

Les entreprises franches à Madagascar : atouts et contraintes d'une insertion mondiale réussie

Mireille Razafindrakoto
et **François Roubaud**

Depuis la fin des années 1980, Madagascar a opté pour la libéralisation de son économie. Cette stratégie signifie, entre autres, la promotion du secteur privé, une plus grande ouverture sur le marché mondial et l'encouragement des investissements étrangers pour pallier l'insuffisance de l'épargne nationale. La création d'un régime spécial d'entreprises franches en 1990 répond à ce choix de favoriser une croissance tirée par les exportations (1).

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

Un essor
économique
en question

147

Longtemps méconnue au niveau international et très critiquée sur le plan interne, la zone franche malgache a fait l'objet d'une première étude approfondie en 1997. Cette dernière montrait le dynamisme exceptionnel des entreprises franches et le rôle positif d'entraînement qu'elles jouaient sur l'économie locale (Razafindrakoto, Roubaud, 1997). Depuis, Madagascar est considérée comme l'une des rares réussites africaines (avec l'île Maurice et la Tunisie). Les zones franches se sont en effet multipliées sur le continent, mais le plus souvent les conditions requises pour leur développement n'étaient pas réunies (Watoon, 2001). Madagascar semble en revanche disposer d'atouts lui permettant de suivre l'exemple mauricien. Ce secteur fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités du pays, qui y voient l'un des principaux moteurs de la croissance à venir (DSRP, 2001).

Cependant, le succès de la zone franche malgache reste un phénomène mal connu, faute d'avoir été suffisamment analysé. Mais surtout, il continue à être controversé à Madagascar même, malgré le puissant activisme de l'association patronale représentant les zones franches (GEFP : Groupement des entreprises franches et partenaires). Un certain nombre de voix continuent à s'élever contre les zones franches, auxquelles plusieurs griefs sont imputés : manque à gagner fiscal pour l'Etat, concurrence déloyale vis-à-vis des opérateurs nationaux, exploitation de la main-d'œuvre locale, faible intégration dans l'économie locale. Les reproches à l'encontre de ces zones viennent en fait de deux fronts. D'un côté, les critiques s'inscrivent sur un fond de nationalisme, toujours très sensible à Madagascar, qui perçoit ce « retour des étrangers » comme une forme de « recolonisation ». Elles s'intègrent dans un débat plus large qui porte sur le bien-fondé de la mondialisation et de ses avatars : délocalisation, dumping

(1) Voir Banque mondiale, *Madagascar, nouveaux horizons : stratégie pour une croissance tirée par les exportations du secteur privé*. Évaluation du secteur privé, Département de l'Afrique subsaharienne, Washington, 1995.

social, volatilité des capitaux investis, etc. (Cling, Letilly, 2001). De l'autre, la pertinence des zones franches en tant qu'outil de développement est mise en doute dans la mesure où elles constituent une politique de *second-best* selon la théorie néoclassique. La libéralisation de l'économie dans son ensemble est jugée préférable pour les tenants de cette thèse (Madani, 1999). D'ailleurs, la question de la compatibilité du régime spécifique de la zone franche avec les différents accords commerciaux régionaux et internationaux préconisant l'ouverture à tous les échanges, sans régime préférentiel, se pose dans un certain nombre de cas.

L'objet de cet article est d'apporter des éléments de réponse aux interrogations sur le rôle et l'impact des entreprises franches dans le cas de Madagascar. La mobilisation d'un certain nombre de sources sans équivalent en Afrique subsaharienne, notamment des enquêtes industrielles et des enquêtes emplois réalisées depuis 1995 par le projet MADIO (2), devrait permettre d'étayer solidement le diagnostic. Cette démarche est indispensable pour dépasser le tour polémique des arguments invoqués, trop souvent fondés sur des impressions et des *a priori*.

Dans une première partie, nous présenterons les principales caractéristiques et la dynamique des entreprises franches depuis la création de ce régime d'exception. Après cette mise en perspective historique, nous tenterons dans la deuxième partie d'évaluer leur impact macroéconomique, à partir d'un modèle simplifié qui permet de quantifier les effets indirects de l'activité de la zone franche, transitant notamment par la demande. Enfin, en adoptant des lunettes plus microéconomiques, nous consacrerons la dernière partie aux questions salariales et aux politiques de main-d'œuvre, qui constituent le point le plus sensible du débat public sur les bienfaits ou, au contraire, sur les effets néfastes des zones franches.

Soulignons que nous ne traiterons ici que partiellement l'impact de la crise politique récente. Les conséquences du climat d'instabilité qui a régné au cours du premier semestre 2002 (près de trois mois de grève générale, blocus économique de la capitale, dédoublement du pouvoir), seront graves à court et à moyen terme, mais sans que l'on puisse encore à ce jour mesurer de façon précise leur ampleur.

● **La dynamique et les caractéristiques de la zone franche (3)**

280 projets d'investissement ont obtenu l'agrément au régime spécifique de la zone franche depuis son instauration en décembre 1989 jusqu'à mi-2001. Parmi ces projets, au total, on peut aujourd'hui estimer que 240 ont effectivement débouché à la constitution d'entreprises (soit un taux de réalisation de 85 %). Toutefois, en tenant compte des entreprises qui ont disparu et de celles qui ne sont pas opérationnelles, on en dénombre environ 190 effectivement en activité en 2001. La défaillance d'un projet sur trois pourrait amener à des interrogations sur le caractère propice ou non de l'environnement économique et institutionnel pour l'investissement à Madagascar. Toutefois, il est

(2) Le projet MADIO (Madagascar-DIAL-INSTAT-ORTOM) est un programme chargé d'apporter un appui à la réflexion macroéconomique aux autorités malgaches (cf. note 8 de l'article d'introduction de ce numéro).

(3) Par souci de simplification et de clarté, nous utiliserons le terme de « zone franche » qui serait une zone fictive réunissant les entreprises agréées à ce régime. En principe, les entreprises qui ne sont pas localisées dans de véritables zones franches reçoivent la dénomination d'« entreprises franches ». Mais nous ne ferons pas, dans la suite de l'étude, la distinction entre les « entreprises de la zone franche » et les « entreprises franches ». Les deux termes seront utilisés indifféremment pour désigner l'ensemble des entreprises ayant été agréées.

difficile de statuer dans l'absolu sur ce point à partir de ces seuls chiffres, sachant que l'on ne dispose que de peu d'informations sur la pertinence et la solidité des projets qui ont échoué. Si la persistance d'un certain nombre d'obstacles au développement de la zone franche ne peut être niée, nous avons choisi l'optique de porter surtout l'analyse sur les performances des entreprises existantes à travers leur dynamique.

Le régime spécifique des entreprises franches

Eligibilité - Agrément

Quatre types d'entreprises peuvent être agréées sous ce régime :

- les entreprises de promotion-exploitation (EPE) chargées des travaux d'aménagement et de construction, de la gestion et de la promotion des zones franches industrielles ;
- les entreprises industrielles de transformation ;
- les entreprises de services (traitement des données informatiques ; essais et analyses techniques, certification de produit ; production de films cinématographiques et vidéo) ;
- les entreprises de production intensive de base (agriculture, élevage et ressources halieutiques) dont la portée économique et sociale assure le développement rural de la zone et dont les superficies de production garantissent le besoin en matières premières de l'industrie.

Les entreprises industrielles de transformation et de production intensive de base doivent destiner la totalité de leur production à l'exportation. Il en est de même pour les entreprises de services. Ces dernières peuvent toutefois satisfaire également les besoins des entreprises bénéficiant du régime de la zone franche.

Participation - Devises - Transferts

Pour chaque catégorie d'entreprise, au cas où le capital est entièrement détenu par les étrangers non résidents, la totalité du coût des investissements initiaux, y compris le fonds de roulement initial, doit être couverte par des apports en devises provenant de l'extérieur.

Dans le cas d'une association avec les nationaux et étrangers résidents : l'apport en capital est régi par le droit commun ; la totalité des coûts en devises des investissements initiaux doit être couverte par des apports en devises provenant de l'extérieur.

Les entreprises franches sont autorisées à ouvrir des comptes en devises auprès des banques locales. Elles sont tenues d'y domicilier toutes les opérations d'exportation, et d'y rapatrier les recettes d'exportation dans le délai maximum de 120 jours à compter de la date d'embarquement. La banque dépositaire est tenue d'assurer, à tout moment, la disponibilité pour son client des devises que ce dernier aura déposées.

Les incitations

Les entreprises bénéficient d'un certain nombre d'avantages fiscaux, douaniers, en termes commerciaux et de mouvement de capitaux.

- Pour les impôts sur les bénéfices (IBS), exonération totale pendant une période de grâce allant de deux à quinze ans selon le type d'entreprises, et un taux fixe de 10 % les années suivantes. Cependant, elles peuvent bénéficier d'une réduction d'impôts sur les bénéfices égale à l'impôt correspondant à 75 % du montant des nouveaux investissements.
- Exemption de tous droits et taxes à l'exportation et à l'importation (à l'exception de la TVA qui est remboursée par la suite). De même, exemption des droits d'accises.
- Les entreprises sont assujetties à l'impôt sur les dividendes distribués, au taux fixe de 10 % (contre 25 % en droit commun).
- Elles sont soumises au paiement de la TVA au taux de 20 % sur les achats locaux et importés, une taxe qui est remboursée par la suite dans un délai de 40 jours.
- Elles bénéficient des régimes commerciaux préférentiels accordés à Madagascar.
- Elles ont un libre accès aux devises et une totale liberté de transfert des capitaux.
- Elles ne sont pas obligées à Madagascar de s'installer dans des zones spécifiques.

Sources : *Régime de zone franche*, Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat, Antananarivo, décembre 1992 ; Groupement des entreprises franches et de leurs partenaires (GEFP), Antananarivo.

Caractéristiques des entreprises franches

La répartition des entreprises franches met en évidence **une tendance à la diversification des activités**. Plus de 50 % des entreprises franches exercent dans la « branche textile », mais cette prépondérance tend à être de moins en moins marquée (sa part passe de 65 % en 1994 à environ 52 % en 1999). Le poids du textile s'explique par les avantages comparatifs que présente Madagascar, notamment le coût et les qualifications de la main-d'œuvre pour cette activité. Mais en dehors de cette branche, la présence d'autres activités (agro-alimentaire, artisanat, etc.), et en particulier la saisie informatique (10 % des entreprises) mérite d'être soulignée. Même si **l'essentiel de l'emploi de la zone franche vient avant tout des entreprises textiles** (90 % en 1994-1995 et environ 75 % en 1998), et que **cette activité continuera à prédominer**, la tendance à la diversification des activités constitue un point positif témoignant de l'existence d'un certain nombre de créneaux qui peuvent être développés.

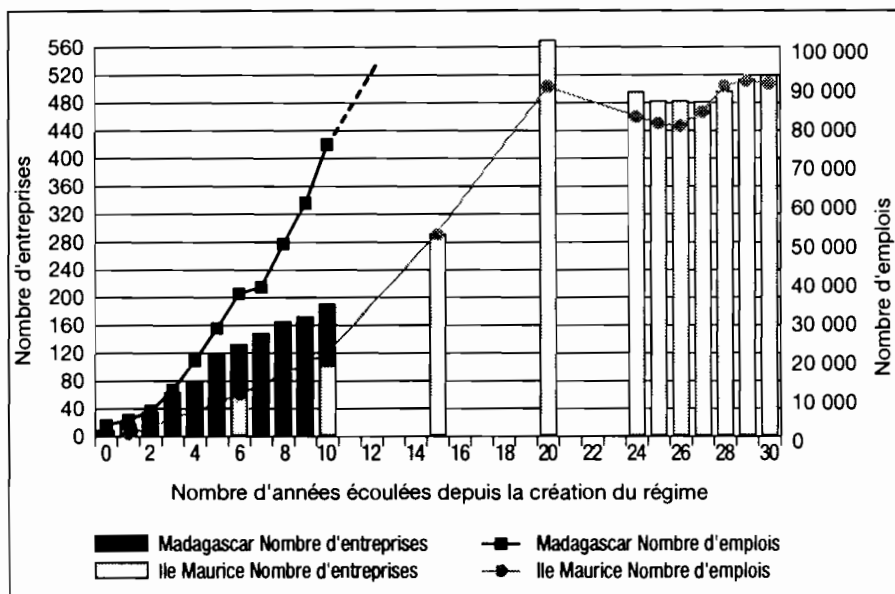
En 1998, environ 70 % des capitaux de la zone franche viennent de l'étranger. Il s'agit essentiellement des **capitaux français (35 % à 40 %) et mauriciens (17 %)**. La localisation géographique dans la zone Océan Indien, avec en particulier la proximité de l'île Maurice, constitue un réel atout (Bost, 2000). **La montée des investissements en provenance de Maurice, mais aussi la présence de capitaux de Hong Kong, de la Chine et de la Corée du Sud** incitent à l'optimisme dans la mesure où l'on peut attendre de ces deux pays une dynamisation de la zone franche malgache, avec notamment les mouvements de délocalisation ou d'extension des activités qui sont en œuvre.

L'évolution démographique des entreprises et de l'emploi

Pour mieux appréhender la dynamique de créations des entreprises franches, nous avons établi une comparaison avec le cas de Maurice, un exemple de réussite dans le domaine. Le premier constat concerne le rythme de création des entreprises au cours des premières années suivant l'instauration de la zone franche. S'il a fallu **dix ans à Maurice pour voir arriver les 100 premières entreprises, Madagascar a réussi à attirer près de 120 investisseurs en l'espace de cinq ans**. La dynamique de création d'emploi est encore plus forte : après dix années d'existence, la zone franche malgache emploie plus de 70 000 personnes. L'île Maurice a mis près de vingt ans pour atteindre ce niveau. Certes, le contexte d'aujourd'hui n'est pas identique à celui des années 1970 (période de démarrage de la zone franche mauricienne) en termes de mondialisation des capitaux. Mais la comparaison donne malgré tout un résultat intéressant dans l'absolu.

Cependant, les incertitudes ne sont pas pour autant complètement levées, puisqu'on n'a pas encore atteint le rythme de création le plus fort connu par Maurice qui est de plus de 55 entreprises par an sur la période 1985-1990. On est encore loin des 500 entreprises du voisin mauricien, même si en termes d'emploi, les niveaux se rapprochent. Madagascar peut espérer passer à une troisième phase de croissance encore plus rapide des investissements directs étrangers, et entrer dans une spirale ascendante, avec les effets d'entraînement que les entreprises déjà installées induisent sur le développement des infrastructures et des services. Cette prévision ne peut cependant se réaliser qu'à la seule condition que le climat soit véritablement favorable et rassurant pour les investisseurs. L'instabilité politique des premiers mois de l'année 2002, qui a fortement perturbé l'activité des entreprises installées, n'a évidemment pas œuvré dans ce sens.

1. - Dynamique des zones franches malgache et mauricienne



Sources : pour Madagascar : Ministère de l'Industrie et de l'Artisanat, Office du guichet unique ; Institut national de la statistique ; Projet MADIO, nos propres calculs. Pour l'île Maurice : Central Statistical Office (CSO).

Une forte contribution à la création d'emplois

A ce constat de démarrage plus rapide de la zone franche à Madagascar s'ajoute le bilan positif en termes de création d'emplois. En effet, durant les années les plus fastes de la zone franche mauricienne (1985-1990), les entreprises employaient en moyenne entre 160 et 180 salariés, alors que les entreprises malgaches ont un **effectif moyen dépassant les 350 salariés en 2000**. D'autres points de comparaison peuvent être cités. Avec un régime assimilé à celui d'une zone franche (instauré en 1973), on dénombre en Tunisie 1 874 entreprises *off-shore* exclusivement exportatrices en 1998 réunissant au total 197 000 emplois. La zone franche de Dakar constitue un cas extrême avec, après vingt-cinq années d'existence, une dizaine d'entreprises seulement. Dans ces deux cas, que l'on peut qualifier de réussite pour le premier et d'échec pour le second, la taille moyenne des entreprises ne dépasse pas 100 salariés.

Notons par ailleurs, que le nombre d'emplois effectivement atteint aujourd'hui dépasse de 30 % le total des prévisions initiales des entrepreneurs dans leurs dossiers de demande d'agrément. Ce résultat constitue un autre indicateur confirmant la bonne marche de la zone franche à Madagascar. Ainsi, **les entreprises franches à Madagascar sont particulièrement intensives en main-d'œuvre**. Elles satisfont ainsi à l'un des principaux objectifs visés, celui de réduire les tensions sur le marché du travail.

Les enquêtes-emplois réalisées chaque année depuis 1995 dans la capitale malgache confirment le dynamisme exceptionnel des entreprises franches sur la période récente. Au cours des six dernières années, le rythme de création d'emploi en zone franche a été six fois supérieur à celui enregistré sur l'ensemble du marché du travail de Tananarive. Le taux de croissance annuel moyen de l'emploi y atteint 27 %, contre 4,5 % pour l'ensemble, ce qui constitue de très loin la meilleure performance tous secteurs confondus. Même le secteur informel, pourtant principal pourvoyeur d'emploi, est très

largement distancé sur ce plan. Sur la période, la contribution de la zone franche à la création d'emplois a été aussi forte que celle du secteur informel. Sur 125 000 emplois nouveaux, 38 % sont attribuables à ce dernier, tandis que la zone franche en a généré 34 %, lui permettant de tripler son poids dans l'emploi total, de 3 % initialement à 10 % en 2001. Au sein du secteur privé formel, près d'un salarié sur trois exerce dans une entreprise franche contre à peine un sur dix en 1995.

2. - Evolution de la structure des emplois par secteur institutionnel (1995-2001)

| Secteur institutionnel | Nombre d'emplois (en milliers) | | | | | | | Taux de croissance (en %) | Contribution (en %) |
|---------------------------------|--------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------------|---------------------|
| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 1995/2001 | 1995/2001 |
| Administration publique | 48 | 50 | 44 | 45 | 44 | 44 | 44 | -1,4 | -3 |
| Entreprises publiques | 11 | 12 | 15 | 18 | 18 | 12 | 14 | 4,1 | 2 |
| Entreprises privées formelles | 111 | 112 | 119 | 134 | 138 | 173 | 187 | 9,1 | 61 |
| - (dont zones franches) | (13) | (19) | (21) | (26) | (32) | (47) | (55) | (27,2) | (34) |
| Entreprises privées informelles | 239 | 255 | 271 | 270 | 266 | 293 | 287 | 3,1 | 38 |
| Entreprises associatives | 6 | 5 | 6 | 9 | 9 | 8 | 8 | 4,9 | 2 |
| Total | 415 | 434 | 455 | 476 | 475 | 530 | 540 | 4,5 | 100 |

Sources : Enquêtes emploi 1995-2001, INSTAT/MADIO, nos propres calculs.

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

Les entreprises franches

152

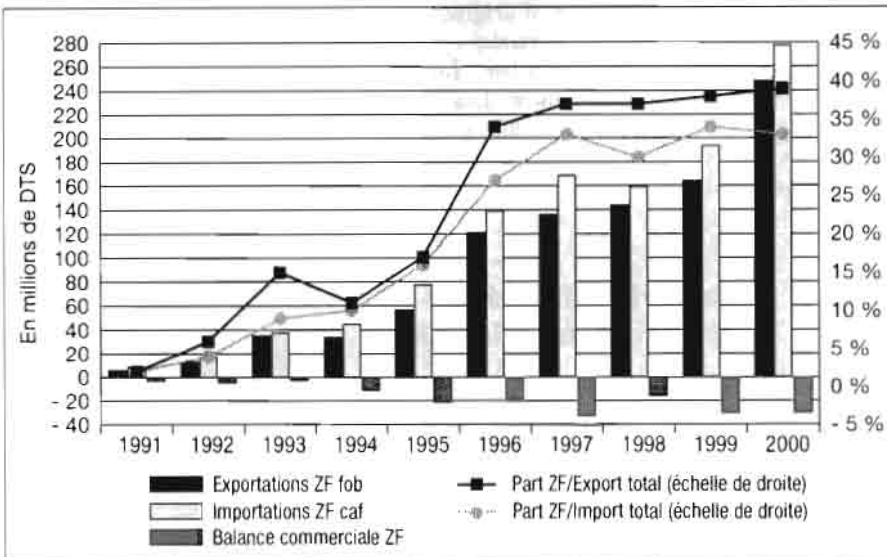
Une contribution à la croissance industrielle malgré un poids encore faible

Plus que son poids, encore relativement limité, c'est la contribution potentielle de la zone franche à la croissance du secteur manufacturier qui doit être soulignée. En 1998, les quelques 150 entreprises franches en activité (soit 2 % des entreprises industrielles), sont à l'origine de 16 % de la production, de 13 % de la valeur ajoutée du secteur industriel formel, et enfin de plus de 20 % de la masse salariale distribuée. Si on s'intéresse à l'évolution de la valeur ajoutée industrielle, **la dynamique venant des entreprises franches se confirme**. Entre 1994 et 1998, la valeur ajoutée de l'industrie formelle a augmenté de 30 %, tandis que celle de la zone franche a été multipliée par six. Même en excluant les premières années de forte croissance, sur la période 1996-1998, on enregistre un **accroissement annuel moyen de 20 % à 25 % de la valeur ajoutée de la zone franche (contre 6 % pour l'ensemble du secteur industriel formel)**. En fait, l'accroissement de la valeur ajoutée industrielle vient en grande partie des entreprises franches.

Le rôle dynamisant de la zone franche en matière d'échanges extérieurs...

Compte tenu de la faiblesse de la demande intérieure, et de l'évolution limitée que l'on peut attendre du pouvoir d'achat local à court terme, la recherche de débouchés sur les marchés mondiaux s'avère inéluctable pour favoriser la croissance économique. Ainsi, on attend beaucoup de la zone franche pour qu'elle dynamise les échanges extérieurs.

3. - Evolution des échanges extérieurs de la zone franche



Sources : BCRM ; nos propres calculs.

L'évolution des exportations et des importations des entreprises franches confirme l'apport significatif de ces dernières au commerce extérieur. La croissance annuelle moyenne des exportations de la zone franche en DTS (4) s'élève à 52 % sur la période 1991-2000, et celle des importations (y compris les investissements) est de 47 %. Pour les cinq dernières années, correspondant plus au rythme de croisière de ces entreprises, les taux moyens de croissance annuelle sont un peu plus faibles mais restent élevés avec 34 % pour les exportations et 29 % pour les importations. Ces chiffres sont sans commune mesure avec ceux correspondant à l'ensemble des échanges malgaches (respectivement 11 % et 9 % entre 1991 et 2000 ; 14 % et 11 % pour les cinq dernières années).

La place croissante de la zone franche dans les exportations de Madagascar est d'autant plus manifeste que sa part dans les débouchés extérieurs de l'île atteint près de 40 % en 2000. Pour cette même année, la zone est en revanche à l'origine de 33 % des importations (intrants et biens d'équipement). A partir de l'enquête annuelle dans l'industrie, on estime la part des entreprises franches à 56 % de l'ensemble des exportations manufacturières et à 20 % des importations d'intrants de ce même secteur. On peut déjà entrevoir à travers ces deux chiffres que les échanges des entreprises franches jouent plutôt favorablement sur la balance commerciale malgache. Ce résultat se confirme lorsqu'on analyse en détail la contribution de ces dernières au solde extérieur. En effet, même si le solde commercial pour la zone franche est négatif, le déficit est nettement moindre relativement à ceux enregistrés globalement dans les autres secteurs de l'économie. De plus, beaucoup d'entreprises étant d'implantation récente, le poids des biens d'investissement importés est relativement élevé (de 50 % à 60 % des importations). On peut espérer qu'une fois que la majorité des entreprises auront atteint leur rythme de croisière, les besoins en termes d'importation seront moindres.

... mais une faible intégration à l'économie locale

Si le solde extérieur de la zone franche se révèle déficitaire (bien que ce déficit soit limité), ce fait résulte du poids des biens d'équipement importés, mais aussi de sa **faible**

intégration à l'économie locale. Les trois quarts des matières premières et fournitures de ces dernières sont d'origine étrangère, alors que la part correspondante est de 50 % pour l'ensemble des grandes entreprises. Ces résultats révèlent la nécessité d'une dynamisation des entreprises locales parallèlement à l'incitation des investissements dans la zone franche. Les unités productrices de biens intermédiaires devraient être encouragées afin qu'elles puissent répondre à la demande d'intrants des entreprises franches en fournissant des produits compétitifs en termes de prix, de qualité et de délais de livraison.



Contribution de la zone franche à l'économie locale

Dans une conjoncture se caractérisant par une relative stagnation des grands agrégats macroéconomiques, un sous-emploi massif (5), et une pauvreté généralisée de la population, l'analyse de la contribution de la zone franche à l'économie locale, plus particulièrement sous forme d'emplois créés et de revenus redistribués, revêt un intérêt primordial.

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

Les entreprises
franches

Impact direct sur l'économie en termes d'emploi et de revenus

154

La zone franche employait 50 000 salariés en 1998. On estime que le niveau d'emploi était de l'ordre de 80 000 en 2001. Mais à ces emplois directs liés aux activités des entreprises franches s'ajoutent les emplois générés par la demande de ces dernières qui s'adresse aux entreprises locales. Si leur intégration limitée à l'économie du pays a été soulignée plus haut, **dans un contexte de faiblesse de la demande intérieure, les intrants locaux qu'elles utilisent, les services auxquels elles ont recours, et enfin la part de leurs investissements dépensée sur le marché intérieur, ne sont pas négligeables.** Du côté des consommations intermédiaires des entreprises franches, 25 % des intrants sont des produits locaux, soit un montant total de 416 milliards de FMG (francs malgaches) en 1998. Les prestations et charges liées aux différents services inhérents à leurs activités s'élèvent à 187 milliards de FMG pour la même année. Ainsi, **sur l'ensemble des consommations intermédiaires, 43 % sont constituées de dépenses locales.**

Si on suppose une productivité moyenne constante des entreprises locales auxquelles s'adressent les unités de la zone franche, le nombre d'**emplois générés par la demande de ces dernières** peut être calculé. A partir du niveau de productivité constaté dans chaque secteur, on estime que 35 000 salariés supplémentaires ont dû être embauchés pour fournir les intrants et services locaux auxquels les entreprises franches ont recours. Ainsi, si on ajoute ces **emplois induits** à la main-d'œuvre de la zone franche, **le nombre total d'emplois générés par les activités des entreprises franches peut être estimé à 85 000 en 1998.**

(5) Le taux de sous-emploi global (visible, invisible et chômage) est estimé à plus de 80 % de la population active de Madagascar en 1993/94. Le sous-emploi visible, qui se définit par le fait de travailler moins de 35 heures par semaine, touche 54 % de la main-d'œuvre. Le sous-emploi invisible que l'on définit comme l'ensemble des personnes percevant moins que le salaire minimum concerne 78 % de la population active. Le taux de sous-emploi global est estimé à 54 % de la population active en milieu urbain en 2000.

L'analyse de la décomposition de la valeur ajoutée lève l'incertitude sur l'apport réel des zones franches à l'économie locale. En termes d'emplois et de masse salariale versée, le rôle positif des entreprises franches se confirme, ces dernières étant particulièrement intensives en main-d'œuvre. Les activités de la zone franche ont permis d'accroître le revenu total des ménages de 130 milliards de FMG en 1998. Si ce montant représente moins de 1 % de la consommation totale des ménages, cette contribution est significative compte tenu du nombre limité d'entreprises franches. Le fait que **50 % de leur valeur ajoutée est directement injectée dans l'économie locale sous forme de rémunération du travail**, alors que le pourcentage équivalent est de 30 % pour l'ensemble des entreprises du secteur industriel formel mérite d'être souligné.

Un manque à gagner pour l'Etat ?

En matière d'imposition, les entreprises franches jouissent d'un régime de faveur (voir encadré p. 149). Ces dérogations dont bénéficient les entreprises franches du point de vue fiscal sont souvent assimilées à « un manque à gagner » pour l'Etat. En réalité, la réponse qui doit être apportée à cette question est loin d'être aussi simpliste. En effet, tout dépend de la stratégie des entreprises franches quant à leurs décisions d'implantation. Si c'est l'existence du régime d'exception qui a été à l'origine de l'installation des entreprises à Madagascar, en son absence, soit l'entreprise n'aurait pas été créée, soit les investisseurs aurait choisi un autre pays. Dans ce cas, il n'y a pas de manque à gagner pour l'Etat. **Au contraire, c'est l'absence de régime incitatif qui aurait été à l'origine de pertes de recettes fiscales**, et ce pour deux raisons principalement :

– en premier lieu, parce que les entreprises franches ne sont pas totalement exonérées d'impôts. Outre les taxes mentionnées ci-dessus, elles paient directement l'ensemble des impôts sur les salariés qu'elles embauchent (IRSA notamment), ainsi que la parafiscalité assise sur l'emploi comme les cotisations sociales salariales et patronales, qui sont loin d'être négligeables. Ainsi en 1998 et pour les seules cotisations sociales patronales que l'enquête industrielle permet d'identifier, 21 des 106 milliards collectés proviennent des entreprises franches, soit 20 % ;

– en second lieu, la zone franche injecte des revenus dans l'économie, qui par le jeu du multiplicateur keynésien, est un facteur d'accroissement de la demande, et donc de recettes pour l'Etat. Indirectement, l'ensemble des impôts perçus grâce à l'usage des revenus qu'elles génèrent (impôt foncier, TVA, etc.) n'ont pu être collecté que par leur présence.

Pour mesurer l'impact fiscal (négatif ou positif) induit par les entreprises franches, il est nécessaire de prendre en compte l'ensemble de ces facteurs. En particulier, il convient d'estimer la proportion des entreprises qui ne seraient pas créées sans l'existence des mesures incitatives spécifiques. Le constat ne souffre aucune ambiguïté. En premier lieu, **66 % des entreprises franches, à l'origine de 87 % des exportations, n'auraient pas été créées sans ce régime spécifique**. Les chefs des entreprises franches déclarent en effet qu'ils ne seraient pas venus investir à Madagascar si la zone franche n'avait pas été mise en place. En second lieu, 57 % des entreprises franches à l'origine de 61 % des exportations invoquent la possibilité de bénéficier des dispositions fiscales et financières avantageuses, pour expliquer leur création. En fait, cette proportion est sans doute encore beaucoup plus forte. En effet, le premier facteur du choix de Madagascar est le faible coût de la main-d'œuvre locale. Il est donc directement lié à la question des prix, qui jouent sur la compétitivité des entreprises. Entrant elle aussi dans la composition des coûts, une fiscalité moins attrayante aurait été susceptible de remettre en question l'avantage réel sur les salaires. Dans ces conditions, il apparaît clairement que, contrairement à l'idée commune du « manque à gagner », **le régime fiscal privilégié de la zone franche est générateur de ressources supplémentaires pour l'Etat**, dont nous calculons l'incidence ci-après.

Simulation de l'impact macroéconomique de la zone franche

Jusqu'à présent, notre analyse a porté plus spécifiquement sur l'impact direct des entreprises franches sur l'économie. Cette approche est cependant partielle dans la mesure où elle ne prend pas en compte l'ensemble des effets d'entraînement engendrés par la zone franche. Il est difficile de mesurer les retombées positives de l'arrivée des investisseurs dans cette zone en termes de diffusion des technologies ou plus globalement des informations sur le mode de fonctionnement des marchés mondiaux, quoique celles-ci ne soient pourtant pas négligeables dans un pays qui est longtemps resté à l'écart de la dynamique internationale. En revanche, il est possible de chercher à quantifier l'effet multiplicateur de la demande générée par les revenus distribués localement par les entreprises franches sous forme soit de rémunération du travail soit de dépenses en consommation intermédiaire ou en investissement. Pour ce faire, l'on a eu recours ici à un modèle macroéconomique simple de l'économie malgache, qui permet de simuler l'impact des activités de la zone franche sur l'ensemble de cette dernière (6).

Nous avons donc considéré la structure de la production (consommation intermédiaire, masse salariale, excédent brut d'exploitation), et des investissements des entreprises franches, notamment la répartition entre dépenses locales et importées. Les données structurelles et en niveau (montant total de la production exportée) sur la zone franche sont ainsi directement prises en compte dans le modèle. Plus qu'une mesure précise de l'impact de la zone franche, la simulation permet d'évaluer l'ampleur des retombées positives et négatives en fournissant des ordres de grandeur. Mais elle met surtout en évidence l'importance des effets d'entraînement sur l'ensemble de l'économie malgache (hors externalités).

4. Estimation de l'impact macroéconomique des activités de la zone franche en 1998 (en milliards de francs malgaches courants)

| Type d'impact | Produit intérieur brut | | | | | Revenu des ménages | Consommation | Emplois dépendant ZF | Recettes Pub. | Exportations | Importations |
|---------------|------------------------|------------|-----------|------------|--------------|--------------------|--------------|----------------------|---------------|--------------|--------------|
| | Agric. | Indust. | BTP | Services | Total | | | | | | |
| Direct | 0 | 380 | 2 | 40 | 422 | 130 | 100 | 70 000 | 4 | 1 000 | 460 |
| Indirect | 350 | 140 | 14 | 550 | 1 054 | 1 200 | 1 100 | 310 000 | 106 | | 440 |
| Total | 350 | 520 | 16 | 590 | 1 476 | 1 330 | 1 200 | 380 000 | 110 | 1 000 | 900 |

Source : nos propres calculs.

Ainsi, en admettant les hypothèses du modèle, les activités de la zone franche auraient engendré 1 500 milliards de FMG de valeur ajoutée en 1998. **Les entreprises franches, ainsi que leurs effets d'entraînement sur les autres secteurs de l'économie, auraient permis une contribution significative au PIB (produit intérieur brut) à hauteur de 7 % en 1998.** Cette part est croissante sachant qu'une estimation analogue donnait une contribution inférieure à 5 % pour l'année 1995. Si à l'exception des exportations, les effets directs sont limités, **l'ampleur des effets indirects** mérite particulièrement d'être soulignée. Les revenus distribués à la main-d'œuvre, ainsi que les dépenses locales en consommations intermédiaires, créent une demande supplémentaire, qui va elle-même générer de nouveaux revenus, des demandes, et ainsi de suite. Au total, compte tenu de cet effet multiplicateur, en plus de la main-d'œuvre directement

(6) Pour une présentation du modèle, voir Razafindrakoto, Roubaud (1996 et 1997). Ce modèle a été élaboré pour l'année 1995, mais nous avons supposé que la structure de l'économie est restée globalement constante.

employée par les entreprises franches, **310 000 emplois dépendent indirectement de l'activité dans la zone franche**. Si 0,7 % seulement de la consommation totale des ménages résulte des revenus de la main-d'œuvre de ces entreprises, 6,7 % viennent des revenus résultant de leurs effets d'entraînement sur les autres activités. Cependant, en plus des importations directes de la zone franche, 440 milliards de FMG d'importations supplémentaires ont été nécessaires limitant la contribution de la zone franche à la balance commerciale.

En matière de rentrées fiscales, l'impact non négligeable sur les finances publiques vient démentir l'idée d'un manque à gagner pour l'Etat. Les importations dues aux effets d'entraînement représentent près de 95 % des produits importés par la zone franche. On arrive ainsi à un résultat en apparence paradoxal puisque **l'existence de cette dernière permet une hausse des recettes douanières**. En effet, si les importations des entreprises franches sont exemptées de droits et taxes, celles générées grâce aux effets indirects ne le sont pas. Mais *in fine*, la contribution au solde commercial de la zone franche et de l'ensemble des activités induites reste positive.

● **La question salariale et la politique sociale**

Si sur le plan macroéconomique l'apport des entreprises franches ne fait aucun doute, reste la question sociale. « Zones franches, zones de souffrance », « L'esclavage existe-t-il toujours à Madagascar ? », « Des salaires qui affament nos ouvrières », « Licenciements abusifs », « Des mineurs font des travaux de nuit », « Des leaders syndicaux arrêtés », etc., voilà quelques exemples de qualificatifs que l'on peut lire dans la presse malgache, pour caractériser les relations de travail en vigueur dans les entreprises franches. La faible intensité des conflits sociaux, d'ailleurs plutôt en régression par rapport au milieu des années 1990, pas plus que les démentis réguliers des organisations patronales représentant la zone franche pour répondre à ce qu'elles qualifient de « campagne de dénigrement », ne suffisent pas à ébranler la conviction d'une partie de l'opinion publique que ces entreprises constituent un lieu privilégié de l'exploitation abusive de la main-d'œuvre locale.

Ce sentiment se nourrit de la piètre image des zones franches au niveau international (travail forcé, enrôlement des enfants, etc.) que semblent conforter à Madagascar certains abus dûment identifiés et dénoncés dans les médias locaux. Il est également entretenu par la suspicion largement partagée par la population vis-à-vis des intérêts étrangers, dont les entreprises franches constitueraient la tête de pont. Aujourd'hui encore, la crise politique, avec le mouvement de grève au cours des premiers mois de 2002, a engendré une tension sociale entre employeurs et salariés qui a semblé plus marquée dans la zone franche que dans les autres secteurs productifs.

La question est donc de savoir si les violations du droit du travail ne sont que des cas isolés où s'il s'agit d'un mode de gestion organisé et systématique de la main-d'œuvre. Pour répondre à cette question, il convient d'analyser les conditions de travail, et plus généralement la spécificité des politiques salariales et sociales des entreprises franches.

Des entreprises qui respectent le droit du travail

Les éléments dont disposent les auteurs montrent que globalement le droit du travail est respecté dans les entreprises franches de Madagascar. Si les employés sont en moyenne plus jeunes que dans les autres secteurs, aucun cas de travail des enfants n'est à déplorer. Le salaire déclaré par les travailleurs y est systématiquement supérieur au salaire

minimum en vigueur. Enfin, la liberté d'association est une réalité, comme en atteste une présence syndicale plus élevée qu'ailleurs ; et ce malgré un certain nombre de caractéristiques qui pèsent traditionnellement sur les taux de syndicalisation : jeunesse et féminisation de la main-d'œuvre, part des entreprises nouvellement créées. 40 % des salariés déclarent qu'un ou plusieurs syndicats sont implantés dans leur entreprise et 15 % sont eux-mêmes syndiqués (contre 25 % et 12 % hors zone franche). Ce résultat apparaît d'autant intéressant que dans certains pays la liberté syndicale est ostensiblement bafouée dans les zones franches ; l'interdiction des syndicats est même parfois présentée comme un facteur d'attraction des capitaux étrangers (voir Madani, 1999).

A la différence d'autres exemples dans le monde, les entreprises franches malgaches ne pratiquent pas les formes les plus extrêmes de violation du droit salarial. Mais dans un pays où l'Etat n'a pas les moyens de faire appliquer les normes officielles qu'il a lui-même édictées, la question n'est pas tant de savoir si les entreprises franches se conforment aux lois en vigueur, que si elles s'en écartent plus ou moins que d'autres secteurs. Le montant des salaires constitue le premier élément à prendre en considération. Il peut être appréhendé par deux types de sources : les enquêtes auprès des entreprises et les enquêtes auprès des ménages. Le second type présente un double avantage. D'une part, ces enquêtes ne dépendent pas d'éventuelles fausses informations de la part des entrepreneurs, puisque ce sont les salariés qui déclarent leur propre revenu. D'autre part, elles permettent de comparer la rémunération des salariés des entreprises franches à celle obtenue dans l'ensemble des autres secteurs. Pour les deux types d'enquêtes, le diagnostic est convergent.

Les salaires ne sont pas plus faibles, malgré les apparences

Les enquêtes auprès des entreprises montrent clairement **la faiblesse structurelle des salaires de la zone franche**. En moyenne, la rémunération brute (7) des salariés de la zone franche est inférieure d'environ un tiers à celle de l'ensemble des salariés exerçant dans le secteur industriel formel. Même en ne retenant que la catégorie des ouvriers permanents, largement majoritaires en zone franche, les entreprises franches se montrent moins généreuses (avec une différence de 15 % à 20 % suivant les années). Les données des enquêtes sur le marché du travail urbain confortent ces résultats. Non seulement, le salaire mensuel moyen se situe effectivement en deçà de celui accordé par les autres types d'entreprises industrielles, mais il est aussi l'un des plus faibles du marché. Malgré une légère amélioration au cours de la période (de 77 % en 1995 à 86 % en 2000), il reste toujours inférieur à la rémunération moyenne de l'ensemble des actifs rémunérés. Seul le secteur informel paie moins ses travailleurs. En revanche, les entreprises franches apparaissent comme celles qui ont accordé les augmentations les plus généreuses. Ainsi, alors que le pouvoir d'achat de la rémunération du travail a crû de 8,5 % par an en moyenne pour l'ensemble des actifs occupés, il s'est élevé au rythme de 10,9 % en zone franche.

Cependant, ces différences de salaires moyens sont trompeuses, et ce pour deux raisons :

– d'une part, les caractéristiques des emplois et des salariés ne sont pas identiques entre les différents secteurs. Certaines d'entre elles jouent en défaveur des salariés de la zone franche, comme le poids des femmes (près de 70 % contre 33 % pour l'ensemble du

(7) La rémunération brute comprend le salaire direct, les primes et les avantages en nature, ainsi que la part salariale des cotisations sociales, retenues à la source par l'employeur, à l'exclusion des charges sociales employeur et des prestations directes (santé, etc.).

secteur industriel formel), la faiblesse de l'encadrement, de leur ancienneté dans l'entreprise, ou encore de leur expérience professionnelle. D'autres au contraire pèsent positivement sur les salaires de la zone franche, comme le niveau d'éducation plus élevé de leurs employés ou le nombre d'heures de travail. En 2001, les salariés de la zone franche travaillaient en moyenne 7 heures de plus que leurs homologues des entreprises privées soumises au régime de droit commun (53 et 46 heures par semaine respectivement) ;

– d'autre part, la rémunération prise en compte précédemment ne tient pas compte des différents avantages hors salaire, monétaires ou en nature (primes, congés payés, prestations diverses) qui viennent s'ajouter au salaire de base.

Pour affiner cette analyse, il convient de contrôler encore l'ensemble de ces « effets de structure », afin de mesurer les niveaux de salaire, toutes choses égales d'ailleurs, c'est-à-dire à poste de travail et à dotation en capital humain comparables.

Ces estimations seront menées à la fois sur le salaire de base et sur l'ensemble du revenu lié à l'exercice de l'emploi. Dans les deux cas, l'on comparera la « prime » (positive ou négative) perçue par les salariés des entreprises franches relativement à l'ensemble de la main-d'œuvre, mais aussi aux salariés du secteur industriel privé formel qui travaillent en dehors de la zone franche et dont la situation est la plus proche.

En commençant par le salaire de base, les estimations de fonction de gain horaire montrent que contrairement aux apparences, à caractéristiques personnelles identiques et à travail égal, les employés de la zone franche sont plutôt mieux payés que leurs homologues du secteur industriel. Cet avantage relatif tient toujours lorsqu'on considère l'ensemble de la main-d'œuvre exerçant sur le marché du travail. En fait, les salariés des entreprises franches occupent une position intermédiaire entre les employés du secteur public, les mieux lotis, et les travailleurs informels dont la rémunération est la plus faible. Mais il faut souligner que la prime perçue par les salariés de la zone franche va en s'amenuisant au cours du temps. Relativement élevée jusqu'en 1996 (10 % à 30 % suivant les cas), elle disparaît à partir de 1997. Depuis cette date, les salaires de base toutes choses égales d'ailleurs ne sont pas significativement différents en et hors zone franche (8). Cette évolution s'explique sans doute largement par le fait que la dynamique exceptionnelle enregistrée sur le marché intérieur ne profite pas aux entreprises franches qui exportent sur des marchés internationaux extrêmement compétitifs. De plus, à partir de la seconde moitié de l'année 2000, l'appréciation du taux de change est venue réduire la marge de manœuvre des entreprises franches.

Une meilleure protection et des prestations plus importantes

En fait le salaire de base ne constitue qu'un élément de la rémunération, même s'il est le plus important. Or les contraintes de compétitivité auxquelles font face les entreprises franches les incitent à privilégier des stratégies d'individualisation des salaires et d'incitation à la productivité, en accordant des primes de rendement ou d'intéressement aux bénéficiaires. L'ensemble des différentes composantes variables de la rémunération est en effet loin d'être négligeable : elles représentent 11 % à 22 % du salaire de base suivant les années. Mais les avantages hors salaires ne sont pas l'apanage des entreprises franches. Tous les types d'entreprises y ont recours, à l'exception notable du secteur informel. Sur ce plan, le secteur public (administration et entreprises publiques) se montre le plus généreux. *In fine*, les estimations obtenues sur la rémunération totale sont

(8) Le fait que le niveau des salaires dans les zones franches est supérieur ou égal à celui en vigueur dans les autres secteurs est en fait également constaté pour beaucoup de pays (Madani, 1999).

très proches de celles qui portent sur le seul salaire de base. A travail égal, les salariés de la zone franche jouissaient bien d'une prime financière positive au milieu des années 1990, aussi bien en regard de leurs homologues des entreprises privées industrielles de droit commun que vis-à-vis de l'ensemble des actifs tous secteurs confondus. Mais ce bonus n'a cessé de décroître, et il n'est plus significatif depuis 1998.

La qualité d'un emploi résulte non seulement de la rémunération qu'il procure, mais aussi de la couverture sociale à laquelle il donne accès, de la sécurité de l'emploi ou encore des possibilités de promotion qui lui sont associées. Sur tous ces plans, les entreprises franches protègent mieux leurs employés que les autres entreprises industrielles formelles du secteur privé. C'est particulièrement vrai de trois types de prestations, systématiquement plus répandues en zone franche : l'inscription à l'organisme officiel de sécurité sociale, l'accès aux congés payés et la possibilité de recourir à un service médical d'entreprise. Mais c'est dans le domaine de la sécurité de l'emploi que l'avantage aux salariés des entreprises franches est le plus marqué. Proportionnellement plus nombreux à disposer d'un bulletin de paie et à exercer comme permanents, ils sont aussi plus souvent couverts par un contrat de travail écrit tandis que leur salaire est mensualisé ; autant d'éléments formalisant et sécurisant la relation de travail. Si un nombre plus faible a connu une promotion interne dans l'entreprise, ce fait s'explique par leur moindre ancienneté. Une fois prise en compte les différences de poste et de qualification, les différences ne sont plus significatives. Enfin, les entreprises franches ont adopté une politique de qualification de la main-d'œuvre particulièrement active : en 2001, près d'un salarié sur trois a bénéficié d'une formation professionnelle payée par l'entreprise, contre moins d'un sur cinq dans le secteur privé formel hors zone franche.

Mais en dehors de cet avantage relatif aux salariés des entreprises franches, on assiste au cours de la décennie écoulée à un processus accéléré de « formalisation » des relations de travail. A titre d'exemple, alors qu'en 1995 seulement 21 % des salariés exerçant en zone franche étaient affiliés à la sécurité sociale, cette proportion n'a cessé de croître pour atteindre 88 % en 2001. Le même phénomène peut être observé sur tous les fronts (congés payés, primes diverses, couverture médicale, etc.), à tel point qu'en zone franche la contractualisation des relations salariales est aujourd'hui généralisée, ce qui était loin d'être le cas il y a encore quelques années. Ce mouvement de fond, réalisé en un temps record, est d'autant plus exceptionnel qu'il aura fallu plusieurs décennies aux pays industrialisés pour y parvenir et qu'on observe même la tendance inverse de précarisation des relations salariales dans la plupart des pays émergents. Cette évolution positive pour la main-d'œuvre malgache se diffuse progressivement à l'ensemble du secteur formel. Il est probable que le modèle instauré par la zone franche a joué un rôle moteur.

Pourquoi les salariés de la zone franche ne sont-ils pas plus satisfaits ?

Le taux de « satisfaction » (déclarer vouloir conserver son emploi actuel) ne cesse d'augmenter au cours des six dernières années, de 50 % à près de 75 %. L'amélioration de l'adéquation entre postes occupés et ambitions professionnelles traduit l'embellie globale du marché du travail. Mais paradoxalement, les salariés des entreprises franches ne se montrent pas plus satisfaits de leur emploi que les autres, malgré les avantages relatifs dont ils bénéficient. De plus, l'indice de « satisfaction » défini ci-dessus ne porte que sur les salariés qui sont restés dans l'entreprise. Or celui-ci est surestimé dans la mesure où il ne tient pas compte des employés qui ont quitté leur emploi. Ce point est particulièrement important puisqu'il est souvent fait grief aux entreprises franches de pratiquer une politique de sur-exploitation des salariés, se caractérisant par un *turnover* important. L'ancienneté moyenne est effectivement beaucoup plus faible en zone franche

(de l'ordre de deux ans contre sept hors zone franche à Madagascar). Cependant, cet indicateur ne permet pas de départager un éventuel effet de *turnover* accéléré mis en œuvre par l'entreprise, du rôle de la création relativement récente du régime spécial d'entreprises franches et de leur forte dynamique d'embauche qui réduit mécaniquement l'ancienneté moyenne des salariés.

Nous avons donc calculé un taux de rotation du personnel en rapportant le nombre de salariés qui ont quitté leur entreprise au cours de l'année précédent l'enquête à la somme de ceux qui sont partis et de ceux qui y exercent encore. Il apparaît que le taux de *turnover* est sensiblement supérieur en zone franche. Chaque année, environ un salarié sur cinq quitte son poste lorsqu'il travaille en zone franche, contre un peu plus d'un sur dix dans le secteur privé formel (9).

Toutes ces mesures sont imparfaites et dépendent notamment de facteurs subjectifs difficiles à analyser. Mais elles montrent clairement que le travail en zone franche ne constitue pas l'horizon indépassable du salariat. Une des raisons qui peut être avancée pour expliquer cette difficulté des entreprises franches à retenir leurs employés est liée au rythme de travail. Ce dernier y est beaucoup plus contraignant qu'ailleurs. La durée moyenne du travail des salariés n'a cessé d'augmenter de 45 heures hebdomadaires en 1995 à 53 heures en 2001. Dans le même temps, elle se maintenait autour de 45 heures hors zone franche. Une telle charge horaire pose un problème d'autant plus aigu que les entreprises franches emploient massivement des femmes, soumises comme ailleurs au phénomène de « la double journée », lié aux tâches domestiques. De plus, il est probable que cette contrainte horaire s'accompagne d'un problème d'intensité du travail. L'intégration au marché mondial et ses exigences de compétitivité (coûts, délais, qualité), induisent les entreprises à une gestion plus serrée de la main-d'œuvre, par un contrôle plus fort sur les cadences, l'assiduité et la productivité.

En dépit de tout cela, les entreprises franches traitent plutôt mieux leurs salariés que leurs homologues du secteur industriel formel privé. Ce traitement favorable des salariés des zones franches, certes tout relatif, ne doit sans doute pas être imputé à un tropisme philanthropique des dirigeants des ces entreprises, dont la faiblesse des coûts du travail constitue la raison principale de leur venue à Madagascar. Trois raisons nous semblent pouvoir être invoquées pour expliquer cet état de fait. En premier lieu, étant en prise directe sur le marché mondial et souvent originaires de pays développés, les entrepreneurs des zones franches sont les plus susceptibles de tenir compte des pratiques sociales en vigueur dans les pays industrialisés, où le salariat d'entreprise est la norme. En deuxième lieu, évoluant dans un environnement local parfois hostile, leurs entreprises se montrent les plus vigilantes quant au respect de la législation, notamment du travail : vigilance aiguë par une présence syndicale active. Enfin, la santé économique des zones franches tournées vers l'exportation leur permet plus facilement de « lâcher du lest » en matière de politique salariale, que d'autres secteurs dépendant exclusivement du marché intérieur. Aussi, il convient d'inverser la proposition commune selon laquelle les entreprises franches viennent dégrader les conditions de travail des nationaux. Ce ne sont pas les entreprises franches qui entraînent vers le bas la qualité des emplois salariés à Madagascar, mais les conditions peu favorables faites aux salariés, en vigueur sur le marché du travail local, qui les attirent dans le pays. Leur présence est au contraire susceptible de profiter aux salariés, en incitant les autres entreprises à aligner leur politique salariale sur la leur, en moyenne plus généreuse en dépit de certaines apparences, comme on l'a montré plus haut.

(9) Le niveau de 20 % du *turnover* que nous avons calculé à partir des enquêtes-emplois est sans doute surestimé. En effet, le nombre de départ couvre l'année calendaire précédant l'enquête mais aussi les quelques mois de l'année en cours. Ainsi, pour l'enquête emploi 1997, nous enregistrons les départs en 1996 mais aussi au cours des premiers mois de 1997 (janvier, février, mars, si la personne a été enquêtée en avril 1997). Malgré ce problème de niveau, les comparaisons entre secteurs gardent tous leur sens.



La réussite finale d'un processus de transition économique

Un tel bilan est particulièrement éloquent quant au rôle positif que joue la zone franche à Madagascar. Non seulement elle constitue le secteur le plus dynamique de l'économie malgache depuis sa création au début des années 1990, mais elle demeure aussi depuis une décennie le principal moteur de la croissance du pays. La plupart des clichés associés aux entreprises franches dans le monde tombe. D'une part, celles-ci ne sont pas le lieu privilégié d'une exploitation éhontée de la main-d'œuvre. Au contraire, les conditions d'activité des salariés y sont plutôt meilleures qu'ailleurs. *A fortiori*, les formes les plus brutales de l'exploitation du travail dans certaines entreprises exportatrices du Sud au service d'un capitalisme sans frein et sans loi (travail des enfants, travail forcé, quasi-esclavage) n'ont pas cours dans la zone franche malgache. Loin de peser négativement sur le marché du travail et les politiques salariales, la présence des zones franches constitue un facteur de progrès social susceptible d'améliorer les conditions de travail tout en montrant la voie d'une intégration réussie à l'économie mondialisée.

D'autre part, les inquiétudes de voir se reconstituer une économie d'enclave, source de désarticulation du tissu productif ne se trouvent pas confirmées. L'impact sur le marché intérieur de l'activité de la zone franche est très important. Par ses caractéristiques productives, intense en travail et grande consommatrice de services locaux, la zone franche dynamise la demande et est un débouché notable pour l'offre domestique.

L'expérience de la zone franche à Madagascar constitue le meilleur exemple de réussite du processus de transition vers l'économie de marché et d'insertion dans l'économie mondiale, qu'ai jamais connu Madagascar depuis l'indépendance. Ce succès mérite d'autant plus d'être souligné que peu d'autres secteurs se sont montrés aussi performants, et qu'à l'échelle continentale de l'Afrique subsaharienne, nombreux sont les pays qui ont tenté une expérience similaire, mais sans résultat.

Les événements qui ont affecté le pays en 2002 suite à l'élection contestée du 16 décembre 2001 font cependant peser un double risque sur l'avenir de la zone franche. A court terme, les mois de grève, les barrages instaurés sur les routes desservant la capitale, dont dépend très directement l'approvisionnement en matières premières et l'écoulement des produits, ont mis en difficulté les entreprises franches. Le non-respect des plannings de production et l'incertitude qui a régné sur la durée de la crise, ont entraîné une perte de confiance des investisseurs et des clients. Nombre de contrats ont ainsi été annulés. Une partie de la production a été transférée dans d'autres pays (Maurice, Afrique du Sud, etc.). Le niveau du chômage technique à la fin du mois d'avril 2002 a été estimé à près de 50 000 personnes, soit 50 % environ des emplois, auxquelles s'ajoutent les 30 000 salariés licenciés. On peut aujourd'hui se demander si l'ensemble de la dynamique vertueuse de la zone franche n'est pas compromise, tant les capitaux sont sensibles à l'instabilité politique ; cette dernière étant considérée par les opérateurs comme le premier facteur inhibant les investissements potentiels. Selon le Groupement des opérateurs (GEFP), il est possible que la zone franche perde de façon définitive environ un tiers de l'ensemble des emplois créés (soit près de 30 000 emplois) du fait de la crise politique. Si *a priori* moins d'une dizaine de grosses entreprises ont fermé ou manifesté leur volonté de cesser définitivement leur activité, une solution rapide devrait être trouvée pour résoudre les problèmes de trésorerie et relancer rapidement les activités de la zone franche. Malgré le constat général de volatilité des capitaux investis dans ce type d'activité, on peut espérer un redémarrage plus ou moins rapide (à l'horizon d'une à deux années) et un renouement avec la dynamique positive amorcée, compte tenu des atouts réels de Madagascar et des marchés potentiels qui peuvent être conquis, notamment *via* la nouvelle loi américaine favorable aux importations africaines, l'AGOA (*African Growth and Opportunity Act*) (10).

Afrique

contemporaine

N° 202-203

avril-sept. 2002

Les entreprises
franches

Aujourd'hui la question n'est pas de remettre en question cette stratégie que de favoriser son extension. Compte tenu de la structure de l'économie malgache, caractérisée par la prédominance massive de l'agriculture de type familial, une politique de croissance tirée par les exportations industrielles ne saurait à elle seule répondre aux objectifs de développement équitabement réparti et durable que s'est fixé le gouvernement malgache (11). Elle n'en constitue pas moins un axe à privilégier. Pour ce faire un certain nombre d'obstacles reste encore à lever.

D'abord, une stabilité politique doit être rapidement retrouvée afin de rétablir la stabilité et le climat de confiance envers Madagascar. C'est une condition *sine qua non* de la poursuite du processus amorcée depuis dix ans. Ensuite, l'amélioration des services publics et de l'efficacité de l'administration (environnement des affaires, cadre réglementaire incitatif et transparent, amélioration des infrastructures, renforcement des capacités de gestion) est le principal enjeu à terme. En troisième lieu, l'encouragement de la diversification des activités, notamment en direction des activités de services informatiques, dont le potentiel de croissance est immense, doit aussi être mené de front avec la promotion de l'intégration de la filière textile (production cotonnière/transformation). Enfin, en matière salariale, la montée continue des horaires, doublée de la baisse relative de la rémunération des salariés comparée à celle en vigueur dans les autres secteurs formels, est inquiétante. Il conviendrait de mieux analyser ce phénomène et le cas échéant de favoriser un partage salaires/profits plus équitable.

Juillet 2002

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

Un essor
économique
en question

163

Bibliographie

Bost (F.), *Les zones franches en Afrique subsaharienne*, étude du Centre français du commerce extérieur, Paris, 2000.

Cling (J.-P.) et Letilly (G.), *Export Processing Zones: A Threatened Instrument for Global Economy Insertion*, Report prepared for the permanent Delegation of Japan to the OECD, document de travail DIAL, n° 2001/17, DIAL, Paris, 2001.

Coury (D.) et Roubaud (F.), *Le travail des enfants à Madagascar : un état des lieux*, MADIO, n° 9717/E, Antananarivo, 1997.

Gouvernement malgache, *Le Document stratégique de réduction de la pauvreté* (DSRP), Antananarivo, 2001.

Madani (D.), « A Review of the Role and Impact of Export Processing Zones », *Policy Research Working Paper*, n° 2238, World Bank, Washington, D.C., novembre 1999.

MADIO :

– *L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans l'agglomération d'Antananarivo. Enquête 1-2-3, premiers résultats de la phase 1 sur l'emploi*, Antananarivo, 1995-1999 ;

– *Le secteur industriel formel à Madagascar : caractéristiques, performances, dynamique et perspectives. Enquête annuelle dans l'industrie, premiers résultats*, Antananarivo, 1995-1999.

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

– « L'approche à haute intensité de main-d'œuvre : une opportunité pour Madagascar », *Economie de Madagascar*, n° 1, Antananarivo, 1996, p. 100-129.

– « Les entreprises franches à Madagascar : économie d'enclave ou promesse d'une nouvelle prospérité ? », *Economie de Madagascar*, n° 2, Antananarivo, 1997, p. 217-248.

Watoon (P.L.), « Export Processing Zones: Has Africa Missed the Boat? Not yet! », *Africa Region Working Paper Series*, n° 17, World Bank, Washington, D.C., mai 2001.

(10) L'AGOA permet l'accès au marché nord-américain aux produits textiles africains sans droits de douanes ni quotas à la seule condition que les intrants utilisés soient d'origine locale ou importés des Etats-Unis.

(11) L'emploi en zone franche représente moins de 1 % du marché du travail, contre près de 20 % à Maurice.

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