

EDITORIAL

Au large de l'Afrique, Madagascar affirme à de nombreux égards sa différence par rapport au continent. Aux yeux de l'observateur non averti, son évolution économique au cours des vingt dernières années semble toutefois avoir été marquée par de nombreux symptômes du "syndrome africain" : dégradation générale de la situation économique, efforts non conclusifs d'ajustement des politiques, valse-hésitation avec les institutions de Bretton Woods, promesses de reprise et rendez-vous manqués,...

Ces similarités apparentes cachent toutefois des différences réelles. Si elle est proche de l'Afrique, Madagascar, la Grande Ile de l'Océan Indien, semble souvent plus attirée par l'Asie. A cet égard, les bas coûts de la main d'œuvre malgache sont souvent mentionnés comme un atout pour un modèle de développement «asiatique». On doit par ailleurs noter que la détérioration de la situation économique malgache a précédé celle du continent africain, et que les efforts d'ajustement des autorités de ce pays sont aussi antérieurs à ceux de nombreux gouvernements africains. Il est de ce fait quelque peu paradoxal que, à l'heure où l'Afrique subsaharienne améliore ses résultats économiques, la reprise de l'économie malgache apparaisse en comparaison tardive et limitée.

Il nous a donc semblé intéressant de consacrer un numéro de Dialogue à l'expérience malgache, afin de mieux comprendre les spécificités de l'histoire récente de ce pays et, ce faisant, de mieux la situer par rapport à l'évolution du continent voisin. DIAL travaille de manière régulière sur l'économie de Madagascar, à travers l'appui qu'il apporte au projet Madio. Commencé à la fin 1994, ce projet a pour objectif d'aider les autorités malgaches dans leur réflexion macro-économique sur le processus de transition. Dans une certaine mesure, l'analyse de l'évolution récente de l'économie malgache proposée dans ce numéro constitue aussi une présentation synthétique des travaux de Madio et DIAL sur ce sujet - de la même manière que le Dialogue N°5 de juin 1996 présentait une synthèse des travaux de DIAL sur l'économie camerounaise.

Les approches suivies dans ces deux pays illustrent la méthode que DIAL s'efforce de mettre en œuvre dans ses études macro-économiques. Celle-ci comprend en particulier une implication directe des chercheurs dans l'ensemble de la chaîne de l'information : rassemblement et traitement des données statistiques, analyses économiques, modélisation macro-économique. Cette méthode privilégie, en amont, la collecte des informations quantifiées fiables sur lesquelles doivent s'appuyer la compréhension et la représentation des relations économiques.

La détérioration marquée de l'information statistique dans de nombreux pays au sud du Sahara est un problème de longue date, qui résiste aux engagements réguliers des responsables africains, bailleurs de fonds et institutions internationales. Tant que cette situation ne sera pas corrigée, l'implication directe des chercheurs dans la collecte préalable de l'information apparaît de fait indispensable à la compréhension de la situation économique et, partant, à la définition de politiques adaptées dans ces pays.

L'ECONOMIE MALGACHE DE 1990 A 1998

Un retour fragile de la croissance suspendu aux efforts de réforme

I. 1990-1995 : Une stratégie économique remise en question par la transition politique ?	2
II. 1996 : Une année en demi-teinte	4
III. 1997 : La croissance retrouvée	5
IV. Perspectives : 1998, l'année de tous les dangers	8
V. Conclusions	9

L'ECONOMIE MALGACHE DE 1990 A 1998

Un retour fragile de la croissance suspendu aux efforts de réforme

Madagascar s'est engagé depuis maintenant près de quinze ans dans un processus d'ajustement de son économie. Suite aux échecs des stratégies économiques du passé, Madagascar, à l'instar de nombreux pays en développement, a pris un tournant au milieu des années 80. Le pays mise dorénavant sur la libéralisation ainsi que sur l'ouverture à l'économie mondiale.

Ainsi, malgré des hésitations, les autorités successives ont adopté une large gamme de réformes allant dans ce sens telles que :

- la suppression des taxes à l'exportation ;
- la forte diminution des droits et taxes à l'importation ;
- la libéralisation des circuits de commercialisation et des prix, auparavant administrés ;
- l'instauration d'un régime spécifique d'entreprises franches exportatrices ;
- la mise en place d'un système de taux de change flottant en 1994.

Même si, dans certains domaines, la libéralisation est encore en cours et toujours difficile (réforme du secteur bancaire et de la fonction publique, privatisation, etc.), les étapes déjà franchies marquent un degré élevé d'engagement dans le processus visant l'instauration d'une économie ouverte de marché.

Suite à deux décennies de récession-stagnation, le début de relance de l'économie malgache, à la fin des années 80, a fait renaître les espoirs. La croissance du PIB a dépassé celle de la population en 1988 et 1989. Malheureusement, cette amorce de reprise économique ne s'est pas confirmée. Les événements de 1991, notamment la grève qui a paralysé le pays, et la confusion politique qui a suivi, ont interrompu le processus.

Cette dynamique économique pose la question de fond du lien entre réformes structurelles et croissance ; lien rendu encore plus complexe par la concomitance de la transition économique (d'une économie administrée à une économie de marché) et de la transition politique (du socialisme réel à la démocratie).

Sur plus longue période, la médiocrité des performances économiques fait ressortir la singularité du cas malgache. En effet, ni les changements radicaux de régimes politiques (1972, 1975, 1991), ni ceux observés dans le mode de régulation économique, ne semblent avoir réussi à enrayer le processus continu d'involution (voir encadré). Les causes de la régression peuvent-elles être le simple résultat malencontreux d'une succession d'erreurs de gestion ou résident-elles dans des données structurelles spécifiques à la société malgache ?

I. 1990-1995: Une stratégie économique remise en question par la transition politique ?

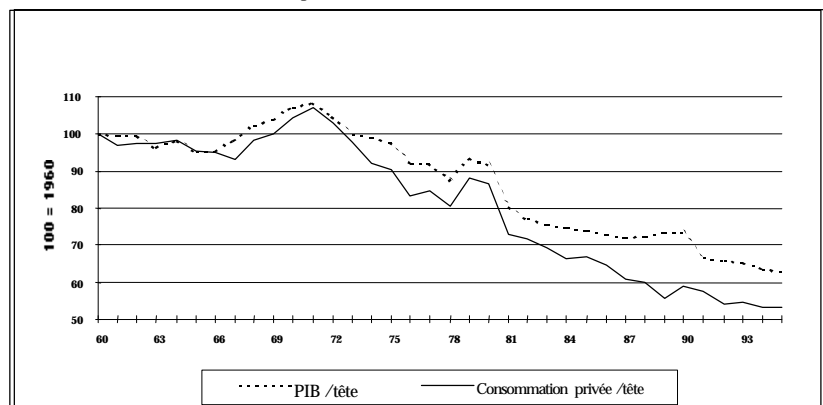
La trajectoire économique durant la phase de transition politique de la première moitié des années 90 porte la marque d'un environnement instable. La confusion politique et l'absence d'orientations économiques claires ont des conséquences néfastes sur la croissance. La décision des principaux bailleurs de fonds de restreindre leurs relations avec Madagascar fragilise l'économie malgache.

Suite à la chute marquée de 1991 (-6,3%), et malgré un léger redressement depuis cette date, le PIB en volume reste toujours en deçà de son niveau de 1990. De 1990 à 1995, le taux de croissance annuel

Une régression inexorable des niveaux de vie sur longue période

Madagascar se caractérise par une régression continue du niveau de vie des ménages, qui atteint en 1996 son point le plus bas depuis l'indépendance. Aujourd'hui, la majorité des malgaches n'a jamais connu de période durable de croissance du revenu. Entre 1960 et 1995, le PIB par habitant a chuté de 36,8%, et la consommation privée de 46,8%, soit un taux de croissance moyen de -1,8% par an. Si on part de l'année 1971, la plus faste du point de vue du revenu par habitant, la baisse de la consommation privée par tête atteint même 50,3%. Cette dynamique négative de la consommation est confirmée par les données d'enquête.

Evolution du PIB et de la consommation privée par habitant 1960-1995 (aux prix de 1984 ; base 100 = 1960)



moyen est de 0,3%, soit une régression du PIB par tête de 2,5% par an. La faible croissance est principalement entraînée par la consommation des ménages (1,4% par an).

L'évolution de la demande publique est négative, l'ajustement portant surtout sur l'investissement (-9,4%), tandis que la consommation se contracte à un rythme annuel moyen de -2,6%. Seul l'investissement privé connaît une croissance sensible (+4,4%), mais à partir de niveaux extrêmement faibles (4,6% du PIB). La médiocre performance des exportations (+1,9%), mettant en échec la stratégie de croissance tirée par les exportations, ne peut empêcher la dégradation du solde commercial, en regard de la hausse importante des importations (+5% par an).

La dégradation des finances publiques

La léthargie qui caractérise l'économie malgache de 1991 à 1995 se traduit par un déséquilibre des finances publiques. L'amélioration constatée à la fin des années 1980 se trouve remise en question.

L'Etat n'arrive pas à dégager les ressources nécessaires pour financer ses dépenses. La pression fiscale est faible (moins de 10% du PIB), comparée aux pays similaires d'Afrique sub-saharienne, et décroissante sur toute la période. Cette contre-performance est essentiellement imputable à la dégradation de l'appareil administratif.

Des mesures énergiques de limitation des dépenses sont prises dans le même temps (gel des embauches, baisse des dépenses de fonctionnement et surtout d'investissement). Mais ces efforts sont en partie annulés par la croissance du service de la dette, qui pèse lourdement sur les finances publiques. De plus, ils mettent en péril la capacité administrative d'une fonction publique déjà fortement dégradée.

Le déficit global, descendu à moins de 1% du PIB en 1990, se creuse ensuite, sous le double effet de la baisse de l'effort fiscal et de la montée du poids des intérêts de la dette.

Finalement, si une légère amélioration est constatée en 1995 avec un quasi-équilibre du déficit primaire et un déficit global ramené à moins de 6%, cet ajustement par le bas est problématique car il résulte plus d'une restriction des dépenses que d'une augmentation des recettes.

La stagnation des exportations...

Les secteurs exportateurs se caractérisent par un faible dynamisme peu compatible avec la volonté d'ouverture de l'économie. Les volumes stagnent, voire régressent pour certains produits. De plus, la tendance à la diversification, nette durant la deuxième moitié des années 1980 (la part des trois premiers produits passant de près de 70% à moins de 50% du fait de l'émergence de nouveaux produits : crevettes, textiles) marque le pas à

partir de 1991. Certes, l'évolution des cours mondiaux est défavorable au pays au début des années 90, et la tendance ne s'inverse qu'en 1994, avec notamment la forte hausse du prix du café. Mais, à l'image de l'ensemble de l'économie, l'évolution des exportations résulte moins du contexte international que des problèmes internes pesant sur l'offre. L'analyse sur longue période montre en effet une faible influence des prix mondiaux sur les volumes exportés. En revanche, les contraintes internes qui inhibent l'expansion des exportations sont déterminantes (insuffisance d'infrastructures, accès limité au crédit, absence d'informations sur les débouchés extérieurs, climat socio-politique et économique instable, etc.).

... qui s'accompagne d'une hausse des importations

L'inertie des exportations est d'autant plus problématique que l'offre locale est incapable de satisfaire le marché intérieur, ce qui se traduit par une montée des importations. L'existence d'importations non localement substituables et la faible

LE PROJET MADIO

MADIO (MADagascar-Dial-Instat-Orstom) est un projet chargé d'apporter une contribution à la réflexion macro-économique sur le processus de transition à Madagascar. Une partie de ses travaux s'inscrit dans le cadre de la réhabilitation de l'appareil statistique national.

L'approche adoptée par MADIO suit trois axes : la production statistique, les analyses thématiques et la modélisation macro-économique. Les travaux menés par le projet portent principalement sur :

- les conditions de vie de la population urbaine (emploi, consommation, éducation, santé, etc.) ;
- l'état des campagnes (activité, revenu, consommation, etc.), analysé à partir d'observatoires ruraux ;
- les performances du secteur industriel formel ;
- l'analyse macro-économique (PIB, évolution des prix, finances publiques, commerce extérieur).

MADIO est constitué d'une équipe de 17 chercheurs (dont 4 allocataires de recherche) européens et malgaches, multidisciplinaire (économistes, géographes, historiens). Le projet travaille par ailleurs en étroite collaboration avec les chercheurs de DIAL.

Le projet est co-financé par l'Union Européenne, l'ORSTOM et le Secrétariat d'Etat à la Coopération et à la Francophonie. Basé à Madagascar, il a comme organisme partenaire l'Institut National de la Statistique (INSTAT).

compétitivité de l'offre intérieure (aussi bien en termes de prix que de qualité) rendent l'économie malgache fortement dépendante de l'extérieur.

Cependant, la tendance à la hausse des importations ne doit pas être interprétée en soi comme un phénomène négatif. Si cette montée se traduit par un dérapage du déficit de la balance commerciale, il faut plutôt pointer du doigt le faible dynamisme des exportations.

II. 1996 : Une année en demi-teinte

filiales, restructuration du secteur des télécommunications, ouverture du trafic aérien, appel international pour la prise de participation aux réseaux de distribution pétroliers, engagement de règlement à l'amiable des litiges survenus lors de la nationalisation, assouplissement de l'obligation de cession de devises pour les exportateurs, adhésion de Madagascar à l'article VIII du FMI concernant les paiements et transferts sur les transactions internationales.

... une définition plus explicite des orientations de politique économique...

avancée a débouché sur la signature d'accords avec les institutions de Bretton Woods en fin d'année (Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée de 81,6 millions de DTS sur 3 ans, et Crédit d'Ajustement Structurel avec la Banque Mondiale de 70,6 millions de US\$ début 1997).

...mais des résultats peu convaincants sur le plan économique...

La croissance reste faible en 1996, de l'ordre de 2% comme en 1995, et le pouvoir d'achat des ménages continue de s'effriter. Seul l'investissement public connaît une embellie significative, avec une contribution de près d'un tiers à la croissance totale. Mais ce résultat doit plus être interprété comme l'amorce d'un rattrapage après deux années de chute marquée que comme le signe d'une montée durable des investissements des administrations. Quant aux autres composantes de la demande intérieure, elles restent peu dynamiques.

...malgré un processus de désinflation et de stabilisation

Madagascar reprend le chemin de la stabilité, par la maîtrise des prix et des taux de change, après le traumatisme engendré par la spirale inflation/dépréciation du franc malgache des deux années précédentes. En effet, la mise en place du flottement de la monnaie en mai 1994, a entraîné une forte dépréciation de la devise malgache. En l'absence de mesures d'accompagnement, le flottement s'est immédiatement traduit par une bulle inflationniste à des niveaux jamais atteints à Madagascar.

Le processus de désinflation amorcé depuis 1995 se poursuit. En glissement annuel, l'indice des prix à la consommation, qui approchait des 40% au début de l'année 1996 passe sous la barre des 10% en fin d'année. Cette bonne performance en matière de prix peut être attribuée principalement à trois facteurs :

Les enquêtes menées par le projet MADIO Des statistiques au service de l'analyse économique

MADIO a mis en place quatre opérations statistiques d'envergure, et assure le transfert progressif des méthodologies à l'INSTAT, cette institution devant à terme les prendre en charge :

- une enquête emploi annuelle portant sur l'agglomération d'Antananarivo, à laquelle est jointe des modules spécifiques selon la méthodologie 1-2-3 (informel-consommation en 1995 ; éducation-santé-transfert en 1997) ;
- une enquête annuelle dans l'industrie, exhaustive sur les grandes entreprises, et couvrant l'ensemble du territoire national ;
- les observatoires ruraux, de périodicité annuelle, répondant à des problématiques spécifiques dans quatre régions de l'Ile (Marovoay : la reconversion des grands périmètres rizicoles ; Antsirabe : la petite riziculture familiale ; Antalaha : les cultures de rente face à la libéralisation ; Toliary : le désenclavement d'une zone de pêche et d'élevage) ;
- l'actualisation et l'extension de l'indice des prix à la consommation aux cinq autres grandes villes du pays (en dehors de la capitale).

Malgré la poursuite des vicissitudes politiques internes, qui perpétue un climat d'instabilité peu propice à la reprise de l'activité, la fin de l'année 1996 est marquée par le retour de Madagascar au sein de la communauté financière internationale.

Des avancées dans les réformes de libéralisation de l'économie...

En matière de réformes économiques, 1996 est loin d'être une année blanche. Un nombre important de mesures sont prises : désengagement de l'Etat de certaines

Autre signe positif et malgré les incertitudes politiques consécutives à l'empêchement du Président A. Zafy et à l'élection présidentielle anticipée, un Document-Cadre de Politique Economique est finalisé. Ce document donne les grandes lignes de politique générale, avec une liste et un calendrier précis des mesures qui doivent être exécutées d'ici l'an 2000. Cette clarification de la stratégie et des objectifs tranche avec le flou qui entourait la politique économique des années précédentes. Elle réaffirme la volonté du gouvernement malgache de poursuivre dans la voie de la libéralisation de l'économie. Cette

- *le maintien d'une politique monétaire restrictive.* L'objectif de contrôle de la masse monétaire, notamment des avances au Trésor, est mis en oeuvre à travers l'élargissement de l'assiette des réserves obligatoires et l'augmentation des taux d'intérêt nominaux.

- *l'appréciation du taux de change.* La monnaie malgache qui a atteint un minimum historique en août 1995, avec 945 FMg/FF, entame un rétablissement en 1996. Avec une moindre volatilité journalière des cours, imputable à l'amélioration du fonctionnement du Marché Interbancaire des Devises (MID), cette stabilisation constitue un facteur positif qui réduit l'opacité de l'environnement des entreprises (décision d'investissement, etc.). La stabilisation du taux de change, conjuguée à l'assouplissement des règles de rapatriement des devises, puis à l'adhésion à l'article VIII du FMI, porte un coup sévère au marché parallèle des devises.

- *l'atonie de la demande.* Le mécanisme de désinflation a aussi bénéficié du phénomène de désindexation des salaires, qui se traduit par une faible élasticité des salaires aux prix, de l'ordre de 0,3. En 1996, les salaires ne connaissent qu'une hausse modérée, après les fortes augmentations accordées en 1994 et 1995. La grille des salaires minima, qui influe sur le marché du travail privé, est maintenue constante. Pour le secteur primaire, la campagne 1995/96 est marquée par une baisse des prix vivriers réels au producteur (prix de production/prix à la consommation), et par une chute prononcée des prix des cultures de rente en termes nominaux, suite au recul des cours internationaux. Par ailleurs, la bonne qualité de la campagne agricole, notamment en ce qui concerne le riz, se traduit également par une pression à la baisse sur les prix, en écartant la nécessité du recours aux importations.

III. 1997 : La croissance retrouvée

En comparaison des années précédentes, 1997 marque une amélioration du contexte politico-économique, et de la confiance des bailleurs de fonds.

Sur le front politique, les inquiétudes engendrées par le taux

des institutions de Bretton Woods conduit les autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux à reprendre leurs activités dans le pays. Mais la conclusion des accords permet surtout à Madagascar de se présenter devant le Club de Paris, et de bénéficier d'un accord de principe concernant l'annulation et le réaménagement d'une partie de sa dette extérieure, estimée à 3 milliards de DTS, soit 118% du PIB, près de la moitié étant constituée par

La dette extérieure : la contrainte n'est pas levée malgré le passage au Club de Paris

L'année 1997 a été marquée par le huitième passage de Madagascar au Club de Paris, qui lui a permis de jouir du traitement du service de la dette dit des « termes de Naples », se caractérisant par la possibilité d'une réduction de 67% de la valeur actualisée du service de la dette. Cette mesure, si elle réduit le service de la dette sur les prochaines années, a par contre pour effet d'en augmenter l'encours de l'ordre de 46%, du fait de la recapitalisation d'une part substantielle des arriérés de paiement. Le montant total de la dette extérieure (encours plus arriérés) devrait s'élever à 114% du PIB en 1997 et 119% en 1998, contre 109% en 1996.

Après retraitement de la dette, on estime que la réduction de la valeur actualisée du service de la dette sera inférieure à 30%, pour deux raisons :

- la recapitalisation des arriérés a augmenté la base du service, et donc le montant des intérêts de la dette réaménagée au Club de Paris.
- la prépondérance des institutions multilatérales dans le service de la dette (autour de 55% pour 1997 et 1998) dont le rééchelonnement n'est pas encore admis pour Madagascar.

Avec l'obligation de rembourser pour 57,5 millions de DTS d'arriérés en deux ans, le service de la dette est identique à celui qui aurait prévalu en l'absence d'accords de rééchelonnement en 1997 et 1998. Néanmoins, le risque d'illiquidité à court terme est quasi-nul, l'intégralité du service étant couvert par les nouveaux prêts et subventions à l'ajustement structurel. Après 1999, le problème de la solvabilité du gouvernement Malgache risque de se poser de nouveau si des efforts importants ne sont pas réalisés au niveau des recettes publiques. Si le service de la dette semble modéré en proportion des exportations (a priori inférieur à 15% en 1999), il n'en est pas de même relativement aux recettes fiscales (le ratio est élevé, autour de 35%). L'encours de la dette extérieure est en effet à 94% d'origine publique. Une réduction du service de la dette des institutions multilatérales sera probablement nécessaire après 1999 afin de maintenir l'équilibre des finances publiques.

d'abstention record (50,3%) et la courte victoire de D. Ratsiraka au second tour de l'élection présidentielle du 29 décembre 1996 (50,7% des suffrages exprimés) ne se concrétisent pas. L'alternance ne remet pas en question les grandes orientations économiques du pays, que le président récemment élu avait lui-même amorcées à la fin des années 80.

L'avalisation de la stratégie économique du gouvernement par

des arriérés de paiement.

Une reprise des secteurs secondaire et tertiaire

En 1997, les taux de croissance des secteurs secondaire et tertiaire sont tous deux estimés à 4,1%. Toutes les branches d'activité semblent en profiter. La croissance profite de l'effet des jeux de la francophonie, notamment en ce qui concerne les branches services, BTP et télécommunications.

Un recul du sous-emploi sur le marché du travail urbain...

La reprise de la croissance se traduit par une amélioration sensible de la situation sur le marché du travail et, partant, des conditions de vie des ménages, après la stabilisation enregistrée en 1996.

L'enquête emploi annuelle réalisée dans l'agglomération d'Antananarivo, permet d'en prendre la mesure. Le chômage recule d'un point (de 6,8% à 5,8%). Le taux de sous-emploi global, qui cumule les trois formes de sous-emploi (visible, invisible et chômage), recule de près de 6 points en deux ans.

...accompagné d'une forte croissance du pouvoir d'achat des ménages urbains...

Les bons résultats de l'économie ont pour effet d'améliorer très sensiblement la situation des ménages urbains. A Antananarivo, ces derniers voient leur revenu d'activité croître de +9,2% en termes réels, et leur revenu par tête de +11,2%. De plus, cette embellie profite à toutes les catégories de ménages.

...mais d'une stagnation dans les campagnes

Si la reprise des revenus urbains est clairement attestée, la situation est beaucoup moins favorable dans les campagnes. Malgré l'incertitude des données agricoles, les prévisions du Ministère de l'agriculture, confortées par les observatoires ruraux mis en place par MADIO dans quatre régions du pays, font état de résultats modestes.

En ce qui concerne le paddy, il semble que la récolte ait été plutôt bonne en volume, mais les prix aux producteurs stagnent. Du côté des cultures de rente, la récolte de vanille est satisfaisante. Mais les prix, tout en étant supérieurs à l'année précédente, restent environ deux fois plus faibles qu'en 1994/95. Si les prix du café ont plus que doublé en un an, les dégâts causés par le cyclone Gretelle dans le Sud-Est, principale région productrice, ont réduit fortement la production, et, partant, les revenus des cultivateurs.

Globalement, l'année 1997 marque une relative stagnation de l'agriculture, insuffisante à renverser la tendance à l'appauvrissement des

campagnes, où sont concentrées la plupart des poches de pauvreté.

Une inflation maîtrisée

L'amélioration du pouvoir d'achat urbain résulte d'une maîtrise des prix non anticipée. En effet, la décélération de l'inflation amorcée depuis la mi-1995 se poursuit, à un rythme plus rapide que prévu. Ainsi, entre décembre 1996 et août 1997, le niveau des prix ne croît que de +0,7%.

Cette performance est d'autant plus remarquable que la détente de la politique monétaire, la dépréciation du taux de change, et la reprise de la demande intérieure auraient pu entraîner une dérive plus importante des prix. L'absence de tensions inflationnistes s'explique sans doute par l'existence d'importantes capacités de production sous-employées, et par un environnement plus concurrentiel, induisant une réduction des taux de marge commerciale.

Malgré les risques d'accélération de l'inflation en fin d'année (élargissement de l'assiette de la TVA, période de soudure), les performances en matière de prix pour l'année 1997 resteront excellentes. En moyenne annuelle, l'inflation devrait être circonscrite dans une fourchette de 5 à 6%

Le franc malgache se déprécie...

Le franc malgache reprend sa tendance à la dépréciation. Ce glissement s'explique par un déséquilibre persistant entre offre et demande de devises sur le MID, traduisant la piètre performance du commerce extérieur (voir infra).

...entraînant une légère dépréciation du taux de change réel...

La bonne tenue des prix intérieurs permet d'engranger en 1997 un gain de compétitivité (mesuré par l'évolution du taux de change effectif réel) de 11% par

La question rizicole à Madagascar : le marché « ne se décrète pas »

La question du riz revêt une importance stratégique à Madagascar. L'échec de la tentative de régulation par l'Etat de la filière riz au cours des années 70, 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, notamment en inversant la tendance catastrophique du début des années 80 (baisse des prix réels aux producteurs, importations massives), elle s'est soldée par un échec sans ambiguïté 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, exerçant des pressions écologiques insoutenables.

La libéralisation du secteur rizicole à Madagascar constitue 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'infrastructure, 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. Ce dernier ne pourra exprimer ses potentialités que par la promotion d'un partenariat, qui reste à inventer, entre un secteur privé moteur et un Etat producteur de biens publics (infrastructures, formation, sécurisation foncière, informations, etc.).

rapport à 1996, ce qui ne fait toutefois que ramener à une situation comparable à celle des années antérieures. Malheureusement, l'impact de cette amélioration de la compétitivité monétaire sur le commerce extérieur est négligeable.

...sans impact significatif sur la balance commerciale...

Malgré un contexte économique interne plus favorable, avec les gains de compétitivité enregistrés et l'amélioration de l'environnement extérieur, la réaction de l'offre interne, aussi bien pour l'exportation que pour la substitution des importations, est insuffisante pour tirer profit de cette conjoncture. Les importations enregistrant globalement une hausse continue, la balance commerciale continue de se détériorer. Non seulement les exportations stagnent, mais de plus, la hausse des importations est imputable aux biens de consommation courante localement substituables, et non aux biens d'équipement.

...malgré la contribution de la zone franche

Dans ce contexte, la zone franche est le seul secteur d'exportation dynamique (voir encadré). Sa part dans les exportations croît rapidement pour atteindre 30% en 1996-97. Mais la zone franche, à l'instar des entreprises textiles malgaches hors de la zone, reste fortement dépendante des intrants importés. Ce phénomène résulte en particulier de la défaillance des entreprises du textile en amont de la filière. Celles-ci ne sont pas en mesure de fournir les intrants nécessaires à l'activité des entreprises franches à des prix compétitifs, selon la qualité et les normes requises.

Aux achats de matières premières importées s'ajoutent les biens d'équipement non disponibles localement. Ainsi, malgré le niveau élevé des exportations, la contribution nette de la zone franche à la balance

commerciale, bien que positive, est limitée.

Le déficit chronique de la balance des services

Au déficit de la balance commerciale vient s'ajouter celui des services, qui perdure sans aucune amélioration notable depuis le début des années 80. Ce constat reflète l'existence de problèmes de fond que Madagascar ne parvient pas à résoudre. La contrainte générée par l'endettement est le premier facteur qui explique ce déficit chronique de la balance des services. Les intérêts de la dette représentent en effet la moitié des paiements. Malgré la bouffée d'oxygène due au récent passage au Club de Paris, entraînant à court terme une diminution des intérêts, le problème de la dette extérieure reste entier. Parallèlement, le fait que certains services, liés aux échanges tels que le transport, le fret et l'assurance, sont essentiellement assurés par l'extérieur, contribue à aggraver le déséquilibre.

Les finances publiques : vers une amélioration de la situation...

Les résultats prévus pour l'année 1997 en matière de recettes fiscales confortent la trajectoire favorable de

La baisse continue du volume de crédits à l'économie ces dernières années est considérée comme le problème majeur du développement des entreprises à Madagascar. En effet, les crédits à l'économie octroyés par le système bancaire représentaient moins de 10% du PIB en 1996, alors qu'ils atteignaient près de 17% du PIB en 1990. Trois facteurs semblent à l'origine de cette diminution de l'offre de crédits aux entreprises :

1 - La politique monétaire restrictive engagée par la Banque Centrale a limité l'offre de crédit. L'émission de titres monétaires assortis de taux d'intérêts élevés et le développement des adjudications de Bons du Trésor, ont détourné les banques de leur activité traditionnelle. Les produits issus de la trésorerie, plus rentables que l'octroi de crédits, ont constitué une part importante de leur production.

2 - L'octroi de crédit s'avère une activité risquée à Madagascar dans un système où l'information sur les entreprises est faible et où la montée en puissance des défaillances peut être rapide, comme on l'a vu dans le passé. Les variations des créances douteuses et litigieuses dans les années récentes ne semblent pas forcément liées aux variations des taux d'intérêts réels. Il paraît plus vraisemblable que le nombre d'entreprises solvables soit limité.

3 - La dégradation de la situation financière des banques publiques, dont les fonds propres sont actuellement négatifs, a des conséquences directes sur le volume de crédit. Ces banques sont obligées de réduire leurs engagements afin de garantir leur solvabilité. Néanmoins, la situation financière des banques publiques ne peut pas avoir, a priori, de conséquences sur l'ensemble du système. La structure du bilan des banques privées, extrêmement rentables, et le faible volume des positions croisées entre banques, confèrent aux institutions privées un haut niveau de sécurité. Si la baisse des taux observée en 1997 sur le marché monétaire semble avoir relancé le volume de crédits à l'économie (2,8% d'augmentation réelle de début janvier à fin juin 1997), celui-ci restera toutefois limité par le manque d'information et d'assurance du système.

l'économie malgache. Les prévisions de la loi des finances devraient être pratiquement atteintes, grâce à la hausse du niveau de l'activité économique, entraînant de façon mécanique une croissance des recettes, mais également à une augmentation de la pression fiscale. Celle-ci passerait en effet de 8,5% en 1996 à 9,1% du PIB en 1997.

... qui reste néanmoins limitée en face des enjeux

L'allègement des intérêts de la dette permet une réduction des dépenses. L'ampleur de la baisse est cependant limitée, car la marge de manoeuvre a été utilisée pour accroître les dépenses de personnel ainsi que les dépenses extra-budgétaires. L'amélioration des finances publiques provient ainsi essentiellement du poids plus faible de la dette, le déficit global passant de 4,9% en 1996 à 2% du PIB en 1997.

IV. Perspectives : 1998, l'année de tous les dangers

L'année 1997 marque bien le retour de la croissance à Madagascar, après une très longue stagnation. Les projections économiques, réalisées à partir du modèle néo-kéynésien Prestomad, tablent sur une croissance de 4.2% en 1997 et 5% en 1998.

Madagascar afficherait donc, pour la première fois depuis 1989, une croissance supérieure à celle de la population, à un niveau qui n'avait plus été atteint depuis 1979, année de l'« *investissement à outrance* ».

En termes d'environnement politico-économique, le climat s'améliore également sensiblement, après l'instabilité chronique du début des années 90. Cela se traduit par la restauration de la crédibilité du pays sur la scène internationale et

le retour progressif de la confiance des acteurs économiques.

Cependant, il convient de relativiser les résultats obtenus. Exceptionnelle à l'aune des performances historiques du pays, la croissance de Madagascar en 1997 reste inférieure aux 5% réalisés par l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. De plus, la nouvelle dynamique macro-économique reste fragile.

A court terme, 1998 se présente comme l'année de « tous les dangers ». Les projections encourageantes qui ressortent des exercices de simulations tablent sur la poursuite et même l'accélération du processus en cours. Cependant, les échéances électorales à venir (référendum constitutionnel, législatives) pourraient compromettre la réalisation, sur deux plans. D'un côté, elles pourraient marquer le retour à l'instabilité politique, conduisant à

l'attentisme et au blocage des investissements. De l'autre, le pouvoir en place pourrait être tenté de retarder certaines réformes programmées (fiscalité, vérité des prix, réforme de l'administration, campagne de privatisation), économiquement nécessaires mais politiquement risquées. Pour l'année 1998, tout l'enjeu va consister à concilier le calendrier des réformes structurelles avec les impératifs des règles de la démocratie. L'histoire de Madagascar depuis l'Indépendance montre combien cet exercice est périlleux. Par deux fois déjà, la dynamique de croissance qui commençait à émerger a été anéantie par des troubles politiques majeurs (en 1972 et 1991).

A moyen terme, la croissance enregistrée en 1997 s'accompagne de déséquilibres structurels qui risquent de compromettre sa viabilité. En premier lieu, la réponse de l'offre nationale a été très insuffisante. Une partie importante

LA ZONE FRANCHE : UN POLE DE CROISSANCE

Conformément à la stratégie d'ouverture extérieure, et compte tenu de la faiblesse de la demande intérieure et de l'épargne locale, un régime spécifique de zone franche d'exportation, incitant la venue d'opérateurs étrangers mieux introduits sur les marchés mondiaux, a été instauré. Cependant la question de l'opportunité de la zone franche se pose. Est-elle à même de jouer un rôle moteur pour favoriser la relance économique ou constitue-t-elle plutôt une économie d'enclave ? Les enquêtes récentes sur l'industrie et sur l'emploi réalisées par MADIO apportent des éléments de réponse.

La zone franche regroupe environ 130 entreprises en activités en 1996 et emploie plus de 30 000 salariés. Son potentiel de croissance est manifeste. Le démarrage plus rapide de la zone franche malgache par rapport à celle de l'Ile Maurice, la tendance à la diversification des activités attestant de l'existence de plusieurs créneaux, le niveau de l'emploi dépassant de 30% les prévisions, sont autant de signes prometteurs. Avec les performances constatées entre 1994 et 1995 en termes de création d'emplois (+70% dans la zone contre +9,5% pour le secteur industriel formel) et en termes de valeur ajoutée (respectivement +145% et +7,3%), le dynamisme dont fait preuve la zone franche est indéniable. Elle est d'ailleurs à l'origine de l'essentiel de la croissance industrielle.

Du point de vue macro-économique, les simulations mettent en exergue l'ampleur des effets d'entraînement des activités de la zone franche, et réfutent l'idée d'une économie d'enclave. Si les entreprises franches importent les trois quarts de leurs intrants, et s'articulent donc peu sur ce plan à l'économie locale, l'importance des revenus distribués aux ménages et du recours aux services locaux compense largement ce point négatif. Ainsi, malgré le faible poids de la zone franche à l'échelle du pays (de l'ordre de 1% du PIB et de l'emploi total), elle a été à l'origine d'une contribution significative au PIB en 1995 (à hauteur de 4,9%) et à l'emploi (3%). Ce résultat découle des effets indirects induits par la demande générée par les revenus ré-injectés par les entreprises franches dans l'économie. Même l'idée d'un manque à gagner pour l'Etat est contredite par l'accroissement des recettes fiscales sur la consommation et les importations résultant des effets d'entraînement. A cela s'ajoute la part croissante des entreprises franches dans les exportations (atteignant 30% en 1996), contrebalançant la hausse des importations. Elles répondent ainsi au double objectif d'accélération de la croissance et de réduction de la pauvreté par la création d'emplois, sans pour autant dégrader la balance commerciale, et les finances publiques.

Cette expérience constitue jusqu'à présent le meilleur exemple de réussite de la transition de Madagascar vers l'économie de marché et l'insertion internationale. Il convient de favoriser l'extension de cette zone afin qu'elle puisse atteindre une taille conséquente lui permettant de répondre, à plus grande échelle, aux espoirs qu'elle suscite.

du surcroît de la demande intérieure a été satisfaite par les importations. L'offre d'exportation n'est pas en mesure de saisir les opportunités générées par l'environnement international et les incitations fiscales. Le déficit commercial se creuse fortement, et exerce des pressions sur le taux de change. On est loin du schéma de croissance tirée par les exportations.

En second lieu, la performance fiscale de l'Etat n'est pas à la hauteur des enjeux. Bien que le taux de pression fiscale s'améliore légèrement, il reste très largement inférieur à celui enregistré dans les pays de niveau de développement comparable. Etant donnée la rigidité à la baisse des dépenses, le relâchement de la politique de dépenses constitue un pari risqué sur l'avenir, tant que ces dernières ne sont pas assises sur des recettes stables.

En troisième lieu, le redémarrage de la demande intérieure semble être plus le fait de l'économie urbaine que des zones rurales, qui restent à la traîne. Cette dynamique pose problème, dans la mesure où le développement du pays passe nécessairement par la dynamisation des zones agricoles, et qu'elle s'accompagne nécessairement d'un accroissement des inégalités entre villes et campagnes.

Dernier point, le problème de la dette extérieure reste entier, avec l'alourdissement de l'encours, du fait de la recapitalisation des arriérés

en 1997, et la part de plus en plus importante de la dette multilatérale dont le traitement n'est pas prévu.

V. Conclusion

En conclusion, la trajectoire suivie par l'économie malgache depuis 1990 pourrait ressembler à un schéma constaté dans plusieurs autres pays en développement depuis les années 80. Une ouverture et une libéralisation rapides de l'économie, combinées à un ajustement drastique des finances publiques, entraînent, à la fois, une chute importante des revenus et une déstabilisation financière, tandis que l'impact des réformes structurelles sur l'offre domestique tarde à se faire sentir. L'instabilité politique chronique du pays est aggravée par les faibles résultats économiques et provoque des à-coups dans le financement de l'économie (attentisme des opérateurs, négociations difficiles avec les bailleurs de fonds).

Marquées encore par le calendrier électoral, mais aussi par l'amélioration des anticipations de financements extérieurs, les années 1996 et 1997 se présentent comme des années de rattrapage en matière de salaires publics, de salaire minimum, et de dépenses publiques, et donc au niveau de la consommation des ménages (hausse des revenus urbains, augmentation des volumes des produits agricole, retour de capitaux). Ce rattrapage de

la croissance se heurte néanmoins à des contraintes structurelles fortes en matière de capacité de production et de recettes budgétaires.

Aussi, la réussite de la transition en cours, afin que le pays retrouve un sentier de croissance durable et équitable, repose plus que jamais sur la mise en oeuvre de réformes structurelles. Les déséquilibres présents mettent clairement en lumière les contraintes à lever. Deux des plus urgentes peuvent être soulignées. D'une part, celle qui pèse sur le financement de l'offre domestique (voir encadré), qu'elle soit orientée vers la satisfaction du marché intérieur ou tournée vers les exportations. Un effort particulier doit être entrepris dans le domaine du financement de la production agricole pour permettre soit l'extension des terres cultivées, soit des gains de productivité au niveau des pratiques culturelles pour accroître la productivité agricole. D'autre part, l'efficacité de l'administration publique est aujourd'hui déplorable. Or, pour asseoir une politique de développement ambitieuse, l'Etat doit développer sa fiscalité interne, la question étant plus liée à l'administration de l'impôt qu'à sa réglementation. Cette fiscalisation élargie doit nécessairement s'accompagner d'un accroissement de la productivité des services publics, gage du retour de sa crédibilité.

UN ECHANTILLON DES DOCUMENTS MADIO

I. Cadrage macro-économique

- RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F., "L'approche à haute intensité de main-d'oeuvre (HIMO) : une opportunité pour Madagascar. Essai de cadrage macro-économique", n°9625/E, mai 1996, 27p.
- ANDRIANARISON F., "Pression, structure fiscale et politiques macro-économiques à Madagascar", n°9636/E, juillet 1996, 21p.
- RAZAFINDRAKOTO M., "Dynamique des échanges extérieurs de Madagascar sur longue période : 1967-1995", n°9644/E, août 1996, 25p.
- RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F., « Bilan macroéconomique 1990-1996 et perspectives de l'économie malgache 1997-1998 : exercice de simulation à partir d'un modèle de court terme », n°9664/E, décembre 1996, 32p
- GAUTIER J.F., "La dette extérieure de Madagascar : les lendemains qui déchantent », n°9710/E, avril 1997, 28p.
- RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F. « La Zone Franche à Madagascar : économie d'enclave ou promesse d'une nouvelle prospérité ? Nouvel esclavage ou opportunité pour le développement du pays? », n°9719/E, juin 1997, 31p.
- GAUTIER J.F., « Les banques de dépôts à Madagascar: mais où sont passés les crédits? », n°9729/E, 25p., juillet 1997.
- RANDRIANARISON J.G., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F., « Madagascar : situation macroéconomique. Les performances en 1997 et les perspectives en 1998 », n°9746/E, novembre 1997, 33p.

II. Emploi, revenus, conditions de vie des ménages

- BARDON R., RAKOTOMANANA F., RAMILISON E., RANDRIANARISON J.G., ROUBAUD F., "Le secteur informel dans l'agglomération d'Antananarivo : performances, insertion, perspectives. Enquête 1-2-3, premiers résultats de la phase 2, second trimestre 1995", n°9513/E, octobre 1995, 50p.
- RAMILISON E., RAVELOSOA R., ROUBAUD F., "La consommation et le rôle du secteur informel dans la satisfaction des besoins des ménages dans l'agglomération d'Antananarivo. Enquête 1-2-3, premiers résultats de la phase 3, second trimestre 1995", n°9514/E, octobre 1995, 33p.
- RAVELOSOA R., ROUBAUD F., "Dynamique de la consommation des ménages de l'agglomération d'Antananarivo sur longue période : 1960-1995", n°9602/E, janvier 1996, 25p.
- ROUBAUD F., "La politique d'éducation au coeur de l'ajustement à Madagascar : que veulent les tananariviens ?", n°9634/E, juillet 1996, 26p.
- COURY D., "Le phénomène de déscolarisation dans l'agglomération d'Antananarivo : l'investissement scolaire est-il encore rentable?" n°9642/E, juillet 1996, 15 p.
- RAKOTOMANANA F., RAMILISON E., ROUBAUD F., « L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans

l'agglomération d'Antananarivo. Enquête emplois 1997, premier trimestre 1997 », n°9728/E, juin 1997, 48p.

III. La dynamique industrielle

- RAZAFINDRAKOTO M., "Dynamique industrielle à Madagascar sur longue période : 1960-1995", n°9613/E, mars 1996, 30p.
- ANDRIANARISON F., RANDRIANARISON J.G., RATSIMANDRESY J., RAZAFINDRAKOTO M., ROUBAUD F., "Le secteur industriel formel à Madagascar : Caractéristiques, performances, dynamique et perspectives. Enquête annuelle dans l'industrie, exercice 1995, premiers résultats", n°9705/E, mars 1997, 66p.
- RAZAFINDRAKOTO M., « Performances comparées des entreprises industrielles publiques, privées nationales et étrangères à l'heure de la privatisation et de l'ouverture extérieure » n°9714/E, mai 1997, 17p.

IV. Le secteur agricole

- RAZAFINDRAKOTO M., "Quel avenir pour la vanille malgache à l'heure de la libéralisation : analyse à partir de l'observatoire d'Antalaha ", n°9619/E, avril 1996, 25p.
- RAKOTOMANANA F., ROBILLIARD A.S., « Le secteur agricole à Madagascar en 1993/1994 vu à travers l'enquête permanente auprès des ménages », n°9639/E, août 1996, 27p.
- ROUBAUD F., « La question rizicole à Madagascar : les résultats de 10 ans de libéralisation », n°9640/E, novembre 1996, 22p.
- DROY I., « Que sont les greniers à riz devenus ? Le désengagement de l'Etat sur les grands périmètres irrigués de Marovoay et du lac Alaotra », n°9657/E, décembre 1996, 22p.
- DROY I., PESNEAUD F., RASOLOFO P., RATOVOARINONY R., ROBILLIARD A.S., "Un aperçu de l'état des campagnes malgaches : observatoires ruraux 1996, premiers résultats", n°9711/E, avril 1997, 60p.

REVUE « ECONOMIE DE MADAGASCAR »

A l'instigation du projet MADIO, la revue « Economie de Madagascar » est née en décembre 1996. Parrainée par la Banque Centrale et l'INSTAT, elle vise à promouvoir et à diffuser les réflexions et les recherches sur le développement économique de Madagascar. Avec la parution du second numéro, en novembre 1997, portant sur les enjeux et contraintes de la libéralisation dans le secteur agricole, la revue aborde un thème fondamental pour la réussite du processus de transition économique à Madagascar.