importations assurent toujours un peu plus de 50 % des recettes fiscales, tandis que les taxes sur les exportations ont été totalement supprimées en 1997. La fiscalité intérieure repose essentiellement sur les impôts indirects, au premier rang desquels la TVA (d'instauration récente). La fiscalité directe (impôts sur les salaires et les bénéfices) génère moins de 20 % des ressources fiscales. Malgré les mesures de modernisation de la taxation intérieure, avec notamment la mise en place de la TVA, le recouvrement fiscal souffre de travers structurels. Le problème majeur de la fiscalité intérieure réside dans le fait que des pans entiers de l'économie (agriculture, secteur informel) échappent presque intégralement à l'impôt, comme l'illustre la tentative avortée d'instauration de l'impôt synthétique sur ces activités. Si l'on y ajoute les défaillances dans la gestion de l'impôt résultant d'une absence de rigueur (exemptions discrétionnaires, fraudes, corruption, etc.), mais également du manque de moyen, on mesure à quel point la base fiscale réelle est exiguë (voir l'article sur la TVA dans ce dossier).

Il convient en effet de souligner que les ponctions opérées sur les dépenses publiques au cours des années 1980 (gel des embauches dans la fonction publique, baisse des dépenses de fonctionnement et surtout d'investissement) non seulement se sont révélées insuffisantes pour réduire le poids total des dépenses dans le PIB et régler le problème du déficit, mais elles ont de plus mis en péril la capacité administrative d'une fonction publique déjà fortement dégradée.

Dans ce contexte, le climat léthargique qui caractérise l'économie malgache de 1991 à 1996 s'est traduit par une crise prolongée des finances publiques. Si l'on a pu conclure que la politique de stabilisation avait réussi à rétablir les grands déséquilibres macroéconomiques à la fin des années 1980, la fragilité des résultats obtenus est manifeste dès la première moitié de la décennie suivante.

6. - Evolution des finances publiques 1990-2001 (en % du PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Recettes totales (y.c. dons)	16,3	10,8	13,5	13,4	10,9	11,4	12,8	15,0	14,1	15,0	15,3	15,9
- dont recettes fiscales	9,4	6,8	8,7	8,2	7,3	8,3	8,5	9,4	9,8	11,0	11,3	11,2
Dépenses totales	17	16,4	20	20,6	19,5	17,6	17,8	17,4	18,8	16,2	15,9	19,5
- dont intérêts de la dette	1	1,1	1,4	3,2	5,1	5,1	4,7	3,0	2,7	2,1	2,3	1,9
Déficit primaire	0,3	-4,4	-5,2	-4	-3,5	-1,1	-0,3	0,6	-1,9	0,9	1,7	-1,6
Déficit global (base eng.)	-0,7	-5,5	-6,6	-7,2	-8,6	-6,2	-5,0	-2,4	-4,7	-1,2	-0,6	-3,6

* Prévisions.

Sources : INSTAT ; Ministère des Finances et de l'Economie ; Ministère du Budget et du Développement des provinces autonomes. Le déficit primaire est défini par le déficit global hors intérêts de la dette.

Une légère amélioration est constatée à partir de 1996, avec un quasi-équilibre du déficit primaire et un déficit global ramené à moins de 5 %. Mais la poursuite de cette tendance est problématique dans la mesure où ces résultats ont été obtenus plutôt au prix d'une limitation des dépenses (concomitante avec la diminution du poids des intérêts de la dette) que d'une augmentation des recettes. Sachant qu'un équilibre viable à court et moyen termes est nécessaire pour établir la base d'une croissance de l'économie, et que, malgré l'objectif affiché par les dirigeants d'un Etat minimal, ce dernier doit pouvoir assurer ses fonctions essentielles (justice, police,

éducation, santé et infrastructures), seul un accroissement substantiel de la pression fiscale accompagné d'une amélioration de la productivité de l'administration, sera susceptible de résoudre le déséquilibre permanent des finances publiques.

La question du taux de change et la nécessaire maîtrise des prix

La maîtrise de l'évolution des prix s'avère un critère essentiel pour asseoir la croissance de l'économie malgache. Le niveau d'inflation exceptionnellement bas en 1997 (4,5 %, soit un niveau jamais connu depuis 1972) et sa relative faiblesse de 1997 à 2001, malgré la hausse de la demande intérieure, expliquent pour une large part la trajectoire positive de l'économie. Cette maîtrise des prix résulte d'une politique monétaire restrictive mais également de l'évolution du taux de change. Les fortes fluctuations de ce dernier ont engendré de façon quasi systématique dans le passé des poussées inflationnistes qui non seulement ont limité les effets des dépréciations du franc malgache sur la compétitivité extérieure du pays, mais ont été néfastes au pouvoir d'achat des ménages. La forte montée des prix en 1994 et 1995 s'explique en effet par la dévaluation résultant de l'instauration du taux de change flottant en 1994. Malgré une dépréciation du franc malgache de près de 60 % entre 1993 et 1995, le taux de change réel avait retrouvé son niveau antérieur dès 1996, montrant toute la difficulté à obtenir des gains durables de compétitivité extérieure *via* le jeu de la parité de la monnaie.

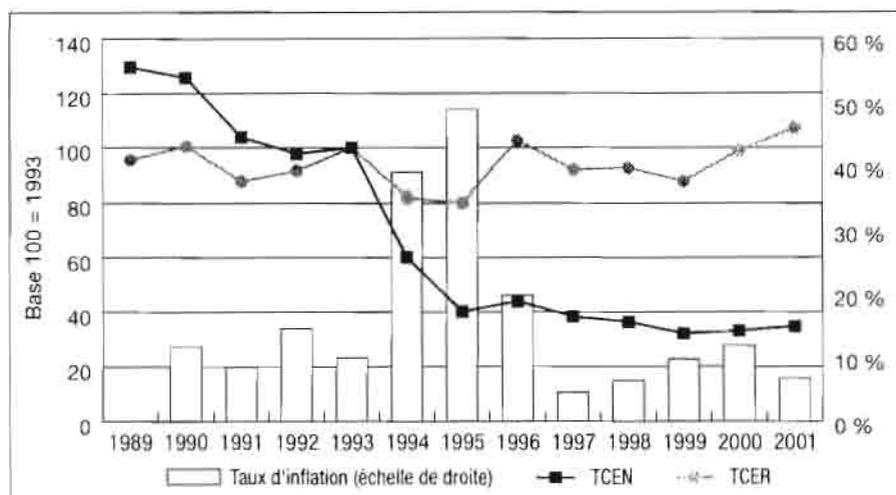
Si la mise en place de ce système semble avoir permis d'atteindre un niveau d'équilibre à la fin des années 1990, cet équilibre se révèle fragile. L'appréciation du taux de change en 2000 et 2001 semble en effet résulter d'une disponibilité relativement plus grande des devises grâce aux recettes d'exportations et aux flux de capitaux extérieurs dus aux programmes de privatisation ainsi qu'aux investissements directs étrangers. Mais, d'une part, en l'absence d'une dynamisation de l'offre intérieure pour répondre à la montée de la demande intérieure, rien n'exclut une augmentation encore plus importante des importations à l'avenir, ce qui induirait une nouvelle tension sur le marché des devises. D'autre part, l'appréciation du taux de change effectif réel constatée en 2001, si elle est amenée à se poursuivre pourrait avoir un impact négatif sur la compétitivité des produits malgaches sur le marché international (5).

Le suivi des prix et du taux de change réclame ainsi une certaine vigilance de la part des autorités (gouvernement et Banque centrale) pour assurer une trajectoire de croissance durable de l'économie. Les politiques monétaire et fiscale, mais aussi celle de dynamisation de l'offre productive intérieure doivent être adéquatement coordonnées.

Sur ce plan, la politique monétaire se trouve confrontée à un véritable dilemme entre un objectif de maîtrise des prix et du taux change réel d'une part, et relance des activités productives de l'autre. Ainsi, les crédits à l'économie octroyés par le système bancaire ont chuté au cours de la dernière décennie. De 17 % du PIB en 1990, ils comptaient pour moins de 10 % en 2000. La baisse continue du volume de crédits à l'économie par les banques commerciales est considérée par les opérateurs comme le problème majeur du développement des entreprises à Madagascar. Cette contrainte provient en partie du fait que les banques commerciales se voient détournées de leurs activités naturelles d'intermédiation et de financement de l'économie par une politique monétaire restrictive, leur offrant des opportunités de placement plus rentables (titres monétaires, bons du Trésor, etc.).

(5) Etant donné que le Marché interbancaire des devises (MID) a été suspendu depuis le 14 février 2002 (la reprise est prévue à la fin du mois de juillet), il est difficile de prévoir actuellement si on va assister, suite à la crise, à une forte dépréciation du franc malgache ou si l'ajustement de sa parité va être limité à la réouverture du MID. Compte tenu de la pénurie des devises durant la période de crise, et de la reprise des activités, notamment d'importations, la demande risque d'être très forte. Toutefois, le déblocage d'un volume conséquent d'aides financières extérieures pourrait réduire la tension entre offre et demande.

7. - Dynamique des prix et du taux de change



Sources : INSTAT ; BCRM ; calculs des auteurs. Les taux de change effectifs ont été calculés en prenant comme base l'année 1993 et en considérant les sept principaux pays partenaires commerciaux de Madagascar. Une baisse du TCEN (taux de change effectif nominal) ou du TCER (taux de change effectif réel) correspond à une dépréciation du franc malgache.

**Afrique
contemporaine**
N° 202-203
avril-sept 2002

Un essor
économique
en question

89

L'impact de la crise politique de 2002 et les enjeux des prochains mois

Il est encore difficile aujourd'hui d'évaluer de façon précise l'impact de la crise politique traversée par Madagascar au cours des six premiers mois de l'année 2002. Quelle sera l'ampleur de la chute du PIB, des revenus des ménages, et du nombre d'emplois perdus au cours de cette année ? Quel sera le délai nécessaire pour retrouver le niveau et la dynamique économique de 2001 ? La crise aura-t-elle des répercussions durables sur l'économie malgache ? A défaut de pouvoir proposer un diagnostic précis, nous nous contenterons ici de soulever et de synthétiser les principales difficultés auxquelles les différents secteurs ont été confrontés tout en précisant les enjeux des prochains mois.

En premier lieu, l'impact de la crise a été relativement limité sur la production agricole compte tenu du calendrier des campagnes. Ainsi, on prévoit un niveau de production relativement équivalent à celui de 2001, année de bonne récolte. Toutefois, ces six mois d'instabilité politique n'ont pas été neutres sur le revenu des producteurs, et pourraient même avoir des effets sur les prochaines récoltes. En effet, les difficultés d'écoulement de la production, la rareté des collecteurs, les prévisions pessimistes quant à la durée de la crise ont provoqué dans certaines régions une baisse très sensible des prix aux producteurs ou des quantités commercialisées. L'effet ciseaux entre des prix au producteur en chute libre et des prix au consommateur qui s'envolent met en lumière le faible pouvoir de marché des paysans, la différence étant empêchée par des intermédiaires, dont certains ne se sont pas privés de spéculer.

Concernant le secteur secondaire et tertiaire, si la grande majorité des entreprises ont souffert des barrages routiers bloquant l'approvisionnement en intrants ou l'écoulement de la production, certains créneaux spécifiques ont été particulièrement affectés par la crise. Il s'agit des entreprises qui s'adressent au marché extérieur (telles les entreprises franches), les opérateurs du tourisme, ainsi que le secteur des transports routiers. Si pour ce dernier, la fin de la crise devrait permettre une reprise progressive des activités, pour les activités liées au tourisme et les entreprises franches, le renouement

avec la dynamique d'avant crise risque d'être très difficile. En effet, les six mois d'instabilité politique ont nuit à l'image extérieure du pays et provoqué la perte de marchés qui seront sans doute difficiles à reconquérir, au moins à court terme.

Les ménages urbains ont fortement pâti de la chute de l'activité, sachant que ce sont justement les secteurs en plein essor qui ont le plus souffert de la crise et que ceux-ci étaient essentiellement concentrés dans les villes, en particulier dans la capitale. De nombreuses entreprises ont ainsi dû mettre leurs employés au chômage technique durant la crise. Certaines ont été contraintes de procéder à des licenciements ou même à fermer définitivement lorsque les problèmes de trésoreries sont devenus insurmontables. On estimait qu'en avril 2002, 120 000 à 140 000 personnes étaient sans emploi dans la capitale (PNUD, 2002), soit 20 % à 25 % des actifs. Il est clair que les effets de ces pertes d'emploi sur les revenus des ménages sont importants. Les répercussions sont d'autant plus sérieuses que la baisse des revenus formels engendre un effet boule de neige. Elle entraîne une diminution de la demande adressée au secteur informel et donc également des revenus des actifs de ce secteur. Enfin, l'inflation résultant de la pénurie des produits est venue grever le pouvoir d'achat des ménages. La hausse des prix alimentaires est estimée à + 50 % dans les agglomérations urbaines (Banque mondiale, 2002).

Des enquêtes menées dans 75 communes au sein de trois provinces en avril-mai 2002 ont abouti au constat de réduction de 44 % en moyenne des revenus relativement à leur niveau à la même période de l'année passée (projet ILO, 2002). Si les barrages routiers ont tout particulièrement visé le blocus de la capitale, toutes les régions ont en fait été touchées (Raison, 2002). Pour le milieu rural, l'impact a été double. Les ménages ont subi à la fois la hausse des prix des produits de première nécessité et la baisse des prix aux producteurs, auxquelles il convient d'ajouter le net ralentissement des activités non agricoles (artisanat, petite hôtellerie, etc.).

Les événements de 1991 ayant également duré plus de six mois, l'analyse de la période post-1991 permet d'évaluer par analogie la capacité de réaction de l'économie malgache après une crise politique prolongée. Si la première moitié des années 1990 ne constitue pas une référence, compte tenu de la dégradation de la situation économique au cours de cette période, elle montre en revanche les travers à éviter. Cette période s'étant caractérisée par une forte instabilité qui a empêché une reprise de l'économie, pour ne pas connaître le même schéma, le gouvernement actuel doit être crédible dans les orientations de sa politique économique, faire preuve de compétence et d'une certaine continuité. Il s'avère également indispensable que le pouvoir ait une assise politique solide et stable.

Ainsi, la reprise dépendra de trois conditions majeures qui sont indispensables pour rétablir la confiance des investisseurs aussi bien extérieurs qu'intérieurs, ainsi que des partenaires sur les marchés où Madagascar est susceptible d'intervenir :

– la première est la stabilité politique. Elle dépendra de la capacité du pouvoir en place à répondre aux attentes de la population sans pour autant remettre en question les acquis et les grands équilibres macroéconomiques. Les gouvernants se doivent d'acquiescer la confiance des citoyens pour mettre en place des réformes dont les résultats risquent de n'être visibles qu'à moyen et long terme. La gestion de la décentralisation et la nécessité de viser une croissance équilibrée des différentes régions de l'île fait partie des tâches de moyen terme auxquelles le gouvernement va devoir s'atteler ;

– la deuxième est l'efficacité de la conduite des négociations avec les bailleurs de fonds (étant donné en particulier l'importance des besoins de financement actuel de l'économie), avec l'affichage d'options économiques claires et la manifestation d'une volonté claire de les poursuivre ;

– la troisième est l'amélioration de l'efficacité de l'administration et, de manière plus générale, la mise en place d'un climat incitatif pour les investissements.

A très court terme, le gouvernement aura comme premier défi la gestion de l'important flux d'aide extérieure dont Madagascar va bénéficier. Il s'agira notamment de veiller à l'évolution des prix dans les prochains mois. Les risques de dérive inflationniste sont d'autant plus forts suite à la décision récente de multiplier par dix le salaire des ministres, une décision qui sera probablement suivie d'une réévaluation de la rémunération des fonctionnaires dans les mois qui viennent (6). Au-delà de cet effet macroéconomique, la gestion des nouveaux concours financiers constituera un premier test.



Conclusion

Madagascar se trouve bien aujourd'hui à la croisée des chemins. Les nouvelles autorités malgaches sont contraintes de jouer dans le même temps sur plusieurs tableaux, qui se situent à la fois en continuité et en rupture avec le passé. D'une part, elles doivent restaurer rapidement la confiance perdue du fait de la crise et s'appuyer sur les facteurs de dynamismes qui se sont faits jour lors de la période précédente. Le retour de la stabilité économique et politique est un impératif. D'autre part, elles doivent rompre avec les choix et les pratiques qui ont conduit à la crise. Cette rupture apparaît d'autant plus impérieuse qu'elle correspond à une forte demande citoyenne.

Au-delà des conditions de la relance mentionnées dans la partie précédente, le diagnostic globalement positif incite à la poursuite des efforts déjà consentis. Ce redressement reste en effet fragile. D'abord, sur le front de la croissance, où la consolidation de la dynamique d'amélioration des revenus dépend de deux facteurs clés. La maîtrise de l'inflation est un impératif, les périodes de forte croissance des prix ayant été dévastatrices sur le pouvoir d'achat des ménages, dont les rémunérations ne sont que très partiellement indexées sur les prix. Parallèlement, l'augmentation des revenus réels n'a pu se concrétiser que grâce au processus non anticipé de désinflation. Or aujourd'hui, cet effet a atteint ses limites. Aussi – au-delà de ce facteur largement conjoncturel – il convient donc d'y substituer un mode plus structurel d'amélioration des revenus réels. Seule la croissance de la productivité du travail est susceptible d'entretenir un cercle vertueux et durable de croissance des salaires réels. Un effort tout particulier devra être consenti en direction des activités agricoles qui se caractérisent par une productivité très basse alors qu'elles totalisent près de 80 % de la main-d'œuvre. Un progrès dans ce domaine est évidemment indispensable, pour le soutien de la croissance comme pour la réduction de la pauvreté. Il sera toutefois nécessairement lent, dépendant de l'amélioration progressive des infrastructures, des techniques et des qualifications. Enfin, la mise en place de politiques spécifiques en faveur de la population pauvre s'avère nécessaire pour éviter l'aggravation des inégalités et pour asseoir la dynamique de l'économie sur des bases stables.

Sur le front des inégalités justement, la gestion des conflits sociaux, qui accompagneront inévitablement la croissance, deviendra un facteur clef de sa réalisation. Une fois encore, cette dernière dépendra largement de la maîtrise des prix. La reprise de l'inflation pour résoudre les tensions sur la répartition des revenus ne pourrait être qu'une fuite en avant vouée à l'échec. La réhabilitation de l'administration publique constitue un impératif, pour améliorer le recouvrement fiscal, afin de réduire le déficit public, mais aussi afin de dégager les ressources nécessaires pour répondre aux revendications salariales. Une meilleure efficacité des services publics devrait en outre permettre aux entreprises privées d'accroître leur productivité, condition sine qua non d'une hausse des rémunérations.

(6) La décision de multiplier par dix le salaire des ministres a été prise en tant que mesure de lutte contre la grande corruption.

Tout ceci montre l'étroite intrication entre transitions économique et politique. L'adhésion de la population au processus en cours, pour éviter que les conflits de répartition des fruits de la croissance attendue ne dégénèrent, doit passer par la mise en place d'un nouveau contrat social entre les autorités et les citoyens. Celui-ci est d'autant plus nécessaire que les perspectives, même les plus favorables, ne pourront pas être à la hauteur des espérances de la population. Il faudra faire accepter le principe que l'amélioration significative des niveaux de vie ne peut s'inscrire que sur le long terme. Dans ces conditions, la transparence, dont la lutte contre la corruption est un élément central, et l'activation des mécanismes institutionnels de concertation entre partenaires sociaux sont aux fondements de toute politique visant une croissance durable et équitable. Cette rupture radicale avec les pratiques passées souligne toute la difficulté du chemin à parcourir.

Juillet 2002

Références bibliographiques

Banque mondiale, *Madagascar en crise : situation économique et sociale en mai 2002. Contribution à l'évaluation conjointe de l'impact de la crise*, Note pour discussion, Antananarivo, 2002.

Gros (J.-B.), Letilly (G.) et Martinet (S.), *Performances commerciales, compétitivité et diversification des économies subsahariennes*, série « Rapports d'étude », DGCID, Ministère des Affaires étrangères, Paris, novembre 2001.

PNUD, *Développements économiques récents et conséquences de la crise politique actuelle sur l'économie et les conditions de vie des malgaches*, Document de travail, n° 4, Antananarivo, mai 2002.

Projet ILO, « Etude sur l'impact de la crise politique », *Policy Brief*, numéros 3, 4, 5 et 7, Cornell University en collaboration avec INSTAT et FOFIFA, Antananarivo, juillet 2002.

Naudet (J.-D.), « Les petites entreprises à Madagascar : le *Missing Middle* retrouvé », *Economie de Madagascar*, n° 1, Antananarivo, 1996, p. 70-99.

Raison (J.-P.), « Economie politique et géopolitique des barrages routiers (Madagascar, février-mai 2002) », *Politique africaine*, n° 86, Karthala, Paris, juin 2002, p. 120-137.

Razafindrakoto (M.) et Roubaud (F.) :

– *Madagascar : terre d'accueil ? Analyse de l'enquête Tourisme/Visa (ETV'98)*, Secrétariat technique à l'ajustement. Banque mondiale, septembre 1998 ;

– « La dynamique du marché du travail dans l'agglomération d'Antananarivo entre 1995 et 1999 : la croissance profite-t-elle aux ménages ? », *Economie de Madagascar*, n° 4, Antananarivo, 1999, p. 103-130.

– « Deux outils originaux de suivi de la pauvreté : l'enquête 1-2-3 et les observatoires ruraux », in : J.-P. Cling, M. Razafindrakoto et F. Roubaud (dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*. Economica, Paris, 2002.

Razafindravonona (J.), Stifel (D.) et Paternostro (S.), *Evolution de la pauvreté à Madagascar : 1993-1999*, INSTAT, Antananarivo, février 2001.

Rodrik (D.), *Trade Policy and Economic Performance in Sub-Saharan Africa*, NBER Working Paper 6562, Cambridge, Massachusetts, 1998.

Roubaud (F.), « La question rizicole à Madagascar : les résultats d'une décennie de libéralisation », *Economie de Madagascar*, n° 2, Antananarivo, 1997, p. 37-61.

Trimestriel N° 202-203 avril-septembre 2002

Afrique contemporaine

Numéro spécial

**Madagascar
après la tourmente :**
regards sur dix ans
de transitions
politique et économique

sous la direction de
François Roubaud

La **documentation** Française



Madagascar après la tourmente :

regards sur dix ans de transitions
politique et économique

Introduction

Croissance économique et crise politique :
Madagascar refuse-t-elle le développement ?

François Roubaud

p. 3

Première partie

Les enjeux politiques et sociaux : la démocratie ne se décrète pas

1991-2002 : le difficile apprentissage de la démocratie

Jean-Eric Rakotoarisoa

p. 15

Le pouvoir judiciaire au cœur de la crise institutionnelle
à Madagascar

André Roger

p. 27

Presse et développement à Madagascar : quand la société
établie prend la relève d'une censure officiellement abolie

Christian Chadeaux

p. 45

Les relations entre « ethnies » à Madagascar :
une problématique souvent mal posée

Janine Ramamonjisoa

p. 55

Seconde partie

Un essor économique en question : la croissance ne suffit pas

Madagascar à la croisée des chemins :
la croissance durable est-elle possible ?

Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

p. 75

Quel avenir pour les paysans de Madagascar ?

Jean-Hervé Frassin

p. 93

Les sociétés rurales de l'Ouest malgache :
des transformations profondes et complexes p. 111
Emmanuel Fauroux

TVA et agriculture : Madagascar, un cas emblématique p. 133
Catherine Araujo Bonjean, Gérard Chambas et Emilienne Raparson

Les entreprises franches à Madagascar :
atouts et contraintes d'une insertion mondiale réussie p. 147
Mireille Razafindrakoto et François Roubaud

● **Chronologie**

16 décembre 2001 – 15 mars 2002 p. 165

● **Ecrits sur l'Afrique**

Ouvrages et monographies

par régions et par pays p. 189
par thèmes p. 196

Livres reçus p. 200