

POLITIQUE DE FINANCEMENT
Club Développement et Ethique
MADAGASCAR
POUR UNE POLITIQUE DE FINANCEMENT EXTÉRIEUR DURABLE
ET RESPONSABLE



•Financement externe apparaît quand les dirigeants recherchent des fonds auprès des prêteurs ou d'investisseurs.

Par exemple:
-Emettre des obligations, ou contracter un emprunt, ou procéder à une augmentation du capital pour financer l'achat de bâtiments et machines

www.madagate.org



NOTE D'ANALYSE STRATÉGIQUE

MADAGASCAR :
POUR UNE POLITIQUE DE FINANCEMENT EXTÉRIEUR DURABLE ET RESPONSABLE

I- CONTEXTE NATIONAL ET OBJECTIF DE LA NOTE STRATÉGIQUE

1. Madagascar a toujours été à la recherche de son modèle de développement socio-économique sans y parvenir au vu des résultats et de la paupérisation croissante de la population . Malheureusement le revenu par tête n'a cessé de baisser à tel point qu'avec un Produit Intérieur Brut de 439 dollars par habitant, le pays est parmi les plus pauvres du monde. En dynamique, la chute du pouvoir d'achat a été aussi quasi continue. Des fractures sociales à tous les niveaux sont nées : entre les politiques et la population, entre le monde urbain et le monde rural, entre les secteurs formels et informels, entre les régions riches et régions pauvres. Selon les études de l'INSTAT (2012), la pauvreté est supérieure à 90 % dans certaines régions de l'Île avec une moyenne nationale de 71,5%, si l'on prend le seuil national de pauvreté.

2. Les documents de développement successivement appliqués à Madagascar depuis la Première République à ce jour ont montré leurs limites . Pire, la corruption, la mauvaise gouvernance et le non droit se sont accentués au fil des temps : L'indice de Perception de la Corruption est de 28/100 plaçant Madagascar au 123ème rang sur 175 pays dans le monde, tandis que l'indice Mo Ibrahim (gouvernance publique) est de 49,1% plaçant Madagascar au 29ème pays africain.

3. Par conséquent, **le capital humain se dégrade** de manière palpable tant du point de vue physique (le taux d'insuffisance pondérale pour les enfants de moins de 5ans est de 20 %), du point de vue intellectuel (le taux d'achèvement au lycée est de 17,9% en 2015) que du point de vue éthique. La démagogie qui sied dans la politique éducative hypothèque l'avenir des établissements publics primaires et secondaires du fait d'une qualité d'enseignement au rabais.

La dégradation du capital infrastructurel est encore plus inquiétante

: à titre d'illustration : sur 1000 km², Madagascar n'a que 9,9 km de routes bitumées, tandis que l'île Maurice en a 999 km ou encore en termes d'énergie, le KWh par habitant à Madagascar est de 53,7 KWh contre 1855,2 KWh pour l'île Maurice, une situation ubuesque.

4. Un régime schizophrène et kleptomane, une pratique mafieuse et une corruption institutionnalisée , du plus haut responsable de l'État jusqu'aux agents d'exécution au plus bas de l'échelle administrative civile et militaire, sont des freins pour mettre Madagascar sur les rails de la bonne gouvernance et de l'État de droit. La communauté internationale ne dénonce pas et encore moins ne sanctionne pas de telles pratiques tant que les dirigeants concernés servent leurs intérêts. Un tel régime n'a pas de marge de manœuvre pour négocier avec la communauté internationale.

5. Bonne gouvernance dites-vous? La cumulation des fonctions générant des trafics

d'influence, des conflits d'intérêts réels et des délits d'initiés potentiels ne manque pas actuellement, des exemples :

(i) le Secrétaire Général de la Présidence de la République cumule, entre autres, la fonction de Président du Programme pour Efficacité de la Réforme Administrative (PREA = bonne gouvernance). Il s'est par ailleurs autoproclamé par Arrêté n° 15183/2015 du 23 Avril 2015, signé par lui-même, Gestionnaire d'activité d'un Haut Conseil de la Défense Nationale fictif (retoqué récemment encore par la Haute Cour Constitutionnelle) mais dont les décaissements financiers sont réels depuis au moins la date de l'Arrêté,

(ii) le Président du Comité de la Sauvegarde de l'Intégrité (CSI), sous la tutelle du Président de la République et supervisant le Bianco (anti-corruption) et le Samifin (anti-blanchiment), cumule les fonctions gouvernementales : Ministre de l'Économie et du Plan et Ministre de l'Énergie et des Hydrocarbures par intérim.

(iii) des membres du cabinet de la Présidence de la République ayant des compétences douteuses président généralement des organes publics générant des flux financiers importants. L'arbre ne cache pas la forêt.

Ce ne sont là que des exemples patents dignes de pratiques d'une République bananière avec le silence complice de la communauté internationale. À croire ce régime, Madagascar manque de cadres et de techniciens compétents (sic).

L'on se pose alors la grande question suivante : l'aide publique au développement ou

plus précisément, l'endettement est-il une solution pour répondre à résoudre à la débâcle socio-économique ?

6. La question est pertinente et surtout d'actualité, car vers la fin de l'année 2016, la communauté internationale organisera une conférence des bailleurs de fonds et des investisseurs potentiels qui aura lieu à Paris et dont l'objectif est de collecter des fonds devant servir le développement de Madagascar. Il s'agit, dans sa majorité, de dettes basées sur des prêts concessionnels et partiellement de dons qui seront contractés auprès de bailleurs de fonds. La présente Note d'analyse stratégique se propose de répondre à cette question tout en mentionnant les portées et la limite de l'endettement.

II- DÉFINITION, ATOUTS ET RISQUES DE L'ENDETTEMENT

7. Nous nous focalisons sur une définition simple de la dette de l'État. Il s'agit tout simplement de l'ensemble des engagements d'un État pour une date donnée. Elle est issue des flux de ressources empruntées et remboursées pour cette date donnée. Deux critères principaux sont en général utilisés pour évaluer un pays : i) sa solvabilité : à terme les ressources du pays peuvent-elles lui permettre de rembourser toutes ses dettes ? Et ii) sa liquidité : le pays dispose-t-il de ressources suffisantes à court terme pour financer ses services de la dette (c'est-à-dire le principal et l'intérêt).

8. Si un pays ne dispose donc pas de politique de développement à long terme solide lui permettant de couvrir les dettes sur une période relativement longue (plus de 20 ans), il risque de «tomber en faillite» et de pénaliser les générations futures. Autant le fait de s'endetter peut servir pour la bonne cause pour un pays étant donné que les projets structurants (routes, aéroports etc...) relèvent de la responsabilité de l'État, autant il peut conduire à la perte d'un pays hypothéquant toute initiative économique.

III- MADAGASCAR, L'INVESTISSEMENT PUBLIC ET LA DETTE

9. Les dirigeants de Madagascar se sont toujours orientés vers l'investissement public comme moteur de la croissance . Peu après son accession au pouvoir, le Président Tsiranana a mis en place le FNDE (Fonds National de Développement Économique), suivi vers la fin des années 1960 de l'affectation d'une partie du budget de fonctionnement vers les investissements à travers la SNI (Société Nationale d'Investissement). Les ressources étant jugées insuffisantes lors de la Deuxième République, l'État s'est endetté à partir des années 1977 en usant de dette intérieure et de prêts aussi bien auprès des pays bénéficiaires de pétrodollars que des pays du bloc socialiste. L'utilisation des ressources ainsi obtenues a été des plus inefficaces mettant le pays dans une situation de pénurie sans précédente. À partir de 1981, les relations avec les institutions de Bretton Woods ont repris ; elles sont alors intervenues de nouveau et ont favorisé les investissements à outrance engendrant les éléphants blancs (1). La stratégie d'industrialisation durant la seconde République s'appuyait, entre autres, sur le FNI (Fonds National d'Investissement) et sur l'IMI (Institut Malagasy d'Innovation). La dette extérieure est passée de 180 millions \$Us en 1976 à 3,9 milliards \$Us en 1989. Vers la fin des années 1990, une autre tentative de relance par les investissements publics a eu lieu. L'échec a été à nouveau au rendez-vous, faute de vision structurante, de politiques publiques cohérentes et de gestion rigoureuse des finances publiques. Les crises politiques de 1991 (1991 à 1992) et de 2009 (2009 à 2013) ont démontré la part importante de l'économie souterraine et parallèle à Madagascar qui est caractérisée par le dynamisme du secteur informel. La crise 2009 a aussi mis en exergue l'extraversion de l'économie formelle et la dépendance du secteur des services particulièrement les cabinets d'étude et de conseils et des organisations de la société civile, aux rythmes des accords de financements avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Le système coercitif du système bancaire à Madagascar et le non-respect du secret bancaire (2) par l'État sont des mesures antiéconomiques et déstructurent encore plus l'économie en faveur des activités non déclarées.

(1) Cf. Jeu de fanorona autour de la privatisation par Serge Zafimahova – Paris, Avril 1998 - Éditions Orsa Plus, 290 pages

(2) Le secret bancaire n'est pas respecté sous prétexte de lutte contre le blanchiment et sert surtout à contrôler les moyens que disposent les opposants au régime en place. Il est noté que

les sociétés étrangères ont leurs avoirs à l'extérieur dans des paradis fiscaux particulièrement à l'Île Maurice ou aux Seychelles, sinon ailleurs.

10. Actuellement, **le niveau d'endettement du pays se situe environ à la fin décembre 2015 à 3,316 milliards \$Us soit 39,33% du PIB** (Produit Intérieur Brut = richesses créées au niveau de la Nation pour une année donnée). C'est un niveau relativement raisonnable mais le problème est la prévarication de la gestion des finances publiques et la mauvaise gouvernance. La dette extérieure représente 74,03% du total de la dette. Et à nouveau, Madagascar est en quête de financement extérieur pour cette année 2016 sans vision stratégique probante. Le Plan National de Développement (PND) ressemble plus à un catalogue d'actions sans âme qu'à une politique cohérente de développement.

11. **La dette extérieure de Madagascar est essentiellement des dettes publiques et très marginalement des dettes privées**. Jusqu'ici les emprunts extérieurs importants contractés même par le secteur privé agissant à Madagascar sont sous garantie souveraine de l'État malagasy via le Trésor Public.

12. **La mise à jour des dispositions financières** restrictives est indispensable pour permettre aux sociétés de droit malagasy, par exemple, d'accéder aux marchés de capitaux internationaux ou d'avoir des actifs à l'étranger. Ce qui exige le renforcement des mécanismes de contrôle et des règles prudentielles du secteur financier et bancaire pour éviter une hémorragie incontrôlable de la dette privée.

13. **La dette des entreprises à participation de l'État majoritaire** comme la Jirama ou Air Madagascar grève le budget général de l'État du fait de la mauvaise gestion, des détournements d'activités, de la politisation, etc. Pour un management efficace des sociétés d'État et des entreprises à participation majoritaire publique directe et/ou indirecte, les responsables exécutifs doivent faire l'objet d'appel public à manifestation d'intérêt suivant des critères techniques objectivement vérifiables et conformes aux principes de transparence et de compétence ouvert à tous les nationaux d'ici et d'ailleurs. Pour que le Trésor Public puisse, en toute indépendance, assurer ses missions de contrôle et de supervision des intérêts de l'État dans les entreprises à participation de l'État, aucun de ses membres ne doit être présent au sein d'un conseil d'administration ou son équivalent pour éviter tout conflit d'intérêt. Le Trésor public doit représenter l'État uniquement dans les assemblées générales des actionnaires. À ce jour par exemple, les sociétés issues de la privatisation de la Solima (distribution pétrolière) n'ont jamais versés de dividendes à l'État. Une structure ad'hoc publique doit être mise en place pour suivre les opérations et les résultats des participations de l'État majoritaire ou minoritaire.

14. **Le handicap des sociétés de droit malagasy** (3) (particulièrement les nationaux) est d'être limité à travailler sur fonds propres, d'autant que les banques opérant localement s'exposent peu à prendre des risques sur des prêts à long terme, alors qu'elles font des superprofits. Les sociétés étrangères contournent la législation malagasy qui est restrictive en installant leur base opérationnelle d'investissement à l'extérieur, généralement, à l'Île Maurice qui est aussi plus avantageux fiscalement (4). Ce sont les sociétés purement nationales qui pâtissent de l'iniquité des textes nationaux sur le mouvement des capitaux et la possibilité d'acquérir des actifs légaux à l'étranger. Par exemple, au regard du savoir-faire technique de la société minière d'État Kraoma (Kraomita Malagasy), celle-ci pourrait lever des fonds sur le marché financier international pour répondre à ses besoins et même répondre à des appels d'offres internationaux concernant l'exploitation minière, si le Code de changes et la loi interdisant l'achat d'actif à l'étranger par les nationaux sont modifiés. En l'état de la prévarication de la Kraoma depuis quelques décennies, une telle opération serait cependant catastrophique pour la dette privée de Madagascar si des balises dans le management ne sont pas entreprises.

(3) Une société de droit malagasy concerne autant les sociétés étrangères créées suivant la législation locale que les sociétés détenues par les nationaux.

(4) Madagascar a signé une Convention fiscale qu'avec deux pays la France et l'Île Maurice mais la Grand Île a contracté des Accords de protection réciproque des investissements (une clause de style pour les opérateurs nationaux) avec plusieurs pays comme la France, l'Île Maurice, les États-Unis, la Chine, le Canada, l'Australie, le Japon, etc. De telles dispositions permettent, par exemple, d'éviter la double imposition fiscale et facilitent l'optimisation fiscale (du point de vue des investisseurs étrangers) et l'évasion fiscale (du point de vue du pays d'accueil de l'investissement étranger).

IV- L'EXEMPLE-TYPE D'INVESTISSEMENT STRUCTURANT:

L'ÉNERGIE

15. **La JIRAMA (société nationale d'électricité)** compte 114 centres à travers le pays dont plus de 76,31% fournissent moins de 2 MW (mégawatt) d'électricité. Ainsi, 101 centres sur les 114 existants sont en état structurellement déficitaires, seuls 13 centres couvrent leurs coûts de production avec leurs recettes. Le problème de la Jirama est que le coût de production est supérieur à son prix de vente, sans parler de vol d'électricité par des usagers et de trafic de carburant au sein de la société. La libéralisation de la production d'électricité en faveur du secteur privé nécessite un contrôle et un audit des prix de vente à la Jirama. L'État opte pour l'affermage comme technique de privatisation des centres commercialement rentables, cette approche implique que les investissements en matériel seraient contre-garantis par le Trésor Public. L'État doit tenir en compte que les centres non rentables mais nécessaires ne trouveront pas d'acquéreur privé. Par exemple, les localités les plus riches en ressources minières sont les plus pauvres en ressources énergétique et en eau. L'approche de répartir des projets hydroélectriques d'importance au niveau de zone ciblée est ainsi la meilleure stratégie.

16. **Le passage de l'usage du gasoil en fuel lourd** réduira de manière significative la vente à perte. En se fournissant en fuel lourd auprès de Madagascar Oil, la Jirama réduira

considérablement ses charges en carburant. Il faut savoir qu'une partie du carburant de l'exploitation revient à l'État via l'OMNIS qui est actionnaire. La question se pose, pourquoi les responsables étatiques et la Jirama refusent d'opter pour la fourniture de fuel lourd par Madagascar Oil ? Les essais techniques de Madagascar Oil contredisent les affirmations de la Jirama que l'utilisation de fuel lourd de Tsimiroro n'est pas conforme. La Jirama refuse même des essais sur ses installations avec la garantie de Madagascar Oil de remettre à neuve toute machine détériorée dans le cadre des essais.

17. Si l'US Geological Survey (USGS) évalue les réserves estimées en **gaz naturel** à environ 167,219 milliards pieds cubes, le Ministre auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole (5), le 30 Août 2016, a annoncé officiellement des réserves prouvées de 23 milliards pieds cubes. Il a annoncé des essais concluants dans la région de Toliary en fourniture d'électricité à partir du gaz naturel.

18. Sur financement de la Banque Mondiale, il est annoncé un **méga projet de centrale hydroélectrique** appelé Sahofika (fleuve Onive) de « 300 MW (extensible à 600 MW) » représentant un investissement de « 797 millions € » en faveur du groupe français Eiffage après « appel d'offres ». Cette annonce réjouissante apporte aussi son lot de questions (6) ? Si l'agence Ecofin (7) a annoncé le méga projet le lundi 29 Août 2016, les officiels malagasy n'ont rien dit à ce jour. Il y a bien anguille sous roche... Il faut multiplier les opportunités d'investissement d'infrastructure tout en tenant compte de l'impact environnemental. Cela exige des règles claires et une transparence en matière de partenariat public-privé (PPP), le cadre juridique serait « dévoilé » lors de la Conférence des bailleurs et des investisseurs à Paris.

(5) L'intérim, et l'on dira même le rattachement, du Ministère de l'Énergie et des Hydrocarbures aurait été logiquement le Ministère auprès de la Présidence chargé des Mines et du Pétrole, sachant que l'huile lourde de Tsimiroro, le gaz naturel ou le charbon de la Sakoa sont autant de

sources d'indépendance énergétique de Madagascar. À un moment où les problèmes climatiques perturbent l'écosystème et que l'eau se raréfie dans le monde, le choix d'un méga projet hydroélectrique est-il judicieux à moyen long terme ?

(6) Le prêt de financement est garanti par l'État qui a la charge du remboursement. Les travaux devraient démarrer avant la fin de cette année 2016 et la centrale est supposée être opérationnelle avant fin 2018. Ce méga projet hydroélectrique a été annoncé qu'après le décès « subit », le samedi 20 Août 2016, de M. Rodolphe Ramanantsoa, Ministre de l'Énergie et des Hydrocarbures. Les bruits courent que le Ministre, un grand technicien de l'énergie, a jugé inopportun d'opter pour un méga projet. Il aurait été plutôt favorable à une stratégie qui consistait à répartir les investissements du secteur énergie sur des sites hydroélectriques répartis dans la Grande Île, afin de répondre aux besoins d'électrification de manière plus large au niveau national. Ce tout en augmentant significativement, la capacité d'énergie disponible pour la capitale qui est d'environ « 149 MW (mégawatt) pour un besoin de 200 MW ». Il est à noter que Madagascar ne dispose au total que moins de « 350 MW ». La brusque disparition du Ministre rappelle étrangement le décès « subit », le 9 Septembre 2013, de M. Guy Ratovondrahona, Gouverneur de la Banque Centrale, dans les enceintes du Ministère des Finances... « L'entrepreneur Patrick Rajaonary révèle que ce décès est lié à des circonstances conjoncturelles économiques, notamment la cession de parts sociales à la BNI-CA » lit-on sur le site d'information Tananews

(<http://www.tananews.com/2013/09/deces-guy-ratovondrahona-on-tue-cause-cession-dactions-bni-ca/>).

(7) Cf. Sorti le 29 Août 2016 sur le site Ecofin :

<http://www.agenceecofin.com/hydroelectricite/2908-40428-madagascar-eiffage-construira-la-centrale-de-sahofika-d-une-cap>

19. Madagascar gagne aussi à développer les énergies renouvelables capables d'absorber les besoins particulièrement des zones enclavées à fort potentiel.

20. Le problème de Madagascar est qu'au vu de sa grande superficie et de son relief accidenté , le transport de l'électricité selon les distances d'un point à l'autre et l'interconnectivité du réseau posent des complications techniques et des questions liées au coût logistique. Le sous-développement en infrastructure énergétique actuel est un handicap mais peut être aussi un avantage, Madagascar peut bénéficier des avancées technologiques si le pays n'est pas un dépotoir de matériels vétustes d'ailleurs (vision de court terme). La priorisation de l'électrification de Madagascar est à programmer dans le cadre d'une politique maîtrisée d'aménagement du territoire en matière de désenclavement des zones de production et de l'existence de projets industriels et de services (mines, agriculture, tourisme, halieutique, NTIC, etc.). Le développement du réseau ferroviaire est la voie de communication la plus logique qui est à coupler avec la politique d'électrification et de l'eau dans le cadre d'une maîtrise globale de coût (vision de long terme). Il s'agit aussi d'inciter et d'attirer des investissements extérieurs notamment dans le cadre de la délocalisation des industries manufacturières dans les pays en développement et les pays émergents.

V- RÉFLEXIONS ET ORIENTATIONS

21. L'endettement n'est pas forcément une mauvaise initiative. Cependant, le facteur clé de la réussite d'endettement d'un pays est d'associer ses citoyens dans son processus d'affectation. Il faut dire qu'à travers le paiement direct et/ou indirect d'impôt, tout citoyen, titulaire ou non d'une carte d'identité nationale, contribue à rembourser les services de la dette extérieure. En effet, l'endettement suppose un remboursement de la dette par l'État. Si la rentabilité économique des projets financés par les dettes est supérieure de manière significative au taux d'intérêt, alors le choix est judicieux. Or, cette rentabilité est acquise si la participation du citoyen est effective car le pays crée une communauté d'intérêts et la responsabilisation de chacun. Il faudra donc créer un mécanisme pour cette meilleure participation citoyenne.

22. L'endettement doit avoir comme point d'appui, une stratégie structurante de développement et de croissance . Madagascar se doit de se doter de moyens pour protéger ses ressources naturelles renouvelables (halieutiques, bois, etc.) et non renouvelables (minerais, fossile, etc.). Les ressources naturelles de Madagascar alimentent le trafic et la contrebande internationaux sans impact pour le pays. La sécurisation des frontières de Madagascar soit aéroportuaire, soit portuaire est une priorité des priorités. L'éducation et la R&D (recherche et développement) sont des domaines clés pour favoriser le développement de Madagascar. La dette extérieure est à orienter vers les investissements en infrastructures et vers le soutien de la production, de la création de richesses et de l'innovation. Les engagements sociaux devraient s'inscrire dans un cahier de charge à réaliser impérativement par l'État. Un sage chinois Lao Tseu, né vers l'an 590 avant Jésus-Christ, a dit « Si tu donnes un poisson à un homme, il mangera un jour. Si tu lui apprends à pêcher, il mangera toujours ». La communauté internationale semble donner le minimum de poissons pour « aider » Madagascar à survivre... Il reste donc aux malagasy de se prendre en charge en se dotant des moyens et des techniques de pêche afin de sortir du misérabilisme...

23. L'on se doit d'auditer tous les engagements financiers relatifs aux dettes extérieures et aux dettes intérieures de Madagascar . Analyser pourquoi il y a une différenciation constante entre les accords de prêts signés et le taux de décaissements réels s'expliquant soit par le non-respect des conditionnalités, soit par une incapacité à absorber le financement disponible pour différente raison, soit par d'autres facteurs. Étudier la concordance entre les effacements de dette extérieure et les valeurs qui devraient conforter les ressources financières du pays particulièrement dans le cadre de prêts/reprêts. Le reprêt à un organe public ou privé étant garanti par l'État malagasy via le Trésor. La situation et l'état des effacements de dettes extérieures ne sont pas transparents et font l'objet de manipulation impliquant des acteurs nationaux et/ou internationaux concernés par les opérations. Il en est de même pour la situation et l'état de la dette intérieure dont les principaux concernés sont des techniciens nationaux.

24. Madagascar devra s'investir dans la mobilisation de ses ressources intérieures. Cela lui permettra de ne pas être dépendant de l'extérieur mais surtout obligera les dirigeants d'être davantage redevables envers ses citoyens. Tout endettement doit être accompagné d'un effort présent et futur de mobilisation des ressources internes. Ainsi, par exemple, un endettement pour l'éducation doit être accompagné d'un futur effort de mobilisation de ressources internes auprès des bénéficiaires. Toutefois, l'équité fiscale et la justice fiscale devront être de mise car l'évasion fiscale est monnaie courante au niveau des Investisseurs Directs Étrangers. En outre, le fort poids de la monnaie fiduciaire limite l'emprise de l'État sur le système financier et facilite les trafics et vols en tout genre : bois de rose, produits miniers, etc. À titre d'exemple, le Public Expenditure Review (PER) mentionne qu'en 2011 « les recettes de la TVA ne sont équivalentes qu'à 4% de la consommation domestique alors que le taux théorique est de 20% ». L'élargissement de l'assiette fiscale exige une prise de conscience et de responsabilité partant du citoyen au sein du fokonolona au pouvoir central dans le cadre d'une politique de décentralisation efficiente. Dans le système de contrôle et de contrainte institué par l'État pour veiller à la circulation monétaire à l'intérieur du pays, les nationaux sont les plus grandes victimes, les dispositions des textes et les accords internationaux signés favorisent les étrangers.

25. Les dirigeants devront être redevables à la Nation. En effet, l'élection est le principal outil à la disposition des citoyens pour que leurs élus rendent compte. En outre, les électeurs ont le droit de savoir comment les fonds publics sont utilisés ? La redevabilité sociale ramène à une exigence de transparence et à une meilleure affectation des ressources de la part de l'État. À titre d'illustration, les principaux problèmes cités par les entreprises comme éléments entravant leur production sont l'insécurité et la concurrence déloyale.

26. Conforter la décentralisation, c'est de donner plus de décisions économiques aux collectivités territoriales . Les collectivités devraient avoir plus d'initiative au niveau de ses recettes fiscales et la possibilité d'emprunter, le tout est à encadrer par des dispositions législatives et réglementaires strictes ainsi que par une déconcentration administrative.

27. Madagascar dispose-t-elle d'une stratégie nationale de la dette (8) ? La bonne gouvernance, l'État de droit, l'éthique et la redevabilité sociale restent les maîtres mots pour une meilleure gestion du pays. Ceci est d'autant plus important car au niveau mondial les prêts concessionnels ont tendance à diminuer ces dix dernières années. Ce qui oblige les pays souhaitant financer leur développement par des emprunts non concessionnels, à s'orienter vers des nouveaux instruments d'obligations financiers ou à se tourner vers des sources de financement existant sur le marché des capitaux. La dette extérieure non concessionnelle devrait financer exclusivement le secteur productif, la création de richesses et de valeur ajoutée, les activités productives et les services engendrant des revenus en devises, la sécurisation des frontières (ports et aéroports), les infrastructures (énergie, eau, voies de communication : ferroviaire^{***}, route, fluviale, aéroportuaire) et l'éducation dont la R&D. C'est ainsi que la Grande Île dégagera les ressources pour financer les secteurs non productifs, tout en assurant le remboursement de la dette. Le secteur de la sécurité nationale et le secteur social en général devraient être financés, soit sur les ressources internes à prioriser, soit à travers des dons non remboursables particulièrement pour le secteur de la santé. La capacité d'initiative de l'État d'emprunter soit des crédits concessionnels, soit des prêts non concessionnels est limitée et encadrée par les accords avec le FMI...

(8) Voir : Stratégie de la dette à moyen terme 2016 – 2018 – Direction de la Dette Publique, Direction Générale du Trésor, Ministère des Finances et du Budget, Décembre 2015, 32 pages

28. Actuellement, Madagascar se lance à nouveau vers la recherche de financement extérieur à travers la « Conférence des Bailleurs de Fonds et des Investisseurs de Madagascar » au mois d'octobre 2016 à Paris. Est-ce bien le moment ? Est-on prêt à emprunter à nouveau cette voie ? Les balises sont-elles bien en place : politiques publiques, société civile, acteurs de la communication, les droits civils et politiques, les règlements sur les codes de conduites, le code de change, etc. ? Les conditions de réussite d'une telle réunion sont-elles réunies ?

29. Le document (9) de Stratégie de la dette du Trésor est clair, la « **Conférence des Bailleurs de Fonds et des Investisseurs de Madagascar** »

, prévue à Paris au mois d'octobre après plusieurs reports,

a trois objectifs

:

(i) identifier les appuis financiers attendus des Bailleurs de fonds publics (Gouvernements, Institutions de financement du développement bilatérales, multilatérales ou régionales) ;

(ii) présenter à la communauté des investisseurs privés les potentialités et les secteurs d'activités pour lesquels le pays souhaite l'intervention du secteur privé ; et

(iii) attirer l'attention de la communauté internationale sur l'importance de la biodiversité unique, et donc de son capital naturel en tant que « bien public global » (global public good), ainsi que sur la nécessité de la préserver.

30. Si l'on décrypte les 3 objectifs ci-dessus de la réunion de Paris, on peut résumer la situation de la manière suivante :

(i) Les bailleurs traditionnels veulent une transparence totale sur les engagements financiers de l'État malagasy particulièrement avec les « nouveaux » partenaires techniques et financiers (PTF = bailleurs). Le communiqué du FMI du 28 Juillet 2016 souligne la nécessité « de gérer avec prudence les conséquences budgétaires des partenariats public-privé » (10), les prêts en provenance de la Chine et à moindre mesure de pays comme la Turquie et d'autres pays du Golf en gestation semblent bien être la préoccupation.

(ii) Visiblement, la réforme du secteur extractif est une priorité des bailleurs dont le FMI. Cela sous-entend que les « nouveaux » Code Minier et Code Pétrolier devront être sur la table de

négociation à Paris. Or sur ce point, les projets de Code particulièrement le Code Minier font l'objet de réserve de la part des acteurs du secteur privé (grandes, moyennes et petites mines) ainsi que de la société civile. Le Ministère des Finances serait-il prêt au niveau des dispositions fiscales applicables au secteur extractif (mines et pétrole) qu'il souhaite insérer dans le CGI (Code Général des Impôts) ? Les intérêts et les préoccupations de l'État, des acteurs non-étatiques et de la communauté internationale ne coïncident pas forcément sur le sujet d'où la nécessité d'un cadre de réflexions de tels textes vitaux pour Madagascar. Le secteur minier est un dossier que l'opinion nationale suit de près au regard des actions citoyennes de contestations ici et là.

(iii) L'absence de volonté de l'État malagasy de défendre sa biodiversité est patente sur le dossier bois de rose si l'on ne cite que l'affaire des conteneurs bloqués à Singapour. Sans compter qu'en général, les trafics, par exemple, de tortues se font prendre le plus souvent à la douane des pays de réception et très rarement au départ de Madagascar. La CITES (11) montre des signes d'impatience sur le sujet qui peut impacter sur les négociations avec les PTF.

(9) Voir : Stratégie de la dette à moyen terme 2016 – 2018 – Direction de la Dette Publique, Direction Générale du Trésor, Ministère des Finances et du Budget, Décembre 2015, page 14

(10) Cf. Communiqué de presse no 16/370 : Le Conseil d'administration du FMI approuve un accord au titre de la facilité élargie de crédit d'un montant de 304,7 millions de dollars en faveur de Madagascar - Fonds monétaire international, Washington, D.C. 20431 USA

(11) La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (en anglais Convention on International Trade of Endangered Species, CITES) est un accord intergouvernemental signé le 3 mars 1973 à Washington dont Madagascar a adhéré.

31. **La certitude est que la primeur du « Programme d'investissement public prioritaire (PIP) » sera présentée à la Conférence des Bailleurs** de Fonds et des Investisseurs de Madagascar. En-dehors de quelques rares privilégiés dont les intérêts s'entremêlent avec ceux du régime, visiblement, les acteurs nationaux non-étatiques, particulièrement les organisations de la société civile (sauf les OSC dépendantes des financements des PTF), sont considérés comme négligeables car ils peuvent montrer une dissonance aux grands discours de l'unanimité. Une certitude est que les investisseurs potentiels étrangers seront invités à la table ronde des « Bailleurs de fonds » sur Madagascar, les PTF « traditionnels » auront ainsi un droit de regard si on veut être trivial, sinon un contrôle certain, aux engagements d'investissements privés sur la Grande Île. Madagascar ressemble à un pays sous tutelle, sans marge de manœuvre.

32. Ainsi, **l'État malagasy est en position inconfortable pour défendre sa politique à la Conférence des bailleurs à Paris**. Cela signifie que le programme d'austérité, la dépendance structurelle du budget général de l'État malagasy à l'aide internationale, la restriction de la marge de manœuvre quant à l'initiative économique et la pression liée à l'existence de réseau mafieux sur les ressources naturelles (12) en général mais plus particulièrement dans la biodiversité laissent peu de marges de négociation à la partie malagasy. Il est aussi à souligner que la Note d'analyse du Trésor de décembre 2015 particulièrement sur les trois objectifs et le Rapport du FMI d'Août 2016 passent sous silence les trafics internationaux (Sri Lanka, Thaïlande, Dubaï, Chine, Turquie, Brésil, Guinée, Île Maurice, France, etc.) liés aux petites mines malagasy (or, pierres précieuses et semi-précieuses) qu'on peut situer entre 400 à 750 millions \$Us/an.

VI- LES ACCORDS DE CRÉDITS NÉGOCIÉS D'ACTUALITÉ

33. **La reconnaissance internationale de Madagascar est automatique dès le retour à l'ordre constitutionnel** et à l'effectivité de l'élection d'un Président de la République élu, ce qui est fait depuis la proclamation officielle des résultats des élections présidentielles et la prestation de serment du Président de la République M. Hery Martial Rakotoarimanana Rajaonarimampianina le 25 Janvier 2014. Aussi, un débat sur le sujet est incongru, le reste relève de la politique.

34. Le **Fonds monétaire international** (FMI) a mis en place, en juin 2014, une Facilité Rapide de Crédit (FRC) de 47 millions \$Us. En novembre 2015, le FMI a accordé une nouvelle FRC de 47 millions \$Us, assortie d'un programme d'accompagnement des réformes économiques nécessaires (Staff Monitored Program ou SMP). Les efforts réalisés par le gouvernement dans le cadre du SMP seront déterminants dans le processus de décaissement du programme de Facilité Élargie de Crédit (FEC) (13), « lui-même conditionnant la montée en puissance des engagements de la communauté internationale ». Au mois de Juillet 2016, le FMI a approuvé un accord de 40 mois au titre de la FEC en faveur de Madagascar d'un montant équivalant à 220 millions de DTS (environ 304,7 millions de dollars, ou 180 % de la quote-part actuelle), pour contribuer à renforcer la stabilité macroéconomique et promouvoir une croissance durable et inclusive. Les principaux volets du programme définis dans le communiqué du FMI sont les suivants :

□ élargir les perspectives de croissance inclusive en améliorant l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à la protection sociale, tout en misant sur le renforcement des infrastructures et le développement du secteur privé ;

□ accroître la marge de manœuvre budgétaire en améliorant la mobilisation des recettes et la hiérarchisation des dépenses ;

□ renforcer la gouvernance économique en améliorant la gestion des finances publiques et en intensifiant les mesures anticorruption ; et

□ consolider la stabilité macroéconomique en renforçant les capacités opérationnelles de la banque centrale et la supervision financière. La mise en œuvre des réformes sera appuyée par un programme ciblé de renforcement des capacités et d'assistance technique.

(12) Par exemple, le trafic de pierres précieuses et d'or s'effectue principalement par les aéroports internationaux et régionaux (Antananarivo, Nosy Be, Mahajanga, Antsiranana, Sainte Marie, Toamasina, Faradofay, etc.), beaucoup de passeurs trafiquants sont titulaires de passeports diplomatiques nationaux et étrangers, d'autres sont des membres du personnel des compagnies aériennes et des aéroports, il y a les mules. Les ports de plaisance type Nosy Be, Sainte Marie... sont aussi de vrais passoirs.

(13) Cf. Rapport du FMI No. 16/273 République de Madagascar : demande d'un Accord au titre de la facilité élargie de crédit; première revue du programme de référence — communiqué de presse; rapport des services du FMI et déclaration de l'administrateur pour la République de Madagascar – Fonds Monétaire International, août 2016, 127 pages

35. En décembre 2015, la **Banque Mondiale** a approuvé un crédit de 55 millions \$Us à Madagascar pour un appui budgétaire. En février 2016, la Banque Mondiale a accordé à Madagascar l'accès au mécanisme de financement IDA Turnaround Facility, destiné à soutenir les pays fragiles qui démontrent une volonté et capacité à changer leur trajectoire de développement. Le soutien de la Banque à Madagascar s'élève au total à 690 millions \$Us pour la période 2016 à 2018, sous réserve que le pays passe avec succès la revue à mi-2017 des indicateurs de performance du programme d'assistance, en particulier dans le domaine de la bonne gouvernance. La Banque Mondiale devrait prêter l'équivalent de 797 millions € pour le secteur énergie mais l'information reste à être confirmée officiellement.

36. L'**Union Européenne** appuie Madagascar dans le cadre du Programme Indicatif National (PIN) de 518 millions € dans le cadre du 11e Fonds Européen de Développement (2014-2020). Madagascar devrait aussi bénéficier indirectement des fonds FEDER pour la France de l'Océan Indien. La Commission de l'Océan Indien (COI) est un axe d'intervention de l'Unions Européenne et de la France, faut-il encore que la réciprocité soit réelle car Madagascar n'est pas considérée comme un partenaire plein et entier, par exemple dans la circulation des biens et des personnes.

37. La **Banque Africaine de Développement** (BAD), en complément au Fonds africain de développement (FAD XIII) qui a débloqué 50 millions \$Us pour Madagascar, a engagé 80 millions \$Us de ressources additionnelles du fait du classement par la BAD de Madagascar dans les pays « en situation de fragilité ». Ainsi actuellement, la BAD a un encours d'engagement de 250 millions \$Us avec un portefeuille de dix projets. Lors de son passage à Madagascar du 28 Août au 1er septembre 2016, le Président de la BAD a annoncé un financement additif amenant l'enveloppe à 600 millions \$Us sur 4 ans priorisant : l'énergie, l'agriculture, l'industrie et l'amélioration de la qualité de vie des populations.

38. **Principaux bailleurs de fonds bilatéraux.** Conditionné à l'octroi du FEC à Madagascar par le FMI, le **Japon** va octroyer un prêt concessionnel de 650 millions \$Us pour l'extension du Port de Toamasina dans le cadre du TICAD (Conférence Internationale pour le Développement Africain). Le Japon a toujours financé un Fond de contrepartie non-remboursable à de faible taux d'intérêts pour les bénéficiaires. Il y a aussi la

France

qui finance différents projets particulièrement à travers l'Agence Française de Développement (AFD). Les

États-Unis

ont, entre autres, réintégré Madagascar comme bénéficiaire des avantages commerciaux préférentiels de l'AGOA (African Growth and Opportunity Act) et la Grande Île se trouve être bénéficiaire de projets financés par l'USAID. Dans le cadre du FOCAC (Forum sur la Coopération Chine - Afrique), la

Chine

est en train de financer le développement des infrastructures routières et le prêt japonais pour le Port de Toamasina est un bon ressort de motivation pour des prêts concessionnels d'importance. La Chine dispose aussi de mécanisme de financement notamment des secteurs énergie, industrie et agricole. La

République de Corée

a prêté à Madagascar une ligne de crédit de l'EximBank Corée du Sud pour le Bureau National de Gestion de Risques et Cyclone (BNGRC) pour les préventions d'urgence (sic). Quant à l'

Inde

, un emprunt sous garantie de l'État malagasy a été aussi effectué auprès de l'EximBank Inde dans le cadre de prêt/reprêt en faveur de la société privée Axius Group (non remboursé). Il ne faut pas oublier les dettes contractées par le passé avec des pays comme la Russie, la Lybie, etc.

39. Il faut revoir la coopération bilatérale. Les relations avec la France doivent être apaisées sans être exclusives, 56 ans après l'indépendance, le sous-développement et la paupérisation croissante de Madagascar sont de la responsabilité des malagasy. Les membres du BRICS (14) en général et la Chine particulier sont des partenaires primordiaux pour Madagascar. La Grande Île doit accentuer ses relations avec des pays comme les États-Unis, le Japon, le Canada, l'Allemagne, la Corée, l'Indonésie, la Thaïlande, etc. Les pays africains sont des débouchés naturels pour les produits d'exportation.

40. Les engagements des PTF ci-dessus ne sont que des appuis pour aider Madagascar à sortir du sous-développement . La politique et la volonté de faire de Madagascar un pays développé reviennent avant tout aux malagasy. Le fait de diviser par tranche le montant des accords de crédit montrent une relative confiance du PTF concerné vis-à-vis du pouvoir politique malagasy, d'autant que chaque étape est conditionnée par des obligations à respecter. Le volume cumulé de prêts extérieurs à des taux concessionnels réparti sur une moyenne de 4 ans est loin de satisfaire les besoins de Madagascar. Le recours à des prêts non concessionnels est inévitable. Encore faut-il que des pays comme la Chine, à travers la CDB (China Development Bank) et l'EximBank, le Japon, à travers la JBIC (Japan Bank for Investment and Coopération), la France, à travers l'AFD (Agence Française de Développement),... accordent des prêts à taux préférentiels à Madagascar, en sus des accords de financement bilatéral avec l'Afrique.

41. Les engagements des bailleurs de fonds traditionnels, à l'État fragile (15) qu'est Madagascar, ne sont pas dénués d'arrière-pensée géopolitique et géostratégique particulièrement concernant le secteur extractif. L'intérêt que porte les nouveaux chinois (16) à Madagascar en général et au secteur extractif en particulier inquiète les occidentaux. Or, les pays occidentaux eux-mêmes ont une coopération et des échanges commerciaux et techniques approfondis avec la Chine. Madagascar doit déterminer sa stratégie de relations internationales en fonction de ses intérêts et de ses objectifs de développement et de croissance.

(14) Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud

(15) Un État fragile se caractérise par la corruption, par l'insécurité, par la mauvaise gouvernance, par le non droit, par une Justice inique et aux ordres, par la fragilité des institutions, etc. Dans le cas de Madagascar, il faut aussi rajouter la pratique mafieuse dans l'exploitation des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, le muselage de la liberté d'expression et d'information en forçant l'adoption d'un Code de la communication scélérat, etc.

(16) La pratique de truand de l'État malagasy explique que nombre de nouveaux chinois résidents à Madagascar viennent soit de Hong Kong, soit de la région de Foshan (Chine), une région réputée des triades chinoises (bandits), les investisseurs chinois sérieux du continent attendent de voir l'évolution de l'État de droit et de la gouvernance.

42. La Conférence des bailleurs et des investisseurs, dite « de sortie de crise », régulièrement reportée dans l'attente de la signature du FEC avec le FMI, devrait, enfin, se tenir prochainement à Paris. Il ne faut pas oublier que les Médiateurs de la SADC de « sortie de crise » sont originaires d'un pays directement en concurrence avec Madagascar qui est le Mozambique. Lesdits Médiateurs mozambicains de sortie de crise sont aussi des opérateurs du secteur minier dans leur pays, il y a là conflits d'intérêts et peut être même un délit d'initié en lien avec des compagnies minières étrangères opérant au Mozambique et à Madagascar.

VII- RECOMMANDATIONS

43. **Avoir l'initiative de notre politique de développement et de croissance** signifie avoir une politique cohérente, un respect rigoureux de la bonne gouvernance des affaires publiques

et un État de droit strict sans discrimination. L'on doit travailler dur, sans passer notre temps à des incantations ou à des élucubrations, pour transformer notre potentiel économique en réalité et pour donner une meilleure qualité de vie à la population par l'innovation, la production et la création de richesses.

44. Auditer quantitativement et qualitativement les dettes extérieures et intérieures dont les prêts/reprêts, les bénéficiaires de crédits de TVA (taxe sur la valeur ajoutée) et la situation des comptes de dépôt.

45. Voir la réalité spatiale de la dette par rapport aux régions et étudier les impacts. Quant à la décentralisation pour pouvoir assurer la dotation de budget régionale, la levée de recettes fiscales et la possibilité d'emprunt au niveau des collectivités territoriales, tout cela nécessite des textes clairs, un renforcement de capacité, des contrôles en temps réel, des ressources humaines compétentes et des moyens techniques modernes et performants.

46. La capacité d'initiative financière propre de Madagascar étant encore très limitée ainsi que sa maîtrise technique , la nécessité soit d'emprunter à travers les PTF, soit de faire recours aux marchés de capitaux, soit de favoriser la venue des Investisseurs Directs Étrangers est une réalité incontournable si l'on veut soutenir le développement durable et la croissance soutenue et partagée.

47. Restructurer le secteur financier (pour permettre, par exemple, d'émettre des obligations

de type Eurobond)
changes

nécessite de revoir le Code de
impliquant de renforcer les

dispositions et les capacités de contrôles prudeniels et de surveillance sur les sociétés financières bancaires et non bancaires, de renforcer les règles et la gestion des risques et des dettes, d'avoir la capacité d'analyse des crises financières internationales, de renforcer la solidité du système financier malagasy... La réforme du secteur financier oblige à une bonne gouvernance de l'État, en premier lieu concernant la gestion des finances publiques, et à l'existence d'un État de droit dont une justice fiable.

48. Renforcer l'initiative des collectivités territoriales au niveau de la politique de décentralisation en partant de la base sociale le fokontany. Cela implique un renforcement de capacité et une déconcentration efficiente des services compétents.

49. Mettre en place une politique et des instruments d'incitation (fiscal, financier, etc.) favorisant le transfert de compétences, de technologie et de savoir dual en faveur des nationaux, à lier prioritairement aux ressources naturelles et au numérique. Pour y arriver, l'État doit prioriser avant tout le système éducatif et la R&D pour avoir des compétences nationales nécessaires et un capital humain d'excellence, afin que Madagascar puisse rejoindre le cercle des pays émergents.

50. Prioriser et inciter les investissements étrangers et nationaux favorisant la valeur ajoutée et la création de richesses liées aux ressources naturelles renouvelables et non renouvelables. Le développement des secteurs financier et des nouvelles technologies ferait l'objet d'intérêt particulier. Le transfert de technologie et de savoir dual est à mettre au centre des obligations des IDE dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables.

51. Mettre en place des instruments d'appui financier et technique soutenus par un renforcement de capacité des investisseurs directs nationaux tant au niveau industriel et des services qu'artisansaux. Cela implique d'avoir une priorisation des filières à conforter.

52. Restaurer la confiance à partir de la responsabilisation citoyenne. Négocier des accords financiers, sans balise et sans transparence, avec un État fragile est un acte quasi criminel, quand on sait que les financements obtenus seraient détournés directement ou indirectement, hier comme aujourd'hui. La communauté internationale devrait, avant tout, appuyer un processus inclusif obligeant d'instaurer des mécanismes de transparence et de redevabilité sociale, partant de la base sociale au sommet de l'État, pour permettre d'instituer la responsabilité citoyenne comme mode de contrôle des réalisations des projets à financement public. Comment refondre le système fiscal et instaurer avec succès l'élargissement de l'assiette fiscale, si le citoyen n'est pas sensibilisé et impliqué à la base au sein des fokontany ?

53. Procéder à la réconciliation nationale et à la refondation de la Nation et de la République à partir de la base sociale, le fokontany , pour :

(i) favoriser la responsabilisation et l'adhésion de la population à la construction d'une Nation forte,

(ii) exorciser les incompréhensions du passé,

(iii) tirer les leçons de l'histoire,

(iv) agir sur le présent, et

(v) prévoir les perspectifs avènements de Madagascar et des générations futures.

Une approche participative est la meilleure option pour permettre de prendre en compte les droits et les devoirs du citoyen.

54. Madagascar se doit d'optimiser les nouvelles formes de partenariat dans les relations internationales, régionales, multilatérales et bilatérales. Les décideurs politiques devraient diversifier les possibilités de rechercher les voies et les moyens financiers et techniques, sur la base d'une vision structurante, stratégique et tactique propre à Madagascar à corroborer prioritairement avec les ressources naturelles. C'est le processus pour mettre la Grande Île sur les rails du développement durable et de la croissance soutenue. L'État malagasy doit diversifier les sources de financements avec rigueur en fixant des objectifs clairs mesurables et des indicateurs précis, selon les priorités nationales, régionales et locales dans le respect d'une vision et de politiques structurantes, de politiques publiques maîtrisées, de la bonne gouvernance administrative et financière et l'application stricte de l'État de droit, ce sans renier les Partenaires Techniques et Financiers traditionnels. La *realpolitik* et les intérêts de Madagascar doivent guider la politique de relations internationales.

55. Il s'agit d'avoir une Vision qui va au-delà de la gestion quotidienne de la crise et de la pauvreté , en fixant des objectifs à réaliser à court, moyen et long terme pour la

construction d'un Madagascar développé, prospère et moderne mais authentique.

Antananarivo, le 1er Septembre 2016

LE CLUB ETHIQUE ET DEVELOPPEMENT MADAGASCAR