



REOBLIKAN'I MADAGASIKARA
Fitiavana - Tanindrazana - Fandrosoana



Au service
des peuples
et des nations

RAPPORT NATIONAL SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN MADAGASCAR 2018

Développement humain et mobilisation des ressources intérieures



RAPPORT NATIONAL
SUR LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN
MADAGASCAR 2018

**Développement humain
et mobilisation des ressources intérieures**



Avant-propos

La présente édition du Rapport national sur le développement humain est la première publiée à Madagascar depuis l'adoption de l'Agenda 2030 du développement durable par les Etats membres des Nations Unies en 2015. Les Objectifs de Développement Durable (ODD), assortis à cet ambitieux agenda, traduisent les principes de solidarité, de responsabilité et d'universalité auxquels la communauté internationale adhère à travers cet agenda de développement.

Le principe fondamental de l'Agenda 2030 pour le développement durable est «de ne laisser personne pour compte». Ce principe est au cœur du concept de développement humain défini par le PNUD depuis le premier Rapport mondial sur le développement humain en 1990. Le développement humain représente avant tout les libertés des êtres humains : la liberté de réaliser le plein potentiel de chaque vie humaine et non pas seulement de quelques-unes, ni de la majorité, mais de toutes les vies, partout dans le monde, aujourd'hui comme demain. C'est cet universalisme qui fait toute la particularité du paradigme du développement humain. Le développement humain pour tous exige d'aller au-delà de la simple identification de la nature et des causes des privations subies par les laissés pour compte.

Le Programme des Nations Unies pour le Développement a adopté le paradigme du Développement Humain comme concept opérationnel d'orientation de son action. Ce paradigme va au-delà de la croissance économique, de la production de biens et services, du revenu et de l'accumulation du capital et met l'accent sur le capital social compris comme un système complexe de relations institutionnelles et sociales qui existent entre individus dans un ensemble humain. Il intègre aussi des facteurs tels que la liberté, la dignité et le rôle des personnes dans leur développement. Il fournit le cadre d'analyse

des différents aspects de la quête du mieux être humain sous divers angles, notamment celui des moyens pour y arriver. Aussi, la réalisation des objectifs de développement durable est un des moyens sûrs de réaliser le développement humain pour tous.

Cependant, réaliser cet ambitieux agenda exige des moyens considérables estimés entre 2500 et 4500 milliards de dollars US. La 3^{ème} Conférence internationale sur le financement du développement en juillet 2015 a constitué, à cet égard, un pas important de la communauté internationale avec l'adoption de l'Agenda d'Actions d'Addis Abeba (AAAA) qui posent les termes et principes des sources possibles de financement du développement. Les différents aspects clés de financement du développement tels que l'aide internationale, le commerce, la dette, la fiscalité, la mobilisation des ressources intérieures et la stabilité financière des marchés ont été traités et des recommandations formulées pour assurer une mobilisation réelle des ressources publiques et privées en faveur de la mise en œuvre de l'agenda 2030. L'AAAA prône des stratégies de financement étatiques ancrées sur des environnements politiques nationaux favorables et complétés par un environnement international réformé. Il reconnaît que toutes les sources de financement doivent être mobilisées, publiques et privées, nationales et internationales, et mixtes.

Cependant, il a été reconnu à Addis Abeba que l'aide au développement ne saurait suffire au financement de l'Agenda 2030, la mobilisation des ressources domestiques doit être un des piliers fondamentaux du financement du développement dont la responsabilité incombe en premier à chaque pays. Pour autant, ces ressources doivent servir le développement humain durable. Aligner les financements sur les priorités nationales de développement, notamment les ODD, permet

d'asseoir des politiques publiques favorables aux plus démunis, autonomisant les femmes et élargissant les possibilités pour les individus de mener la vie qu'ils désirent.

Le thème de ce Rapport national sur le développement humain 2018, "Développement humain et mobilisation des ressources intérieures", est donc au cœur de la problématique du financement du développement. Il met l'accent particulièrement sur les marges internes de financement du développement de Madagascar.

Le Rapport montre l'étendue de l'espace fiscal que Madagascar devrait explorer pour mieux soutenir le financement de son développement à travers les ressources nationales. Le niveau de pression fiscale de Madagascar, 11% en moyenne, est loin des taux réalisés en Afrique subsaharienne, 17% en moyenne. D'importantes marges de progression demeurent dans le recouvrement de l'impôt, la fiscalité locale, la taxation de l'exploitation des ressources naturelles, l'efficacité des dépenses publiques ou encore des dépenses fiscales.

Le Rapport permet sur chacun de ces domaines de mesurer les efforts réalisés, les défis qui restent à relever et les pistes de réformes à envisager.



Le Général de Corps d'Armée
Herilanto Raveloharison
Ministre de l'Economie et du Plan

La situation du développement humain à Madagascar est présentée de manière détaillée dans ce rapport. Les niveaux de développement humain de chacune des 22 régions de Madagascar sont analysés globalement et pour chaque dimension de l'indice de développement humain : éducation, santé et revenu. Les situations d'inégalités sont étudiées pour les régions, entre les hommes et les femmes et au niveau national. Il en ressort, en particulier, la nécessité de territorialiser les politiques publiques pour traiter les inégalités typiques à chaque région et relever de manière globale le niveau de développement humain de Madagascar.

Ce rapport est non seulement l'occasion de faire le point des informations disponibles sur la situation nationale, mais il est également un outil permettant d'ouvrir de nouvelles perspectives et de proposer de nouvelles idées aux décideurs politiques.

Le RNDH est un outil important pour faire progresser la connaissance du développement humain à Madagascar. Son but est de placer les individus au centre du processus de développement en termes de débat, de politique et d'interventions publiques.



Violette Kakyomya
Coordonnateur résident du Système des Nations Unies et Représentant résident du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) – Madagascar

Supervision Générale

Général de Corps d'Armée Herilanto RAVELOHARISON
Ministre de l'Economie et du Plan

Violette KAKYOMYA

Coordonnateur Résident du Système des Nations Unies

Représentant Résident du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) – Madagascar

Coordination technique

Jean Gabriel RANDRIANARISON, *Secrétaire Général (MEP)*

El Hadji FALL, *Conseiller Economique (PNUD)*

Mamy RATOLOJANAHARY, *Directeur Général de la Planification (MEP)*

Adamson Andrianirina RASOLOFO, *Economiste national (PNUD)*

Equipe de rédaction

El Hadji FALL

Adamson Andrianirina RASOLOFO

Eric Norbert RAMILISON

Philippe RATOUIS

Consultants associés aux travaux de recherche

Dr. Olivier Tiarinisaina RAMIANDRISOA

Michel RUELLE

Eric Jean Michel RAKOTOMANANA

Mamisoa Fredy ANDRIAMALALA

Equipe de relecture/Personnes-ressources

Jean Gabriel RANDRIANARISON (MEP)

Jean Christian RAZAFIARISON (MEP)

Colette Nirina RAJAORISON (MEP)

Jean Christophe LEMANARINA (MEP)

Komenan Yacin KOUADIO (PNUD)

Ramatoulaye Moussa MAZOU (PNUD)

Mbolatiana RAHARIMANGA (MEP)

Comité Technique RNDH

Mamy RATOLOJANAHARY, *Directeur Général de la Planification, Ministère de l'Economie et du Plan*

Herlyne RAMIHANTANIARIVO, *Directeur Général de la Santé, Ministère de la Santé Publique*

Todisoa Manampy ANDRIAMAMPANDRY, *Directeur Général de l'Éducation Fondamentale et de l'Alphabétisation,*

Ministère de l'Éducation Nationale

Iouri Garisse RAZAFINDRAKOTO, *Directeur Général des Impôts, Ministère des Finances et du Budget*

Emmanuel RASOLOMAMPIONONA, *Directeur Général de la Décentralisation, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation*

Jean Christian RAZAFIARISON, *Directeur de la Planification Globale, Ministère de l'Economie et du Plan*

Equipe d'appui

Marie DIMOND (PNUD)

Ramatoulaye Moussa MAZOU (PNUD)

Nanou Fiankinana RABEMANANTSOA (PNUD)

Bakoly Tiana RAFANO HARANA (PNUD)

Michele Rakoto ANDRIANALY (PNUD)

Benjanahary RANDAHY (MEP)

Design et mise en page

Hery Nirina RAZAFINDRALAMBO

Sigles et abréviations

AED	Analyse d'Enveloppement de données
AFARB	Action en Faveur de l'Arbre
AFD	Agence Française de Développement
AfDB	African Development Bank
AFI	Alliance pour l'Inclusion Financière
AGOA	African Growth Opportunities Act
AIRMAD	Air Madagascar
AMP	Aid Management Platform
APD	Aide Publique au Développement
APEI	Accord de Partenariat Economique Intérimaire
ARM	Autorité Routière de Madagascar
ASH	Autorité Sanitaire Halieutique
ASS	Afrique Subsaharienne
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique
BGE	Budget Général de l'Etat
BSC	Bordereau de Suivi des Cargaisons
BTP	Bâtiments et Travaux Publics
BVPI	Bassins Versants et Périmètres Irrigués
CA	Chiffre d'Affaire
CAD	Comité d'Aide au Développement
CAE	Crédit Avec Education
CAPEN	Certificat d'Aptitude Pédagogique de l'Education Nationale
CDAA	Communauté de Développement d'Afrique Australe
CDMT	Cadres de Dépense à Moyen Terme
CENFRI	Centre for Financial Regulation and Inclusion
CEPII	Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales
CFRA	Commission Fiscale de Recours Administratif
CGI	Code Général des Impôts
CHRD	Centre Hospitalier Régional de District
CHRR	Centre Hospitalier de Référence Régional
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CNFI	Coordination Nationale de la Finance Inclusive
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
COMTRADE	United Nations International Trade Statistics Database
CPGU	Cellule de Prévention et Gestion des Urgences
CSB1	Centre de Santé de Base niveau 1
CSB2	Centre de Santé de Base niveau 2
CSBF	Commission de Supervision Bancaire et Financière
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DA	Droits d'Accises
DAB	Distributeur Automatique de Billets
DAMTG	Droits sur les Actes et Mutations à Titre Gratuit
DAMTO	Droits sur les Actes et Mutations à Titre Onéreux
DAU	Document Administratif Unique
DDF	Distance de la Frontière
DFGE	Direction de la Fiscalité des Grandes Entreprises
DGB	Direction Générale du Budget
DGD	Direction Générale des Douanes
DGE	Direction des Grandes Entreprises
DGF	Direction Générale des Forêts
DGI	Direction Générale des Impôts
DGM	Direction Générale des Mines
DH	Développement Humain
DIANA	Diégo I & II, Ambilobe, Nosy Be et Ambanja
DNF	Direction Nationale des Forêts
DREEF	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Ecologie et des Forêts

DVRF	Direction de la Valorisation des Ressources Forestières
ENEMPSI	Enquête Nationale sur l'Emploi et le Secteur Informel
ESOMD	Enquête Nationale sur le Suivi des indicateurs des Objectifs du Millénaire pour le Développement
FAM	Frais d'Administration Minière
FEC	Facilité Elargie de Crédit
FID	Fonds d'Intervention pour le Développement
FMG	Franc Malgache
FMI	Fonds Monétaire International
FMP	Forum Mondial sur les Politiques
FMT	FinMark Trust
FORIM	Forum des Organisations de Solidarité Internationale issues des Migrations
FRAM	Enseignants Non Fonctionnaires (Fikambanan'ny ray aman-drenin'ny mpianatra)
GDP	Gross Domestic Product
GFI	Global Financial Integrity
GFP	Gestion des Finances Publiques
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GNI	Gross national income
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IBS	Impôt sur les Bénéfices des Sociétés
IDE	Investissement Direct Etranger
IDG	Indice de Développement de Genre
IDH	Indicateur de Développement Humain
IDHI	Indice du Développement Humain ajusté aux Inégalités
IFT	Impôt Foncier sur les Terrains
IGRNS	Impôt Général sur les Revenus Non salariaux
IIG	Indice d'Inégalités de Genre
IL	Impôt de Licence
INN	Illicite, Non déclarée et Non réglementée
INSTAT	Institut National de la Statistique
IPA	Innovations for Poverty Action
IPM	Indice Multidimensionnel de la Pauvreté
IPVI	Impôt sur les Plus-Values Immobilières
IR	Impôt sur le Revenu
IRCM	Impôt sur le Revenu des Capitaux Mobiliers
IRENA	Agence Internationale des Energies Renouvelables
IRP	Impôt sur le Revenu des Particuliers
IRSA	Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimiles
IS	Impôt Synthétique
ISDH	Indice Sexospécifique de Développement Humain
J.C	Jésus Christ
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy (Compagnie d'Eau et d'Electricité de Madagascar)
J-PAL	The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Rectificative
LGIM	Loi sur les Grands Investissements Miniers
M4P	Making Markets Work for the Poor
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
MEP	Ministère de l'Economie et du Plan
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MGA	Malagasy Ariary
MPAE	Ministère de la Pêche, de l'Agriculture et de l'Élevage
MPPATE	Ministère en charge des Projets Présidentiels, de l'Aménagement du Territoire et de l'Équipement.
MSP	Ministère de la Santé Publique
MTP	Ministère des Travaux Publics
MW	Mégawatt
NIF	Numéros d'Identification Fiscale
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ODD	Objectifs de Développement Durable
OGT	Opérations Globales du Trésor
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations

OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OPEP	Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole
PAS	Politique d'Ajustement Structurel
PEFA	Public Financial Management Performance report
PESF	Programme d'Evaluation du Secteur Financier
PIB	Produit Intérieur Brut
PLFR	Projet de Loi de Finances Rectificative
PMA	Pays les Moins Avancés
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	Parité de Pouvoir d'Achat
PPTE	Initiative en faveur des Pays Pauvres très Endettés (IPPTE)
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PUPIRV	Projet d'Urgence pour la Prévention des Infrastructures
QMM	QIT Madagascar Minerals
REU	Redevance sur les Eaux Usées
RNDH	Rapport National sur le Développement Humain
RNF	Ressources Non Fiscales
ROM	Redevance sur les Ordures Ménagères
RPI	Ressources Propres Internes
SADC	Southern African Development Community (Communauté de développement d'Afrique australe)
SAEF	Service d'Analyses Economique et Fiscale
SAVA	Sambava, Antalaha, Vohémar et Andapa
SIGFP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGTAS	Standard Integrated Government Tax Administration System
SSP	Services Statistiques et Prospectives
STPCA	Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide
SURF	Système Unifié de Recouvrement Fiscal
SYDONIA	SYstème DOuaNier Automatisé
TBS	Taux Brut de Scolarisation
TPF	Taux de Pression Fiscale
TPP	Taxes sur les Produits Pétroliers
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
TVAPP	Taxe sur la Valeur Ajoutée des Produits Pétroliers
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UN	Nations Unies
UNCDF	United Nations Capital Development Fund (Fonds d'Équipement des Nations Unies)
UNECA	Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USD	Dollar Américain
VA	Valeur Ajoutée
VPI	Valeur du Point d'Indice
WDI	World Development Indicators
WINGS	Women's Income Generating Support
WISCO	Wuhan Iron & Steel Co
ZEF	Zone Economique Franche

Sommaire

Avant-propos	4	2.4. Epargne et le défi de l'inclusion financière	101
Equipe de rédaction	6	Une très faible utilisation des services financiers	103
Sigles et abréviations	7	Contraintes pesant sur l'offre d'épargne	104
ENCADRES – FIGURES – GRAPHIQUES - TABLEAUX	12	Un système financier embryonnaire	106
Résumé exécutif	18	2.5. La lutte contre la fuite des capitaux : Un phénomène loin d'être marginal	109
Un nouveau cadre de financement pour le développement humain durable	18	Deux éclairages : captation de la dette publique et instabilité politique	110
Une économie marquée par la fragilité politique et climatique	18	Le service de la dette : perspectives historiques et prévisions	111
Le développement humain à Madagascar : Etat des lieux en 2015	20	CHAPITRE 3	
Evolution des indicateurs développement humain à Madagascar	23	MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT HUMAIN	116
Une dépendance vis-à-vis des financements externes	25	3.1. Un système fiscal simple et lisible	116
Mobilisation des ressources internes au service du développement humain	31	Un système fiscal de plus en plus porté par les recettes domestiques	117
Une fiscalité de porte simplifiée	32	Une fiscalité domestique payée par moins de 10% de la population	122
La très faible importance des recettes non fiscales dans le BGE	32	Une fiscalité de porte simplifiée	126
Un modèle d'administration fiscale avec des atouts pour favoriser le développement humain durable	33	Des recettes fiscales dominées par la fiscalité indirecte	128
Efficacité et efficience des administrations en charge de la mobilisation des ressources intérieures	36	Un faible taux de pression fiscale	132
Des dépenses fiscales	40	3.2. Des recettes non fiscales limitées	134
Des dépenses publiques au développement humain	43	Nature, mode de recouvrement et classification économique des recettes non fiscales (RNF)	135
CHAPITRE 1		La très faible importance des recettes non fiscales dans le BGE	136
LE DEVELOPPEMENT HUMAIN A MADAGASCAR	52	Des recettes minières faibles et volatiles	136
1.1. La mesure du développement humain et ses innovations	52	3.3. Une fiscalité locale très peu exploitée et peu renseignée	145
L'IDH et ses composantes	53	La faible performance de la fiscalité locale : l'exemple de l'impôt foncier	146
Les autres indicateurs du développement humain	54	3.4. Un modèle d'administration fiscale avec des atouts pour favoriser le développement humain durable	147
1.2. La situation du développement à Madagascar en 2016	55	3.5. Une pression fiscale à relever qui laisse des opportunités pour financer le développement humain durable	149
Un faible développement humain pour la plupart des régions de Madagascar	57	Madagascar est parmi les pays en Afrique à faible pression fiscale	149
Un meilleur classement de Madagascar en matière de développement humain ajusté des inégalités	57	Principaux facteurs explicatifs de la faiblesse du taux de pression fiscale à Madagascar	150
Un meilleur indice de développement du genre pour des régions en retard de développement humain	59	Evolution du taux de pression fiscale par type d'impôt	152
La pauvreté multidimensionnelle à Madagascar	61	Elasticité des recettes fiscales par rapport au PIB	153
1.3. Une évolution du développement humain moins rapide dans le temps par rapport aux pays d'Afrique Sub-saharienne	63	CHAPITRE 4	
Un progrès en termes de développement humain qui profite surtout aux hommes	66	EFFICACITE ET EFFICIENCE DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTERIEURES	158
1.4. Une évolution différenciée des composantes du développement humain à Madagascar dans le temps	69	4.1. Efficacité et efficience de l'administration des Impôts	158
Une disparité du développement économique entre les régions	70	Mesure de la performance de la DGI au regard des recettes collectées	158
Une pauvreté monétaire avec de grandes disparités géographiques	72	Une prévision de recettes réaliste et fiable	159
CHAPITRE 2		Une efficacité du contrôle fiscal obérée par la faiblesse du recouvrement	160
LE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR	78	Un contentieux fiscal très peu utilisé	162
2.1. Une Aide Publique au Développement sensible à la stabilité politique	82	Le recouvrement : le maillon faible de la DGI	162
Une coopération au développement dominée par l'apport des partenaires multilatéraux	82	Une efficacité informatique sujette à une modernisation	164
Une aide essentiellement sous forme de dons et prêts	84	Une organisation administrative conforme aux normes internationales	165
Une efficacité des APD sur le développement toujours en question	86	Evaluation des divers coûts d'efficience et benchmarks	167
Madagascar : un pays « sous-aidé » ?	86	4.2. Efficacité et efficience de l'administration douanière	168
2.2. Des Investissements Direct à l'Etranger (IDE) à davantage attirer	88	Mesure de la performance au regard des recettes	168
Evolution et Structure des IDE à Madagascar	88	Au regard de la législation et des réformes réalisées, en cours et envisagées	162
Doing Business à Madagascar	92	Au regard de l'organisation administrative et informatique	170
Redéfinir le conflit sur la valeur ajoutée dans le cadre des ODD	94	CHAPITRE 5	
2.3. Stimuler et orienter les transferts de la Diaspora	96	DES DEPENSES FISCALES	174
Aperçu de la Diaspora Malagasy et son « Potentiel Diasporique »	96	5.1. L'évaluation des dépenses fiscales	174
Des transferts de la diaspora de plus en plus importants	98	5.2. Dépenses fiscales relatives aux régimes spéciaux	176
Réduire les coûts et risques financiers pour mieux mobiliser les transferts	99	Des dérogations au secteur minier	178
		Des dérogations aux zones franches	178
		Dépenses Fiscales relatives à la fiscalité indirecte de porte	181

CHAPITRE 6	
DES DEPENSES PUBLIQUES AU DEVELOPPEMENT HUMAIN	186
6.1. Un budget de plus en plus maîtrisé	186
Une progression sensible des recettes et des prévisions	187
Un déficit maîtrisé malgré la fluctuation du volume des dons	188
6.2. Des dépenses publiques en progression depuis la fin de la crise politique	191
Un doublement des dépenses publiques en une décennie	192
Des dépenses publiques en pourcentage du PIB parmi les plus faibles en Afrique	193
6.3. Des dépenses en capital de plus en plus importantes dans la composition des dépenses publiques	193
Les dépenses courantes constituent près de 68% des dépenses publiques, contre 32% pour les dépenses en capital	193
Une progression forte des dépenses d'investissements	199
Le niveau de concentration et de dispersion des dépenses publiques selon les missions ministérielles	201
6.4. Un système de gestion des finances publiques qui s'arriment aux normes internationales	201
Une crédibilité du budget qui se renforce	202
Exhaustivité et transparence	202
Une budgétisation fondée sur les politiques publiques notamment dans les secteurs prioritaires	203
6.5. Un financement budgétaire du développement humain en augmentation	204
La part du crédit ouvert alloué au financement du Développement humain	205
Des crédits aux composantes du développement humain, à savoir l'éducation et la santé, en hausse substantielle en valeur absolue alors qu'ils baissent en valeur relative	207
6.6. Analyse de l'exécution des dépenses publiques dans les secteurs sociaux	211
Exécution budgétaire dans le secteur Education	212
Exécution budgétaire dans le secteur Santé	214
Quelle efficacité des programmes éducatifs pour un meilleur développement humain?	216
Analyse de l'efficience des programmes des secteurs sociaux : cas du Ministère de l'éducation nationale	218
Des dépenses publiques d'enseignement primaire pro-pauvres	221
Cependant, les dépenses publiques d'éducation ne sont pas correctrices des inégalités	222
L'allocation fonctionnelle des dépenses de santé	223
Analyse distributionnelle des dépenses de santé publique	229
PERSPECTIVES D'UN ESPACE FISCAL VIABLE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	238
Réduire au minimum le nombre et le montant des dépenses fiscales	239
Elargir l'assiette fiscale	239
Réformer la TVA	240
Réévaluer la mobilisation des recettes non fiscales	241
Réformer la collecte des impôts locaux	241
Promouvoir le civisme fiscal et le consentement à l'impôt	241
Poursuivre les réformes administratives	242
Accroître le financement du développement humain	242
Bibliographie	244
ANNEXES	256

ENCADRES – FIGURES – GRAPHIQUES - TABLEAUX

ENCADRES		Saharienne et les Pays en développement		principales composantes du Développement humain (DH) de 2014 à 2017. En pourcentage du total de crédits ouverts.	207	Tableau 17 : Poids de l'impôt payé par les grandes entreprises dans les recettes fiscales intérieures en %	125
Encadré 1 : Le Crédit Avec Education (CAE)	109	(en % du PIB)	97	Graphique 67 : Evolution du taux d'exécution des dépenses allouées au Ministère de l'Education Nationale par rapport au taux d'exécution du total des dépenses du BGE et du poids des dépenses du Ministère de l'Education Nationale dans le BDE (en milliards d'Ariary et en pourcentage)	213	Tableau 18 : Niveau de perception des recettes par service des douanes en milliard d'Ariary et en %	126
Encadré 2 : La nomenclature du système fiscal actuel	117	Graphique 30 : Motifs d'envoi de fonds à Madagascar par la Diaspora en France	99	Graphique 68 : Répartition par nature des dépenses engagées par le Ministère de l'Education Nationale pour la période de 2014-2015 (en pourcentage)	213	Tableau 19 : Répartition des recettes fiscales par nature (budget 2015 à 2017)	127
Encadré 3 : Les caractéristiques des RNF	134	Graphique 31 : Instruments de Transferts de fonds utilisés par la Diaspora française	100	Graphique 69 : Courbes de Lorenz par quintile pour l'utilisation de l'enseignement public, 2005-2010, 2010-2012 et 2005-2012	211	Tableau 20 : Impôts directs dans les recettes intérieures de 2014 à 2016 en milliard d'Ariary et en %	127
Encadré 4 : La pêche illicite non maîtrisée	144	Graphique 32 : Baromètre de l'implication de l'Etat dans la facilitation des relations entre diaspora et Madagascar	101	Graphique 70 : Subventions publiques de l'Education en dépenses de fonctionnement par quintile entre 2011 et 2013	2223	Tableau 21 : Impôts indirects intérieurs de 2014 à 2016, en milliard d'Ariary et en pourcentage	130
Encadré 5 : La production de riz et dépenses fiscales sur le riz à Madagascar	177	Graphique 33 : Comparaison internationale de l'épargne domestique en % du PIB	102	Graphique 71 : Dépenses directes des ménages pour l'éducation, 2005 et 2012	223	Tableau 22 : Taux d'imposition des IRP, IBS et TVA en Afrique	131
Encadré 6 : La Zone Franche, un succès ?	180	Graphique 34 : Comparaison internationale du crédit au secteur privé	103	Graphique 72 : Répartition des salaires par formation sanitaire et par niveau administratif et par niveau de soins en 2013	224	Tableau 23 : Comparaison des taux de pression fiscale en Afrique subsaharienne	133
Encadré 7 : Répartition du crédit par type de financement	203	Graphique 35 : Investissement et épargne des résidents	104	Graphique 73 : Répartition des dépenses non salariales par programme budgétaire, 2010-2013	225	Tableau 24 : Evolution du TPF de 2011 à 2016	133
FIGURES		Graphique 36 : Part de chaque type d'institutions dans la collecte de l'épargne privée	107	Graphique 74 : Répartition des dépenses de santé par programme- Dépenses d'investissement, 2010-2013	226	Tableau 25 : Evolution des recettes non fiscales	136
Figure 1 : Composantes de l'IDH	53	Graphique 37 : Structure de l'actif du système bancaire	107	Graphique 75 : Dépenses de fonctionnement en soins primaires par habitant par région du Ministère de la Santé, 2013	227	Tableau 26 : Montant des FAM de 2013 à 2015 (en Ariary)	139
Figure 2 : Inclusion financière	105	Graphique 38 : Décomposition des crédits à l'économie par maturité	108	Graphique 76 : Coûts unitaires par type d'établissement, 2013	228	Tableau 27 : Types de Prélèvements de Redevances du Secteur Forêt	140
Figure 3 : Partage de la Redevance minière	136	Graphique 39 : Fuite des capitaux et variation de la dette extérieure	110	Graphique 77 : Parts des dépenses vs Parts d'utilisation par type d'établissement 2013	229	Tableau 28 : Recettes ni fiscales du secteur de la pêche en 2016 en Ariary	143
GRAPHIQUES		Graphique 40 : Fuite des capitaux et crises sociopolitiques	111	Graphique 78 : Dépenses payées directement par les ménages en 2005, 2010 et 2012	231	Tableau 29 : Evolution du rapport entre redevance et permis de collecte en milliers d'Ariary	143
Graphique 1 : Croissance du PIB et événements politiques	19	Graphique 41 : Evolution du stock et des services de la dette	112	Graphique 79 : Taux de dépenses catastrophiques engagées par les ménages par quintile de richesse	232	Tableau 30 : Les principaux impôts, droits, taxes, redevances et ristournes destinées aux CTD.	145
Graphique 2 : Financement de l'économie malgache	25	Graphique 42 : Evolution en termes absolue et relative de la structure fiscale de 2014 à 2016. Unité : milliard d'Ariary et %.	118	Graphique 80 : Pourcentage de personnes qui ne recherchent pas de soins lorsqu'elles sont malades pour des raisons financières, 2005 et 2010	232	Tableau 31 : Comparaison Internationale (nombre de paiements, temps requis pour déclarer...)	148
Graphique 3 : Les indices de développement humain en 2016 pour les 22 régions de Madagascar	56	Graphique 43 : Répartition des recettes fiscales entre DGI et DGD	120	Graphique 81 : Répartition estimative des avantages tirés des dépenses du Ministère de la Santé	233	Tableau 32 : Comparaison Internationale : degré de facilité de création d'une entreprise	148
Graphique 4 : L'indice de développement humain ajusté des inégalités, IDHI, et ses composantes en 2015	58	Graphique 44 : Nombre des contribuables par type d'entreprise et poids relatifs dans la structure fiscale en 2014.	124	TABLEAUX		Tableau 33 : Evolution du taux de pression fiscale par type d'impôt de 2014 à 2016 en % du Pib	151
Graphique 5 : Indice de développement de Genre (IDG) par Région en 2016	60	Graphique 45 : Corrélation entre croissance et taux de pression fiscale	133	Tableau 1 : Les pertes en inégalité sur le développement humain en 2015 en %	58	Tableau 34 : Evolution de l'élasticité des recettes fiscales par catégorie et type d'impôt par rapport au PIB entre 2014 et 2016	152
Graphique 6 : Evolution de l'IDH de Madagascar entre 1993 et 2016	63	Graphique 46 : Situation des recettes du Budget général de l'Etat 2015	135	Tableau 2 : Evolution des indicateurs de Développement humain entre 1990 et 2015	62	Tableau 35 : Evolution en volume des recettes fiscales intérieures par secteurs d'activités 2015-2016	158
Graphique 7 : Evolution des indices de développement de genre IDG entre 1993 et 2016	66	Graphique 47 : Evolution des Ristournes minières (2011/2016) en Ariary	137	Tableau 3 : Evolution des indicateurs de Développement du Genre (IDG) entre 2010 et 2016	67	Tableau 36 : Poids des recettes fiscales par secteur d'activité et structure de l'emploi en 2012	159
Graphique 8 : Evolution des IDHI entre 1993 et 2016	68	Graphique 48 : Evolution des montants des Redevances en Ariary	138	Tableau 4 : Taux de salarisation dans les régions	70	Tableau 37 : Les résultats du contrôle fiscal en 2014- 2017	161
Graphique 9 : Evolution de la pauvreté entre 1993 et 2012 à Madagascar	70	Graphique 49 : Etat des recettes encaissées par les 22 services régionaux de la DNF (2016)	141	Tableau 5 : Evolution du taux de la pauvreté à Madagascar, entre 1993 et 2012	72	Tableau 38 : Evolution globale du contentieux fiscal de la DGI	162
Graphique 10 : Evolution des taux bruts de scolarisation, primaire, secondaires, et de la durée attendue de scolarisation entre 2002 à 2016	74	Graphique 50 : Evolution du taux de pression fiscale dans quelques pays en Afrique en % du PIB	149	Tableau 6 : Répartition de la VA et de l'emploi des entreprises à capitaux étrangers	95	Tableau 39 : Analyse de l'évolution du contrôle fiscal et du recouvrement des redressements	163
Graphique 11 : Analyse sectorielle des bilans financiers	79	Graphique 51 : Recettes 2016 de la DGI par rapport aux prévisions	160	Tableau 7 : Comparaison des données existantes sur la présence malagasy à l'étranger	98	Tableau 40 : Evolution des taux de recouvrement sur contrôle fiscal	164
Graphique 12 : Structure des financements extérieurs	80	Graphique 52 : Evolution du prix moyen du riz de 2015 à 2017	177	Tableau 8 : Transferts de la Diaspora selon le pays de provenance	94	Tableau 41 : Situation des arriérés fiscaux	165
Graphique 13 : L'énigme et le paradoxe	81	Graphique 53 : Composition des ressources totales du budget général de l'Etat en 2015.	187	Tableau 9 : Ventilation des recettes fiscales DGI par nature d'impôts	113	Tableau 42 : Ventilation par Unité de Gestion des arriérés au 31/12/2016	165
Graphique 14 : APD par tête reçue par Madagascar en USD courant	83	Graphique 54 : Evolution du solde budgétaire 2012-2016 en % du Pib	189	Tableau 10 : Recettes Douanières 2015, 2016, et T1-2017 en Mds d'Ariary	110	Tableau 43 : Déclarations souscrites avec et sans paiement	165
Graphique 15 : Répartition de l'Aide par type de donateur	83	Graphique 55 : Evolution du taux de couverture des dépenses publiques (y compris aide extérieure) de 2008 à 2016 en pourcentage du PIB.	190	Tableau 11 : Evaluation de l'impact de l'Accord APEI sur les recettes douanières	121	Tableau 44 : Benchmarks DGI Madagascar	166
Graphique 16 : Répartition des décaissements effectifs par type de d'aide 2009-2016	85	Graphique 56 : Evolution des dépenses publiques de 2006 à 2016 en milliards d'Ariary	191	Tableau 12 : Impact réel Accord APEI	121	Tableau 45 : Rendement moyen des DAU sur régime de mise à la consommation directe	168
Graphique 17 : Répartition des décaissements effectifs par type de secteur 2009-2016	85	Graphique 57 : Evolution tendancielle des dépenses publiques de 2006 à 2016 en pourcentage du PIB	192	Tableau 13 : Importations de Madagascar en provenance de l'UE	121	Tableau 46 : Indicateurs de performance de la DGD	168
Graphique 18 : Aide reçue par région	85	Graphique 58 : Composition des dépenses publiques de 2014 à 2016 en pourcentage des dépenses publiques de 2014 à 2016 en pourcentage des dépenses totales	194	Tableau 14 : Evolution du nombre de contribuables par catégorie d'impôt	122	Tableau 47 : Statistiques 2015-2017 – Infractions constatées et Droits compromis	169
Graphique 19 : Taux d'absorption des APD par secteur (moyenne entre 2009-2015)	87	Graphique 59 : Composition des dépenses publiques de 2014 à 2016 en pourcentage du PIB	195	Tableau 15 : Répartition des contribuables assujettis à l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) selon la nature institutionnelle d'activité.	123	Tableau 48 : Répartition des dépenses fiscales par type d'impôt	175
Graphique 20 : APD par tête reçue par Madagascar et certains pays africains à faible IDH	87	Graphique 60 : Evolution de la composition des dépenses publiques de 2011 à 2018 (en % des dépenses totales)	196	Tableau 16 : Prélèvement fiscal par type d'entreprise. Année 2014. Unité : milliard d'Ariary	125	Tableau 49 : Evaluation des dépenses fiscales par impôt en millions d'Ariary	175
Graphique 21 : Flux entrants et stocks d'IDE	89	Graphique 61 : Ratio Dépenses salariales sur Recettes fiscales	197			Tableau 50 : Evaluation des dépenses fiscales par régime juridique	176
Graphique 22 : Evolution sectorielle des flux d'IDE dans les 5 premières branches d'activité	89	Graphique 62 : Evolution comparative des taux de croissance des effectifs des fonctionnaires et du niveau des traitements et salaires (2010-2017)	197			Tableau 51 : Dépenses fiscales sur le riz dans la LF2015	177
Graphique 23 : Répartition des stocks d'IDE en 2014 par pays d'origine des investisseurs	90	Graphique 63 : Niveau de concentration des crédits ouverts inscrits dans la loi de finances 2017 selon la nature fonctionnelle de dépenses (en %).	200			Tableau 52 : Dépenses fiscales par catégorie de biens	181
Graphique 24 : Comparaison par pays des flux d'IDE reçus pour la période 2011-2015	91	Graphique 64 : Comparaison entre l'évolution du budget des secteurs sociaux et évolution du budget de l'Etat, pour la période 2014-2018	204			Tableau 53 : Recettes réelles réalisées en % des prévisions dans les Lois de Finances	188
Graphique 25 : Score de Madagascar dans le Doing Business 2017 pour la Distance à la Frontière	92	Graphique 65 : Evolution des parts de financements (intérieur et aide extérieure) dans le budget des secteurs sociaux en pourcentage du PIB (LFI)	206			Tableau 54 : Inscriptions budgétaires effectives (en Milliards d'Ariary)	189
Graphique 26 : Score en Indice de Réglementation des affaires dans le Doing Business 2017	93	Graphique 66 : Evolution des crédits ouverts affectés aux deux				Tableau 55 : Evolution dépenses publiques par catégorie de 2014 à 2016 (en milliard d'Ariary)	194
Graphique 27 : Score en Indice de compétitivité dans le Global Competitiveness report du Forum Economique Mondial	93					Tableau 56 : Composition des dépenses courantes de 2014 à 2016 en milliard d'Ariary et en pourcentage des dépenses totales	195
Graphique 28 : Les principaux blocages aux affaires à Madagascar	94					Tableau 57 : Dotations budgétaires effectives par nature de dépenses (2013-2017)	
Graphique 29 : Evolution des transferts vers Madagascar, les Pays d'Afrique Sub-							

Tableau 58 : Ecart entre les dépenses primaires réelles et les dépenses primaires prévues aux budgets LFI (en milliards de MGA et en %)	198
Tableau 59 : Evolution de la part du budget de l'ensemble des secteurs sociaux par rapport au total du budget de l'Etat (en %)	201
Tableau 60 : Evolution des crédits ouverts affectés aux deux principales composantes du développement humain (DH) de 2014 à 2017 en milliard d'Ariary	208
Tableau 61: Evolution des crédits ouverts affectés aux deux principales composantes du développement humain (DH) de 2014 à 2017 en % du PIB	208
Tableau 62 : L'élasticité des dépenses affectées au Développement humain (DH) par rapport aux recettes fiscales pour la période 2014-2017.	210
Tableau 63 : Comparaison internationale de la part de l'éducation dans les dépenses publiques	211
Tableau 64 : Taux d'exécution budgétaire de 2006 à 2016 pour les 2 Secteurs Prioritaires (en pourcentage)	212
Tableau 65 : Taux de réalisation des dépenses du secteur Education par programme de l'année 2015 (en milliards d'Ariary et en %)	214
Tableau 66 : Dépenses du Ministère de la Santé par grandes catégories d'intrants (classifications budgétaires), 2006-2013	215
Tableau 67 : Taux de réalisation des dépenses du secteur de la Santé par programme de l'année 2015 (en milliards d'Ariary et en %)	216
Tableau 68 : Les composantes des programmes inscrits dans les deux missions du Ministère de l'Education Nationale	217
Tableau 69 : Les indicateurs des résultats des programmes inscrits dans les deux missions du Ministère de l'Education Nationale (2014-2015)	218
Tableau 70 : Efficience allocative du budget de fonctionnement des programmes mis en œuvre par le MEN pour la période 2014-2015	219
Tableau 71 : Efficience allocative du budget d'investissement des programmes mis en œuvre par le Ministère de l'Education Nationale pour la période 2014-2015.	220
Tableau 72 : Corrélation entre les dépenses en SSP du Ministère de la Santé et la pauvreté régionale	227
Tableau 73 : Part des dépenses de santé pour les soins hospitaliers, comparaison internationale	230



Résumé exécutif



Résumé exécutif

Un nouveau cadre de financement pour le développement humain durable

Le financement du développement a fait l'objet d'un nouveau consensus international lors de la troisième conférence internationale sur le financement du développement à Addis Abeba en juillet 2015. L'agenda d'action d'Addis Abeba présente un cadre stratégique pour réaligner les flux financiers sur les objectifs publics. L'agenda d'action réitère l'importance de l'aide publique au développement (APD), en particulier pour les pays qui en ont le plus besoin, mais reconnaît que l'aide ne suffira pas à elle seule.

Les pays signataires ont donc accordé la priorité à la mobilisation des ressources domestiques, entendue comme l'ensemble des mesures à même d'augmenter les capacités financières nationales. Il s'agit des ressources que les pays en développement peuvent générer en élargissant leur base fiscale, y compris dans le secteur informel, en mettant en place une administration transparente et compétente ou encore en simplifiant les modalités de paiement de l'impôt. Bien évidemment, l'évasion fiscale internationale et les flux financiers illicites revêtent dès lors une importance capitale pour les pays en développement. A cet égard, la mobilisation des ressources domestiques pour les pays en développement pose les enjeux de la gouvernance financière mondiale pour la régulation de la taxation des entreprises, notamment multinationales, le transfert de bénéfices et autres stratégies d'évitement, qui créent des tensions au regard des stratégies fiscales des pays en développement.

La mobilisation des ressources internes constitue ainsi un des piliers du financement de l'Agenda de développement durable 2030. Aligner les financements sur les priorités nationales de développement, notamment les ODD, permet d'asseoir des politiques publiques favorables

aux plus démunis, autonomisant les femmes et élargissant les possibilités pour les individus de mener la vie qu'ils désirent.

Madagascar s'inscrit pleinement dans cet agenda international, d'où l'importance du présent Rapport national sur le développement humain qui porte sur la mobilisation des ressources internes.

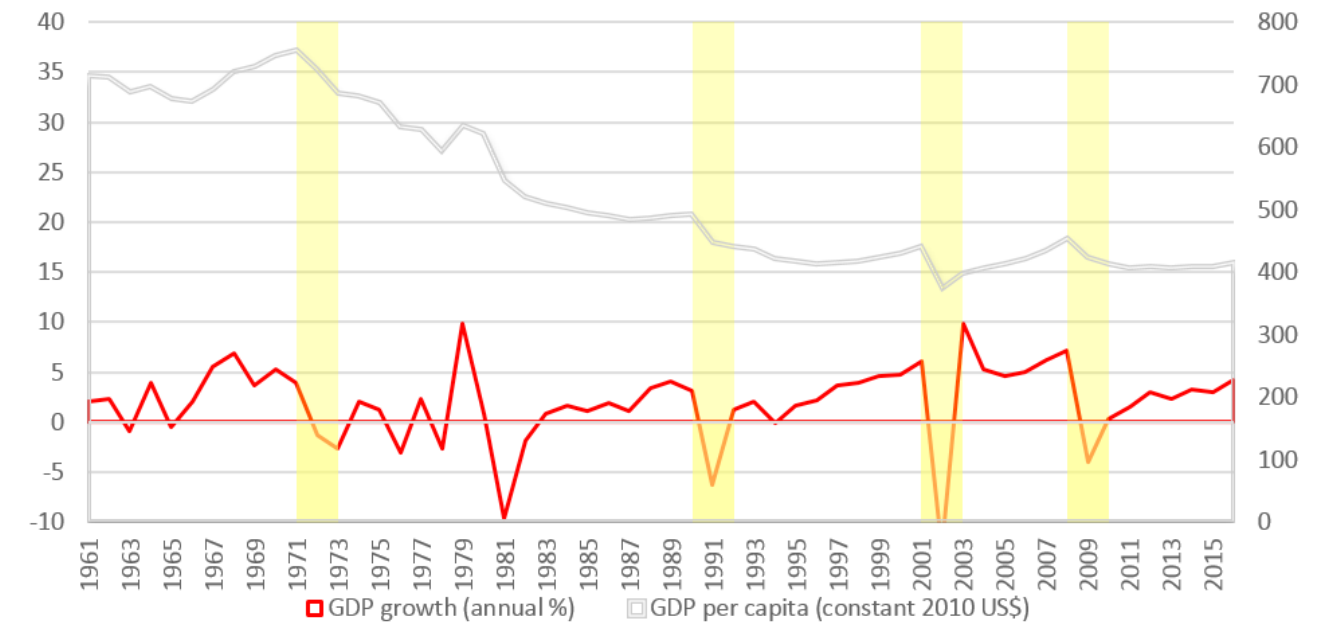
Une économie marquée par la fragilité politique et climatique

Les crises politiques récurrentes depuis 1990 ont eu un impact lourd sur le développement socio-économique du pays (Graphique 1).

Pour une population estimée à 24,24 millions d'habitants, le PIB par tête s'établit à 410 USD en 2016, ce qui classe Madagascar parmi les dix pays les plus pauvres au monde. La situation socio-économique, marquée par la pauvreté¹, la malnutrition et les inégalités persistantes, est donc préoccupante. Elle est, en fait, la résultante d'une trajectoire de croissance chaotique depuis l'indépendance où chaque cycle de croissance a été neutralisé par une crise politique qui a entraîné, à chaque fois, une diminution voire une suspension de l'aide extérieure, une méfiance des investisseurs potentiels, une stagnation de l'économie et, au final, une régression du revenu par habitant, malgré des atouts exceptionnels que le pays ne parvient pas à exploiter durablement. L'économie malgache a besoin d'investissements importants (réseau routier, voies ferrées et production électrique sont évidemment vitaux pour un pays grand comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal réunis) que l'instabilité politique persistante, la faiblesse des cours mondiaux de matières premières, la corruption et les conditions de sécurité ne permettent pas de

¹ Selon les dernières statistiques disponibles en juin 2017, le taux de pauvreté au niveau national est de 73,7 % (79,6 % en milieu rural et 50,3 % en milieu urbain).

Graphique 1 : Croissance du PIB et événements politiques



Source : WDI de la Banque Mondiale

mobiliser et cela de façon chronique depuis de nombreuses années.

Madagascar est aussi l'un des pays les plus affectés par les catastrophes naturelles. Seize des 22 régions du pays sont à risque de cyclones tropicaux, de sécheresses prolongées, de précipitations variables, et de graves inondations. Plus de 9 millions de personnes ont été touchées entre 2014 et 2015. La sécheresse déclenchée par El Niño depuis septembre 2015 a créé une situation de précarité sans précédent dans le Grand Sud de Madagascar, notamment les sept Districts des Régions d'Atsimo Andrefana, Androy et Anosy, considérées comme les plus pauvres de la Grande Ile. Le changement climatique aggrave les facteurs de pauvreté, dont l'impact est également rendu plus sévère par les atteintes à l'environnement (déforestation, érosion, urbanisation).

Le récent cyclone Enawo de mars 2017 illustre cette exposition aux risques climatiques, dont les conséquences négatives se retrouvent dans la révision à la baisse des prévisions du taux de croissance du PIB. Le FMI estimait fin juin 2017 les coûts de la récente sécheresse (fin 2016 et

début 2017) et du dernier cyclone à environ 400 millions de dollars, soit 4% du PIB.

La performance de Madagascar en termes de développement reste faible par rapport à celle de l'ensemble des pays en développement

D'après le Rapport Mondial sur le Développement Humain 2016 (RMDH), le niveau de l'IDH à Madagascar était de 0,512 contre 0,523 pour l'Afrique sub-saharienne, et de 0,717 pour le Monde en 2015. Madagascar est donc classé parmi les Pays à développement humain faible, et se trouve au 158ème rang sur 188 pays.

Comparativement à l'Afrique sub-saharienne, l'espérance de vie à la naissance à Madagascar est plus importante (65,5 ans contre 58,9 ans) ; les performances de l'éducation malgache sont aussi meilleures (niveau d'instruction des adultes de 6,1 années contre 5,4 ans en Afrique sub-saharienne, et le niveau attendu de l'éducation est de 10,3 ans contre 9,7 ans en Afrique). Ce sont les performances de l'économie malgache qui plombent le niveau d'IDH, avec un revenu

par tête exprimé en parité de pouvoir d'achat de 1 320 USD à Madagascar en 2015 contre une moyenne de 3 383 USD pour l'Afrique subsaharienne.

Un faible développement humain pour la plupart des régions de Madagascar

La désagrégation de l'IDH au niveau régional montre une forte hétérogénéité avec des régions qui font mieux que la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne et d'autres qui se classent au niveau de la République de Centrafrique (188ème sur 188).

La région d'Analamanga, où se trouve la capitale, Antananarivo, a le meilleur niveau de développement humain avec 0,583 d'IDH. Viennent ensuite trois autres régions qui complètent le sous-groupe à développement humain moyen (IDH >= 0,550), à savoir Itasy, SAVA et DIANA avec respectivement 0,573, 0,568 et 0,565 d'IDH. Les 18 régions restantes sont donc à classer parmi les régions à développement humain faible (avec un IDH < 0,550). Le plus faible IDH régional est observé à Ihorombe avec une valeur de 0,363.

Un meilleur classement de Madagascar en matière de développement humain ajusté des inégalités

L'indice de développement humain ajusté des inégalités (IDHI) « corrige » la valeur moyenne de chaque dimension de l'IDH par son niveau d'inégalité. Selon le RMDH, l'IDHI à Madagascar était de 0,374 en 2015. Il est supérieur aussi bien à celui de l'ensemble des pays à faible développement humain (0,337) qu'à celui de l'Afrique subsaharienne (0,355). La variation sur les différentes composantes de l'IDH est donc plus faible à Madagascar en comparaison avec les autres pays d'Afrique. Madagascar grimpe au 158ème rang et gagne 7 places par rapport au classement de l'IDH.

Par composante, la « perte de développement humain due à l'inégalité » est la plus forte dans le domaine de l'éducation. En 2015, elle est estimée à 35% contre 24,8% pour l'espérance de vie à la naissance et 20,4% pour le niveau du revenu (à noter que ce dernier chiffre est plus faible que la moyenne enregistrée en Afrique subsaharienne ou même dans le monde). D'après ces chiffres, la priorité pour Madagascar en matière de réduction des inégalités devrait donc être l'éducation.

Le développement humain à Madagascar : Etat des lieux en 2015

Un meilleur classement en termes d'inégalité du genre

L'Indice de Développement de Genre (IDG) mesure sous forme de ratio l'inégalité du développement humain entre celui des femmes et celui des hommes.

L'IDG de Madagascar est de 0,948 en 2015. Il est plus élevé par rapport à l'ensemble des pays d'Afrique Sub-saharienne (0,877) et permet de situer Madagascar dans les pays à inégalités moyennes entre les genres (groupe 3 sur 5). Des différences régionales sont toutefois à observer. En 2016, alors que la région d'Analamanga arrive en tête du classement selon les IDH Homme et

Femme (avec respectivement 0,617 et 0,547), son indice de développement de genre (IDG) est de 0,887. Cet écart essentiellement constaté dans les composantes « santé » et « revenu », classe Analamanga au 11ème rang parmi les 22 régions de Madagascar. En revanche, la région de l'Androy, dont les IDH des femmes et celui des hommes, tiennent respectivement le 11ème et le 16ème rang, présente le plus fort IDG parmi les 22 régions de Madagascar en 2016.

Une autre manière d'approcher l'inégalité de genre peut se faire à travers l'Indice d'Inégalités de Genre (IIG) qui prend en compte : la santé reproductive mesurée par le taux de mortalité maternelle et le taux de fertilité des adolescentes ; l'autonomisation, mesurée par la part de sièges parlementaires occupés par des femmes et la part de femmes et d'hommes adultes âgés de 25 ans et plus ayant atteint au moins un niveau d'éducation secondaire ; le statut économique exprimé en participation au marché du travail et mesuré par le taux d'activité de la population active chez les femmes et les hommes âgés de 15 ans et plus. Plus la valeur de l'IIG est élevée, plus les disparités entre les femmes et les hommes sont importantes.

En 2015, l'IIG de Madagascar était de 0,550. A titre de comparaison, selon le Rapport mondial sur le développement humain (2016), les valeurs de l'IIG pour 2015 de l'ensemble des Pays en Développement, de l'Afrique Sub-saharienne, et des pays à développement humain faible étaient respectivement de 0,469 ; 0,572 et 0,590.

Plus de la moitié des malgaches souffre de pauvreté multidimensionnelle

L'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM) vise à rendre compte du phénomène de la pauvreté dans trois de ses dimensions. La privation en matière d'éducation, de santé et de niveau de vie est appréhendée à l'aide d'une dizaine d'indicateurs : nombre d'années de scolarité et taux de scolarisation, malnutrition et

mortalité infantile, caractéristiques du logement et des sanitaires, accès à l'eau potable et à l'électricité, nature du combustible de cuisson, possession de matériel de transport et de communication.

Ainsi à Madagascar en 2012, 70% de la population est considérée comme pauvre et parmi cette population, chaque ménage en moyenne souffre de privations sur 54,6% des indicateurs renseignés. La multiplication de ces deux indices nous donne donc un IPM de 0,420.

Une évolution du développement humain moins rapide dans le temps par rapport aux pays d'Afrique Sub-saharienne

Avec une hausse de 0,386 en 1993 à 0,518 en 2016, l'IDH malgache a cru de 34,2% en 23 ans, soit à un rythme de croissance annuel moyen de 1,3%. Cette amélioration a surtout été tirée par la composante Education, dont l'indice a cru de 1,7% en moyenne par an, alors que les composantes Santé et Revenu, qui à l'origine (c'est-à-dire en 1993) étaient d'un niveau de développement supérieur à celui de l'éducation, se sont pour leur part accrues de 1,4% et 0,6%. Dans les faits, la durée probable de scolarisation a progressé de 6,1 ans entre 2000 et 2015, tandis que l'espérance de vie des Malgaches s'est accrue de 6 ans pour se situer à 65,5 ans en 2015, et que le revenu moyen par habitant (mesuré par le revenu national brut en parité de pouvoir d'achat 2011), a augmenté à un rythme moyen annuel de 2%.

Un progrès du développement accompagné d'un resserrement de la disparité interrégionale

Certaines régions ont connu une nette amélioration de leur développement humain durant ces six dernières années, avec un rythme de croissance annuel moyen de l'IDH régional

largement supérieur au national. Tel est le cas de l'Atsimo Andrefana (2,1%), de l'Ihorombe (2,3%), de Melaky (2,9%) et de l'Androy (3,3%). Les régions à développement humain moyen comme Analamanga, DIANA et SAVA, qui se trouvent en haut de la hiérarchie en matière d'IDH, ont pour leur part connu une croissance plus lente sur les dernières années, avec des rythmes de croissance moyens respectivement de 0,67% ; 0,82% et 0,88%, alors que la région d'Itasy a vu son IDH stagner.

Un délai important pour atteindre un niveau de développement humain moyen pour la plupart des régions

Toutefois, ce resserrement de la disparité interrégionales est largement porté par le dynamisme des 4 régions que sont Atsimo Andrefana, Androy, Melaky, et Ihorombe. Si on projette le taux de croissance de l'IDH de ces six dernières années, Madagascar atteindra un niveau de développement humain moyen (IDH >= 0,550) dans 7 ans. Mais selon les mêmes projections, il faudra encore plus de 30 ans pour les régions de Boeny, Haute Matsiatra et Analanjirofo et même 57 ans pour que la région Amoron'i Mania dépasse le seuil de 0,550.

Tout ceci atteste de la nécessité de renforcer davantage les soutiens au profit des régions, en l'occurrence celles à IDH faible ou très faible et pour lesquelles le progrès sur les six dernières années reste faible, pour réduire les inégalités entre les régions et permettre à toutes les régions d'atteindre le niveau de développement humain moyen.

Un progrès en termes de développement humain différencié en fonction des régions

Sur la période 2010-2016, l'IDG s'est accru en moyenne de 5,6% par an. Cette réduction globale

des inégalités entre hommes et femmes au niveau national cache pourtant d'autres dynamiques. Tout d'abord, la croissance de l'IDG est due principalement à la réduction des inégalités face à l'éducation alors que les composantes de la santé et du revenu sont restées stables entre les deux sexes. Au niveau régional, trois régions (Alaotra Mangoro, Analamanga et Androy) ont enregistré des baisses, respectivement, de -9,8%, -2,3% et -1,2% de leur IDG.

Pour la région d'Alaotra Mangoro, le recul est amplifié par la baisse de l'IDH des femmes (-5,8%) alors que celui des hommes a augmenté de 4,4%. Concernant la région d'Analamanga, l'IDH des hommes a accusé une hausse presque deux fois plus élevée que celui des femmes (6,1% contre 3,7%). Pour l'Androy, le taux de croissance de l'IDH des hommes est supérieur à celui des femmes (22,7% contre 21,2%), ce qui explique le léger recul du développement du genre.

Un maintien des inégalités dans le temps

Sur le long terme, l'IDHI s'est accru de 0,282 en 1993 à 0,378 en 2016, soit à un taux de croissance annuel moyen de 1,3%. Le rythme de croissance annuelle de l'IDHI n'est cependant pas resté uniforme sur le long-terme : ainsi, si l'indicateur stagne aux plus forts moments des crises politiques (stagnation constatée entre 2001 et 2002, et entre 2009 et 2012), il connaît un fort taux de croissance (3,6% entre 2002 et 2003, 3,8% entre 2003 et 2004, et 2,8% entre 2011 et 2012) au sortir des crises.

Sur la période 1993 à 2016, les trois composantes de l'IDHI sur l'espérance de vie, l'éducation et le revenu ont pour leur part connu respectivement des rythmes moyens de croissance annuelle, respectivement, de 1,4%, 1,7% et 0,6%.

Evolution des indicateurs développement humain à Madagascar

Une évolution différenciée des composantes du développement humain à Madagascar

Madagascar est caractérisé par un taux de croissance démographique et un pourcentage des jeunes relativement élevés qui pourraient constituer à la fois une potentialité et un risque. Selon les projections démographiques, la population malgache s'élève à environ 24,24 millions d'individus en 2016 avec une densité moyenne de 40,4 habitant/km². Le taux de croissance démographique annuel est estimé à 2,9 % entre 1975 et 2000, et de 2,8% selon la projection qui couvre la période de 2000 à 2016.

La population malgache est caractérisée par sa jeunesse avec 53,8% de la population malgache qui a moins de 20 ans. Les enfants âgés de moins de 15 ans représentent un peu moins de la moitié de la population (44,7%). En 2016, la population scolarisable est estimée à 9,2 millions, dont 2,4 millions en âge préscolaire (3 à 5ans), 3,2 millions d'enfants de 6 à 10 ans scolarisables de niveau primaire, 2,4 millions d'enfants de 11 à 14 ans scolarisables de niveau secondaire premier cycle, et 1,2 millions d'enfants de 15 à 17 ans scolarisables de niveau secondaire second cycle. Ces groupes de population représentent respectivement 10,1%, 13,6%, 10% et 6,9% de la population totale. Ces données montrent que Madagascar dispose d'atouts en termes de force de travail. Pourtant, pour que le pays puisse tirer profit de son potentiel démographique, il doit pouvoir assurer un accès aux emplois et aux revenus à la population, et que la croissance économique dépasse largement la croissance démographique.

Une disparité du développement économique entre les régions

Le développement économique entre les régions n'est pas le même. En considérant le nombre d'entreprises créées sur la période 2010-2014, on constate, chaque année, la création en moyenne de 676 nouveaux établissements par région. Analamanga et Vakinankaratra sont les régions les plus dynamiques avec respectivement 5 267 et 1 250 nouveaux établissements. Les régions de Ihorombe, Atsimo-Atsinana, Betsiboka et Melaky, enregistrent chacune pour leur part moins de 200 nouvelles créations d'entreprises annuellement: ceux qui habitent dans ces quatre régions observent donc moins d'opportunités économiques que leurs homologues des autres régions.

La différence dans le développement économique des régions peut être aussi appréhendée à travers la structure de l'économie et le degré de formalisation de l'emploi, caractérisé par l'importance du salariat dans l'emploi. Ainsi, selon l'enquête sur l'emploi et le secteur informel de 2012, la part de l'industrie dans l'emploi est nettement plus importante dans les régions de DIANA et d'Analamanga, avec des valeurs de 16,6% et 14,7% (par rapport à 6,4% au niveau national). Ce sont aussi les régions ayant les plus forts taux de salarisation : 30,3% pour Analamanga, 23,9% pour DIANA contre 10,9% au niveau national. SAVA et Itasy n'ont certes pas une activité industrielle aussi développée ni un taux de salarisation aussi important que Analamanga et DIANA, qui constituent avec elles les quatre régions à développement humain moyen ; cependant, l'économie de ces régions est basée sur la culture de rente (vanille pour SAVA), ou profite d'une bonne fertilité de la terre pour l'agriculture vivrière (cas de l'Itasy).

Une pauvreté monétaire avec de grandes disparités géographiques

Madagascar fait partie des pays les plus pauvres d'Afrique. L'estimation la plus récente sur la période de 2005-2014 du taux de pauvreté au seuil de 1,90 USD en parité du pouvoir d'achat est de 77,8% pour Madagascar. Sur la même période, les pays qui ont des taux similaires sont le Burundi (77,7%) et la République Démocratique du Congo (77,1%). Aucun autre pays, que ce soit en Afrique sub-saharienne ou ailleurs, ne présente un taux de pauvreté plus important.

La pauvreté a des impacts sur la demande en services sociaux de base (éducation et santé), et par ricochet sur les composantes de l'IDH. Ainsi, 41,5% des femmes ont reconnu éprouver une difficulté d'accès au service de santé pour cause d'éloignement. La faible densité d'implantation des services de santé est ressentie surtout dans l'Androy (73,2%), Melaky (64,7%), Vatovavy Fitovinany (56,5%), et Haute Matsiatra (56,4%).

Aussi, la fréquence de l'accouchement assisté par un personnel qualifié n'est pas la même entre les régions. En effet, si au niveau national, 44,3% des accouchements ont été assistés par un personnel qualifié, dans les régions à développement humain moyen, la proportion d'accouchement assisté par un personnel qualifié monte à 74,6% dans l'Analamanga, 66,3% dans l'Itasy et 64,3% à DIANA. Dans les régions à développement humain faible, le pourcentage est en revanche des plus faibles, Vatovavy Fitovinany (17,2%), Androy (25,2%), Melaky (27,3%), Atsimo Atsinanana (32,3%) et Ihorombe (32,8%). Cette disparité se reflète notamment sur le quotient de mortalité infanto-juvénile qui va de 36‰ dans la région d'Analamanga à respectivement 97‰, 96‰ dans les régions de Betsiboka et Anosy (pour une moyenne de 62‰ au niveau national).

Enfin, le manque d'argent pour accéder aux soins de santé est exprimé par 68,5% des femmes en âge de procréer (86,4% des femmes de Haute

Matsiatra, 79,5% à d'Atsimo Atsinanana, ou encore 78% à Vakinankaratra).

Ainsi, aussi bien le pouvoir d'achat que l'offre de service de soin discrimine les régions selon leur niveau de développement humain. Malheureusement, ces faits tendent aussi à faire perdurer les inégalités de qualité de vie au détriment des régions à développement humain faible.

Des efforts consentis en matière d'éducation

L'effort effectué par les ménages en matière d'éducation de leurs enfants peut être mesuré par le poids des dépenses d'éducation dans le budget des ménages.

La part allouée à l'éducation primaire du budget des ménages tend à départager les régions selon leur niveau de développement humain. D'un côté, dans les régions qui ont les plus faibles niveaux de développement humain en 2016, comme Melaky, Betsiboka, ou Menabe, les ménages réservent, selon l'enquête ENSOMD 2012, une part du budget (soit respectivement 1,5%, 1,1% et 1,9%) inférieure au niveau national de 2,2% pour l'enseignement primaire de leurs enfants.

De l'autre côté, dans les régions dont l'IDH dépasse le niveau national, cette part vaut 2,8% pour Analamanga et DIANA, 2,6% pour SAVA et Atsinanana.

Ce sont donc les ménages des régions à développement humain moyen qui investissent davantage dans la scolarité de leurs enfants, ce qui contribue à perpétuer l'inégalité en matière de niveau d'instruction. D'où l'importance pour l'Etat d'intervenir pour le soutien de l'enseignement de base, entre autres pour atténuer l'inégalité actuelle.

Cependant, de manière globale, l'éducation au niveau du primaire, du secondaire et du supérieur a contribué de façon relativement significative à l'amélioration du développement humain à Madagascar au cours des quinze dernières

années. Il est à noter que la durée attendue de la scolarisation a enregistré une hausse de 3,4 points sur cette période (10 années en 2015-2016 contre 6,6 en 2001-2002).

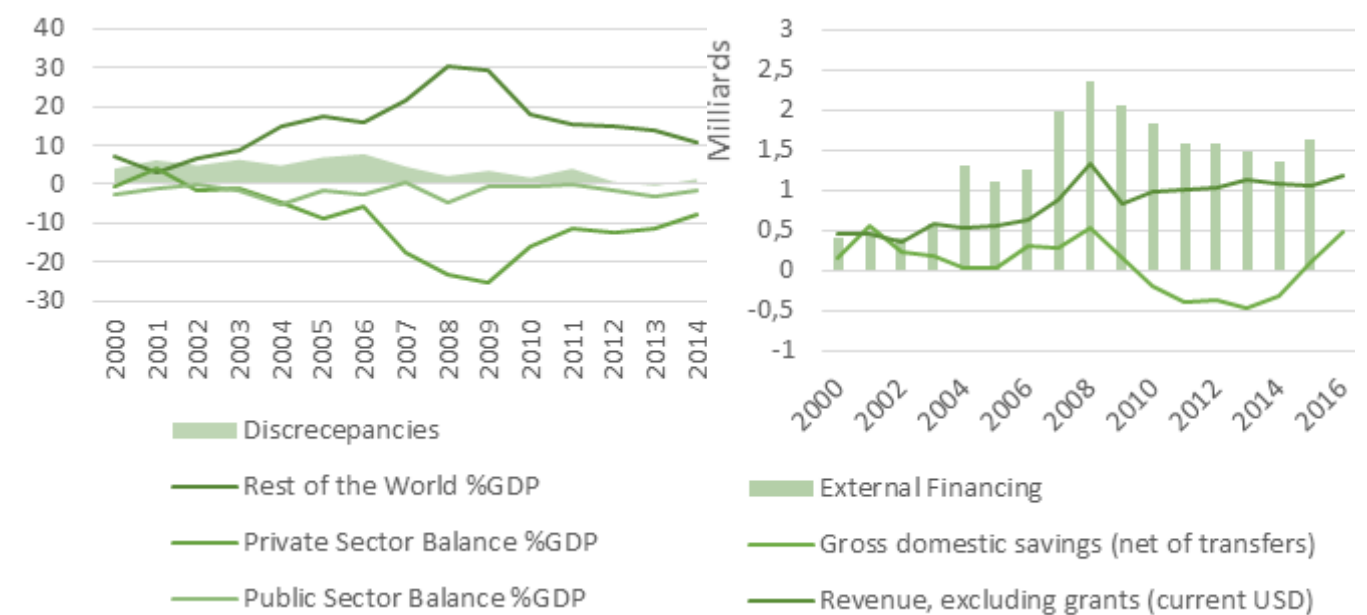
Une dépendance vis-à-vis des financements externes

L'étude des comptes sectoriels (public, privé et Reste du Monde) et des déterminants de l'investissement depuis le début des années 2000 permet de saisir le mode de financement de l'économie malgache. Jusqu'en 2008, on observe une hausse conjointe des revenus fiscaux et de l'épargne domestique et pourtant les déficits publics et privés (entendu comme la différence entre l'investissement et l'épargne) se creusent. Loin d'être alarmiste, cette conjoncture signifie tout juste que l'investissement et plus généralement la croissance économique

pré-crise a été tirée principalement par les financements extérieurs : hausse des APD, des IDE, des transferts de la diaspora et émission de dette.

La récession mondiale de 2008 et la crise de transition de 2009 vont toutefois mettre un terme à cette dynamique de croissance. Si les revenus fiscaux parviennent à se maintenir après la crise, les financements externes et l'épargne domestique chutent.

Graphique 2 : Financement de l'économie malgache



Source : Données de la Banque Mondiale

Le 'rééquilibrage' qui s'affiche entre bilans sectoriels est donc principalement dû à la rupture de l'activité et de l'investissement. Depuis 2015-2016, les principaux agrégats semblent reprendre des tendances pré-crise. Si le développement national qui devrait s'en suivre ne pourra pas se faire sans l'assistance des bailleurs internationaux, la baisse relative de la dépendance vis-à-vis du Reste du Monde doit se lire comme une opportunité, celle d'une meilleure mobilisation des ressources intérieures, d'une meilleure coordination des programmes de développement et d'une politique visant à l'inclusion financière de tous les acteurs nationaux ou étrangers, objectifs soutenus par le Programme d'Action d'Addis Abeba (2015).

Une Aide Publique au Développement sensible à la stabilité politique

Au même titre que la plupart des pays les moins avancés, Madagascar compte beaucoup sur l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour soutenir son processus de développement.

Depuis la crise de 2001-2002, cette aide a connu une hausse significative culminant en 2004 à un niveau équivalent à 70 USD par habitant. La situation s'est alors inversée et s'est encore aggravée avec la crise politique de 2009 et la perte de reconnaissance internationale. On observe effectivement un quasi-gel des aides au développement consenties par les bailleurs internationaux durant toute la période de transition, 2012 étant l'année la plus critique avec un volume d'aide équivalent à 17 USD par tête. La coopération et l'aide affichent une reprise depuis 2013 et le retour à l'ordre constitutionnel.

Une coopération au développement dominée par l'apport des partenaires multilatéraux

L'analyse de l'aide au développement reçue par Madagascar révèle que presque la totalité de

l'aide (95%) émane des bailleurs internationaux. On remarque notamment un rôle accru des bailleurs multilatéraux. La reprise de l'APD à Madagascar est tirée en grande partie par le soutien de la Banque Mondiale et de l'Union Européenne avec une croissance annuelle moyenne de 30% de leur aide sur les 5 dernières années.

La Banque Mondiale, le Système des Nations Unies, l'Union Européenne et la Banque Africaine pour le Développement (BAD) comptent pour plus de 90% de la coopération au développement en 2016 au niveau des partenaires multilatéraux.

Quant aux appuis des partenaires bilatéraux, ils sont largement dominés par les apports des États-Unis et de la France de 2012 à 2015 (avec 60-80% des aides). Cette situation s'est nettement modifiée en 2016 avec l'émergence de nouveaux acteurs comme l'Allemagne et la Corée du Sud (avec des contributions respectives de l'ordre de 20% et 15% du total des aides allouées).

Une aide essentiellement sous forme de dons et prêts

Presque la totalité de l'aide est constituée de subventions et d'emprunts avec des parts respectives de 65% et de 29%. Les autres types d'appui, à savoir l'assistance technique, l'aide en nature et les fonds de contrevalet, n'atteignent que 5%. Presque la totalité (90%) des prêts contractés sont des engagements pris auprès des partenaires multilatéraux. La Banque Mondiale est notamment l'acteur le plus actif avec un engagement à hauteur de 66% des crédits accordés à Madagascar entre 2009 et 2016 par les institutions multilatérales. La Banque Africaine pour le Développement (BAD), les Nations Unies (UN), l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) et la Banque Arabe pour le Développement en Afrique (BADEA) concourent respectivement à hauteur de 21%, 7%, 4% et 2%.

Une aide au développement davantage tournée vers les secteurs sociaux

La désagrégation des appuis par secteur destinataire rend compte de la nature des différents engagements pris par le gouvernement malgache et la communauté internationale. C'est le secteur de la santé qui bénéficie du plus d'aides avec 30,3% du total, suivi par les investissements dans les infrastructures (16,5%), des programmes de décentralisation et de développement rural (12,4%), de gouvernance (11,1%) et des investissements dans l'éducation (10,7%).

Une répartition géographique inégale de l'aide

On note un grand déséquilibre entre les régions dans la répartition des appuis. Si certaines régions comme Analamanga et Atsimo-Andrefana arrivent à en tirer profit en absorbant respectivement 15% et 13% de l'aide, d'autres comme Betsiboka et Ihorombe paraissent être marginalisées avec chacune 1% de l'APD pour Madagascar. Ces inégalités spatiales de l'aide au développement recourent en partie des inégalités déjà visibles entre Hautes Terres et régions côtières ainsi qu'entre villes et espaces ruraux.

Des Investissements Directs Etrangers (IDE) trop faibles

Trois périodes distinctes caractérisent l'évolution des IDE à Madagascar. La première période correspond à la première moitié des années 2000, où le rythme de croissance annuel des IDE ne dépasse pas les 2% du PIB et n'atteint que 12% de croissance du stock en cumulé sur la période 2000-2005. La deuxième période commence en 2006 jusqu'en 2009. Les flux d'IDE sont multipliés par 15, passant de 85 millions USD à 1293 millions d'USD. Depuis 2010, l'économie connaît un ralentissement des investissements étrangers avec en moyenne une baisse de 9,5% des flux d'IDE par an entre 2009 et 2015.

Cette caractéristique des IDE est davantage expliquée par les flux des industries extractives qui ont eu un poids important dans la dynamique des IDE à Madagascar durant la décennie 2005-2015. Il faut noter que ce ne sont pas tant les effets conjugués de la récession mondiale et de la crise de régime qui ont mené vers une baisse des investissements étrangers, mais plutôt la fin de la construction des sites miniers.

En comparant à d'autres pays, on constate que Madagascar se situe à peu près au niveau des Pays Pauvres Très Endettés (PTE). Toutefois la comparaison mérite davantage de se faire avec des pays très riches en ressources minières et pétrolières comme le Libéria, la République du Congo ou le Mozambique. Pays « trop riche pour être pauvre » Madagascar affiche un déficit structurel des IDE dont il convient d'analyser les raisons à travers l'analyse du Doing Business (Banque Mondiale, 2016) qui permet de mesurer les freins à l'investissement, entre autres.

Doing Business à Madagascar

Avec un score en termes de Distance à la Frontière (DDF) de 45,1 dans le Doing Business de la Banque Mondiale en 2017, Madagascar figure parmi les pays les moins attractifs du monde en termes d'investissement. En analysant les différentes composantes de l'indice, les raisons de ce mauvais classement sont multiples. Premièrement, Madagascar rencontre des difficultés très importantes pour l'accès à l'énergie. Son taux de raccordement à l'électricité est parmi les plus faibles au monde (185ème sur les 190 pays étudiés), le droit contractuel est lui aussi imprévisible avec des scores très faibles sur l'exécution des contrats (158ème), le transfert de propriété (159ème), et l'obtention d'un permis de construire (184ème).

Les origines de la faible compétitivité de l'économie malgache sont aussi liées au manque d'efficacité de l'enseignement (126ème sur 138 pays étudiés), à la faiblesse des institutions

(127ème), la faible capacité technologique (128ème) et au manque d'infrastructure (133ème) d'après le 'Global Competitiveness Report'.

Stimuler et orienter les transferts de la Diaspora

Les deux dernières décennies ont été marquées par une forte migration sud-nord. Corolairement à cela, les envois de fonds dans le sens inverse se sont accrus de manière exponentielle. Les envois de fonds vers l'Afrique ont en effet quadruplé entre 1990 et 2010, pour atteindre près de 40 milliards USD en 2010 et environ 62 milliards de dollars en 2012 (UN-ECA, 2014). Ces transferts constituent actuellement un moyen non négligeable dans le financement du développement des pays destinataires. Madagascar ne déroge pas à ce phénomène. La diaspora malagasy à l'étranger s'est nettement accrue ces dernières années et les fonds reçus de leur part ont suivi le même mouvement. L'impact purement monétaire de ces transferts est évidemment important pour l'investissement des microentreprises, la scolarisation et le développement, mais la recherche économique souligne aussi l'existence d'externalités dans l'incorporation de normes sociales.

Des transferts de la diaspora de plus en plus importants

Les données portant sur le volume des transferts émis par la diaspora selon les pays confirment que plus de 70% des transferts reçus proviennent encore de la diaspora malagasy en France. On remarque aussi une augmentation significative des transferts provenant des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de l'Ile Maurice, ce qui traduit bien l'inflexion des flux migratoires à la fois pour l'éducation et le travail mentionné plus haut. Ces transferts bien évidemment concernent essentiellement ceux qui passent par des circuits officiels et sont captés par les données de la Banque Centrale de Madagascar. Comme pour la

plupart des pays africains, une bonne partie des transferts de la diaspora passent par des circuits officieux, notamment les envois convoyés par des voyageurs particuliers.

Des transferts dominés par le soutien à la famille

En se référant encore au cas de la diaspora malagasy en France, la principale raison pour laquelle les membres de cette communauté transfèrent des fonds vers Madagascar est le soutien financier à la famille (84%). Environ 15% affirment avoir contribué à un projet de développement ou avoir envoyé des dons à caractère humanitaire et seulement 14% et 11% d'entre eux avancent respectivement les motifs d'investissement dans une affaire personnelle et d'investissement dans l'immobilier.

Réduire les coûts et risques financiers pour mieux mobiliser les transferts

Si les transferts monétaires de la diaspora sont en constante hausse sur les dernières années, ceux-ci sont principalement à destination de la famille proche et financent la consommation ou alors de petits projets d'investissement. Pourtant, ils sont 87% (toujours selon l'étude du FORIM et de l'OIM) à souhaiter participer davantage au développement de Madagascar. Le manque de confiance vis-à-vis des institutions constitue une première explication à ce décalage. Parmi l'échantillon interrogé, 57% considèrent que l'Etat ne s'implique pas afin de faciliter des transferts pour le développement du pays. Pire, 29% déclarent que l'Etat est lui-même un frein.

Une seconde explication est liée aux coûts de transaction et aux prix des services bancaires et financiers. Même si les coûts des transferts d'argent en espèces de la France vers Madagascar ont diminué de 30% depuis 2009 pour les sociétés de transferts d'argent (STA) dominantes pour s'établir désormais autour de 7% dans la tranche d'envoi de 200 dollars US (140 euros), les indices

d'inclusion financière restent faibles (9% de la population âgée de plus de 15 ans seulement possède un compte bancaire). Le renforcement de la bi-bancarisation, avec notamment les services mobiles, facilitant la réalisation d'opérations bancaires et financières dans les pays d'origine à partir du lieu de résidence doit permettre une meilleure utilisation de l'épargne transférée : crédit à l'investissement collectif, crédit à l'investissement individuel, crédit immobilier (Epargne sans Frontières, 2011).

Mobiliser l'épargne pour financer le développement

Une rapide comparaison internationale permet de voir l'étendue des progrès à faire à Madagascar pour mobiliser l'épargne en faveur du financement du développement. Le taux d'épargne domestique est systématiquement inférieur à celui des pays d'Afrique sub-saharienne et même des Pays Très Endettés. La transition politique de 2009-2014 a notamment vu l'épargne chuter à 3% du PIB. Le rattrapage de ces dernières années permet toutefois de nuancer et surtout rend visible un potentiel non négligeable pour le financement de l'investissement domestique. Arrimer ce potentiel à un investissement dans l'économie réelle constitue un défi majeur pour le développement autonome de la Grande Ile. En effet, comme l'ont illustrées les turbulences récentes sur les marchés financiers internationaux, la faiblesse de l'épargne et les déficits élevés des comptes courants peuvent exacerber la probabilité et les effets négatifs des inversions de flux de capitaux. Même si la part de l'épargne privée dans la formation d'investissements productifs a augmenté depuis 2014 la faiblesse du crédit domestique au secteur privé par rapport aux autres pays africains et en développement nécessite de repenser le système financier en vue d'une plus grande inclusion financière.

Une très faible utilisation des services financiers

La plupart des Malgaches gèrent leur vie financière hors du système financier. FinScope (2016) montre que seuls 29% des adultes utilisent des services financiers formels et 41% n'utilisent aucune forme de service financier. Ainsi, 12% des adultes Malgaches ont/utilisent un compte bancaire, 17% ont un service financier auprès d'un autre fournisseur formel (comme le mobile money) et 30% des adultes s'engagent dans des services financiers informels.

Les entrepreneurs ont une utilisation similairement faible des services financiers. Sur les 1,9 million d'adultes engagés dans les MPME et 2,4 millions de petits exploitants agricoles, seulement 42% et 16% respectivement sont formellement inclus, tandis que 41% des MPME et 44% des petits exploitants agricoles sont totalement exclus des services financiers formels et informels. Enfin, les groupes urbains et les groupes plus riches sont nettement plus inclus que les personnes plus pauvres et celles des zones rurales, bien que ces deux derniers groupes représentent de loin la plus grande proportion de la population. Les populations rurales dépendent largement des mécanismes informels pour gérer leur vie financière. Il est important de noter que, même pour les groupes urbains et les plus riches, plus de quatre individus sur dix ne sont pas servis de manière formelle. Il n'existe pas de différences marquées de genre au niveau national.

Un système financier embryonnaire

Du côté de l'offre, le système financier formel, on compte comme principaux prestataires 11 banques, 25 instituts de micro finance (IMF) enregistrées, 3 opérateurs de mobile money (OMM) et 5 compagnies d'assurance.

Le secteur bancaire domine en termes de volume d'épargne collectée et a tendance à se focaliser sur les entreprises et les particuliers les plus riches alors que la plupart des grandes IMF ont un mandat spécifique de desservir les consommateurs à faible revenu. Le secteur bancaire traditionnel n'a donc qu'un rôle très limité en ce qui concerne la grande pauvreté, mais manque aussi à son rôle de financement de l'activité. Seuls 51% du volume des actifs du secteur bancaire consistent en crédits à l'économie, mais surtout près de la moitié de ces crédits sont des prêts à la consommation alors que les crédits à long terme, censés financer les investissements, ne représentent en moyenne depuis 2008 qu'un dixième du volume total.

Le réseau de distribution est très limité. Madagascar ne compte que 2,1 succursales bancaires et 2,4 distributeurs automatiques de billets (DAB) et 76,3 agents actifs de mobile money pour 100 000 personnes, comparé respectivement à une moyenne de 13, 24,3 et 116,5 pour les pays de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC), sans l'Afrique du Sud (Banque Mondiale, 2017b). Les IMF se situent mieux avec une moyenne de 4,4 succursales d'IMF pour 100 000 adultes, contre 4,7 pour la SADC, sans l'Afrique du Sud. De plus, le réseau de distribution est fortement concentré dans les zones urbaines : plus d'un tiers des points d'accès des succursales bancaires et d'IMF ainsi que des DAB se trouve à Antananarivo, et certaines régions de l'ouest et du sud ont moins de dix points d'accès. Cette situation est exacerbée par une interopérabilité limitée entre les institutions et les branches.

La lutte contre la fuite des capitaux : Un phénomène loin d'être marginal

L'Afrique possède même la plus forte proportion d'actifs détenus à l'étranger. Le manque à gagner pour l'investissement domestique est difficile à

mesurer, mais la fuite des capitaux chaque année représente en moyenne 50% de la formation brute de capital fixe sur l'ensemble des pays d'Afrique sub-saharienne (Boyce et Ndikumana, 2012). Collier, Hoeffler, et Pattilo, (2001) estime que le PIB de l'Afrique est inférieur de 16% à ce qu'il aurait pu être si la richesse privée placée à l'étranger avait pu servir pour le développement du continent. Madagascar n'est pas épargné par ce fléau : 11,7 milliards USD ont quitté le territoire entre 1970 et 2010 soit en moyenne 1,5 point de PIB par an et 56,6% de la formation brute de capital fixe du pays par an.

Captation de la dette publique et instabilité politique

Les conséquences de la fuite des capitaux pour être saisies dans leur intégralité doivent faire place à une véritable économie politique. Tout d'abord, il faut faire la distinction entre flux légaux et flux illicites, ce qui demande un traitement différencier des deux problématiques. Le placement d'actifs à l'étranger peut répondre à un besoin de diversification des activités en vue de minimiser l'exposition à des chocs conjoncturels. Le différentiel de rendements des investissements, la faiblesse des institutions financières, l'instabilité politique et le manque d'infrastructures à Madagascar peut expliquer une partie de ces sorties de capitaux. De ce point de vue, la faiblesse des IDE entrants à Madagascar et la taille des IDE à l'étranger sont les deux faces d'une même pièce. Cependant, la dynamique de la dette extérieure de Madagascar peut révéler d'autres motifs à considérer.

Ramiandrisoa et Rakotomana (2016) montrent que la variation de la dette publique constitue le principal déterminant de la fuite de capitaux, devant le déficit des transactions courantes, le différentiel de rendements ou la sortie des IDE. Ce résultat est cohérent avec les études similaires portées sur différents pays africains (Boyce et

Ndikumana, 2002 ; Bakare, 2011). Ce qu'on peut en déduire est une forme de captation de la dette publique du fait principalement de la corruption. Une partie des fonds destinés à l'investissement est en réalité détournée, puis placée à l'étranger. Si on regarde maintenant l'évolution de la fuite des capitaux, on remarque des entrées massives à la veille des crises de 2002 et 2008. Le secret

bancaire ne permet pas de retracer l'origine de ces flux, mais il semblerait que la captation de la dette publique par les élites contribue à l'instabilité et donc d'autant plus à la fuite des capitaux, formant un cercle vicieux (dette -> captation -> instabilité -> fuite des capitaux -> dette...). Le rapatriement de ces capitaux est donc un enjeu essentiel.

Mobilisation des ressources internes au service du développement humain

La fiscalité domestique devient plus performante que la fiscalité de porte

Les recettes fiscales ont enregistré un accroissement significatif depuis ces dernières années en raison de la mise en œuvre des mesures des grandes réformes fiscales prises depuis 2008 sauf durant la période de crise politique (2009-2013) où les recettes fiscales ont beaucoup chuté. Les deux principales composantes de la structure fiscale malgache, notamment la fiscalité de porte et la fiscalité domestique, ont connu chacune une augmentation en valeur.

En effet, les recettes fiscales perçues au niveau de la DGI en 2016 ont connu un accroissement de 47,42 % par rapport à 2014. Cette hausse a fourni à l'Etat 632,5 milliards d'Ariary de recettes supplémentaires sur la période. Les recettes fiscales issues des transactions internationales ont quant à elles augmenté de 1.255,0 milliards d'Ariary en 2014 à 1.680,9 milliards d'Ariary en 2016.

En proportion, entre 2014 et 2016, les recettes fiscales domestiques sont passées de 50,54% des recettes totales à 53,75% tandis que les

recettes fiscales de portes passaient de 49,46% à 46,25%. Ainsi, même si les recettes douanières ont augmenté en valeur avec la reprise de la croissance, les accords et les conditions spécifiques requis pour l'intégration de Madagascar dans les organisations économiques régionales dont les zones de libres échanges ont provoqué la diminution de la part de la recette de fiscalité de porte par rapport à la recette domestique. Au fur et à mesure et, en fonction de l'application progressive des accords de libre-échange (Accord de partenariat Economique Intérimaire (APEI)² avec l'Union Européenne et accords commerciaux régionaux), la part des recettes douanières dans les recettes fiscales diminuera de manière significative et inéluctable.

Des recettes fiscales dominées par la fiscalité indirecte

La répartition des recettes fiscales directes et indirectes est caractérisée par la stabilité de la structure des recettes fiscales pendant toute la période 2014-2016 et par la prépondérance de la fiscalité indirecte qui représente plus de 55

² Madagascar a signé les APE intérimaires en 2009 (l'abaissement a effectivement commencé en 2014)

% des recettes totales. La TVA pèse pour plus de 35 % du total des recettes totales, et 63% de l'impôt indirect en 2016, malgré l'importance du secteur informel. On note également la stabilité des recettes des taxes directes qui ne reflète pas l'évolution de l'économie et donc la progression vraisemblable des bénéfices des entreprises.

Les impôts indirects dominés par la TVA

La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) constitue la principale source de recettes fiscales intérieures et en assure environ 35%. La base taxable de la TVA est généralement le chiffre d'affaires réalisé annuel hors taxe supérieur ou égal à 200 millions d'Ariary dont le taux a augmenté de 20% depuis 2008, contre 18% auparavant. Le montant de taxe sur la consommation encaissée par l'Etat s'accroît légèrement entre 2014 et 2016 passant de 457,3 milliards d'Ariary en 2014 à 693 milliards d'Ariary en 2016. En plus de l'augmentation du taux, d'autres réformes introduites depuis 2008 ont contribué à renforcer le rendement de la TVA. Cependant, cette hausse tendancielle des recettes sur la consommation est due essentiellement à l'augmentation des prix des biens et services. Il convient de mentionner que la crise politique de 2009 a eu des retombées négatives aussi bien sur le recouvrement fiscal intérieur que celui de porte. En effet, la dégradation de la TVA constatée durant la période de crise est liée essentiellement à la diminution des chiffres d'affaires des grandes entreprises et à la faiblesse du niveau de recouvrement de la TVA.

Les droits d'accises (DA) fournissent en moyenne près de 17,5% des recettes fiscales domestiques. Le droit d'accises, complété par les droits et taxes divers, occupe une place assez importante dans l'ensemble des recettes fiscales intérieures. Depuis la mise en œuvre des grandes réformes fiscales en 2008, sa part dans la constitution des recettes fiscales intérieures ne cesse d'augmenter de manière significative. En effet, son montant est passé de 236,8 milliards d'Ariary en 2014 à 342,8 milliards d'Ariary en 2016, soit

une progression de 44% entre 2014 et 2016. Il assure en moyenne près de 17,5% des recettes fiscales perçues par la DGI au cours de ces trois dernières années.

L'impôt direct domestique payé par moins de 5% de la population

Le nombre des contribuables qui ont payé l'impôt général sur le revenu a diminué de 853.280 personnes en 2010 à 616.107 en 2014.

En effet, il représente 59,99% de l'ensemble des contribuables en 2010 contre 36,39% en 2016. Les personnes assujetties à l'impôt urbain ne cessent de croître. Elles sont les plus importantes en termes d'effectif dans la composition de la population fiscale. Leur nombre est passé de 485.198 propriétaires en 2010 à 969.558 en 2014. Elles constituent 34,10% de l'ensemble des contribuables en 2010, contre 57,26% en 2014, soit une hausse de plus de 23% sur la période. Concernant, les personnes morales qui ont pu s'acquitter effectivement des impôts sur les bénéfices des sociétés et sur les biens mobiliers, leur nombre est relativement faible. En effet, 84.260 contribuables sont recensés en 2010 contre 107.395 en 2014. Ils représentent en moyenne 6% de l'ensemble des contribuables durant la période considérée.

L'impôt sur le revenu représente plus de 23 % de l'ensemble des recettes fiscales domestiques. Ce type d'impôt rapportait à l'Etat 304,7 milliards d'Ariary en 2014 contre 453,4 milliards d'Ariary en 2016. Il représente 23,1 % de l'ensemble des recettes fiscales perçues au niveau de la DGI en 2016 et plus de 51% des impôts directs en 2016. Cet impôt a connu une variation de +48,8% entre 2014 et 2016.

L'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) assure en moyenne près de 20% des recettes fiscales intérieures. L'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) constitue un élément plus important des impôts directs. Il pèse en moyenne pour 42% des impôts directs

sur ces trois dernières années. L'IRSA assure en moyenne près de 20% des recettes fiscales perçues au niveau de la DGI. Sa part dans la composition des recettes fiscales intérieures s'accroît significativement depuis ces dernières années avec une augmentation de +37,7% entre 2014 et 2016. En effet, l'IRSA fournit à la caisse de l'Etat 260,8 milliards d'Ariary en 2014 contre 350,7 milliards d'Ariary en 2016, soit près de 100 milliards d'Ariary de hausse.

Les grandes entreprises assurent en moyenne près de 80% des recettes

Environ 380.723 entreprises assujetties à l'impôt ont été recensées en 2014 pour des charges fiscales acquittées à hauteur de 1.347,94 milliards d'Ariary.

- On dénombre 191.591 petites unités réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'Ariary qui ont payé l'impôt synthétique d'un montant de 17,3 milliards d'Ariary auprès des centres fiscaux en 2014.
- Les petites entreprises effectuant un chiffre d'affaires entre 20 millions d'Ariary et 200 millions d'Ariary qui ont acquitté un impôt d'une valeur de 184,28 milliards d'Ariary auprès des centres fiscaux territoriaux sont au nombre de 196.749. Elles constituent la quasi-totalité des contribuables ayant le statut d'entreprise en termes d'effectif à Madagascar.
- Le nombre des moyennes entreprises ayant un chiffre d'affaires compris entre 20 millions d'Ariary et 200 millions d'Ariary s'élève à 1.762 en 2014. Leur contribution au niveau des Services Régionaux des Entreprises (SRE) atteint un montant total d'impôt de 98,89 milliards d'Ariary.
- 621 entreprises de grande taille réalisant plus de 200 millions d'Ariary de chiffre d'affaires ont payé leur impôt auprès de la Direction des Grandes Entreprises (DGE), soit près de 78% des impôts payés par l'ensemble des entreprises pour l'exercice fiscal 2014.

Une forte concentration des recettes fiscales dans la province d'Antananarivo

L'analyse des recettes fiscales intérieures par province de perception fait ressortir l'origine géographique des recettes fiscales et leur région de concentration. La première place dans ce classement géographique du niveau de perception des recettes fiscales est occupée par la région d'Antananarivo. Celle-ci enregistre en moyenne près de 12,5% de l'ensemble des recettes fiscales de la DGI entre 2008 et 2016. Cette situation est expliquée par la forte concentration dans cette province des petits et moyens contribuables, notamment les salariés occupés du secteur formel, les micros et petites entreprises assujetties à l'impôt synthétique et les moyennes entreprises réalisant un chiffre d'affaire compris entre 20 millions d'Ariary et 200 millions d'Ariary.

Une fiscalité de porte simplifiée. Près de 82% des recettes douanières sont perçues au niveau du port de Toamasina

En 2016, la perception des taxes sur les transactions internationales est fortement concentrée sur les services de douanes de Toamasina. Près de 82% des recettes douanières y sont perçues, soit un montant de 1.378,4 milliards d'Ariary, dont 60,05% sont collectées par le service en charge de percevoir les taxes sur les marchandises non pétrolières et 21,92% par le service en charge de collecter les taxes sur l'importation des produits pétroliers.

La très faible importance des recettes non fiscales dans le BGE

L'analyse du volet recette du budget général de l'Etat fait ressortir un montant des recettes non fiscales malheureusement marginal. Pire, la courbe des recettes non fiscales est en diminution depuis 2015 en passant de 2,74 % du total des recettes à seulement 1,78 % dans la LFR 2017.

Les prévisions pour 2018 confirment qu'il n'y aura pas de changement notable de tendances dans le budget de 2018.

Une comparaison avec les autres pays de l'Afrique subsaharienne montre que Madagascar se situe dans la fourchette basse avec moins de 2% des recettes totales. En effet, le total des recettes non fiscales recouvrées en % de PIB s'échelonne entre 0,6 % du PIB en Afrique du Sud et 9,5 % au Rwanda.

Un modèle d'administration fiscale avec des atouts pour favoriser le développement humain durable

Tous les observateurs, à l'instar du FMI, s'accordent à reconnaître que la fiscalité malgache de droit commun est l'une des meilleures en Afrique en termes de simplicité, d'assiette large et de taux relativement modérés à l'exception de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA).

De nombreuses réformes ont été mises en œuvre depuis 2008 pour simplifier significativement le système fiscal malgache en particulier la fiscalité directe, et diminuer les taux d'imposition pour les faire converger vers un taux unique de 20%. La fiscalité directe et la TVA s'appliquent au taux de 20%. Le secteur agricole (30% du PIB en 2013, 43% avec les industries agroalimentaires) souvent exonéré en Afrique, est non seulement assujéti à l'IR, mais également à la TVA. Plusieurs incitations à l'investissement, comme un crédit d'impôt de 50% et un système d'amortissements dégressifs, ont été mises en place conformément aux meilleures pratiques internationales. Enfin, le régime fiscal des industries extractives d'hydrocarbures est intégré au CGI au sein de l'IR.

Comparaison internationale de la fiscalité malgache : attractivité fiscale de Madagascar

Dans la rubrique « Paying Taxes » (indicateurs Efficacité et Attractivité fiscales) du rapport « Doing Business » de la Banque Mondiale (2017), qui mesure essentiellement l'impact des dispositions de la loi fiscale au regard du climat des affaires (nombre de paiements obligatoire des principaux impôts, niveau global des taux d'impositions, délai de remboursements de crédits de TVA, temps nécessaire à la réalisation des formalités), Madagascar se classe à la 117e place, gagnant ainsi 50 places par rapport à son classement global. Ce résultat découle de la mise en œuvre de nombreuses réformes depuis 2008 pour simplifier significativement le système fiscal malgache en particulier la fiscalité directe et la TVA, et diminuer les taux d'imposition pour les faire converger vers un taux unique de 20%, l'assujettissement du secteur agricole (30% du PIB en 2013, 43% avec les industries agroalimentaires) à l'IR et à la TVA, l'intégration au CGI au sein de l'IR du régime fiscal des industries extractives d'hydrocarbures, ainsi que plusieurs incitations à l'investissement, comme un crédit d'impôt de 50% et un système d'amortissements dégressifs.

Toutefois, il ressort aussi des analyses que la faiblesse structurelle des recettes fiscales malgache actuelle en termes de taux de pression fiscale en comparaison à la moyenne des pays de l'ASS repose plus sur des lacunes des politiques publiques en matière d'exonérations, au non-respect des obligations fiscales et aux carences de l'administration des recettes que sur le taux d'imposition en général.

Une pression fiscale à relever qui laisse des opportunités pour financer le développement humain durable

Le taux de pression fiscale de Madagascar reste faible et gravite en moyenne autour de 11% depuis plusieurs années, très loin des 30% en moyenne dans le monde (nombre informatif mais loin d'être normatif). Suite à des efforts de restructuration et de modernisation de l'administration fiscale (simplification du système fiscal) et de l'administration douanière (amélioration des structures organisationnelles et modernisation du processus de traitement des opérations) menées à partir de 2005, ce taux affiche une progression moyenne de presque un point de pourcentage par an, pour atteindre un niveau plafond de 13% en 2008. Cette tendance a été interrompue par la crise politique de 2009. En moyenne, entre 2008 et 2015, le taux de pression fiscale de Madagascar est resté loin du niveau des pays en Afrique, notamment de celui du Lesotho (46,48%), de la Namibie (30,98%) ou de l'Afrique du Sud (25,86%).

Comparé aux pays voisins de l'Océan Indien et d'autres pays à faible IDH du continent Africain, l'étendue du rattrapage nécessaire apparaît au grand jour. La grande île est loin derrière les Seychelles et l'île Maurice, qui ont respectivement des taux de pression fiscale de 26,7% et de 17,4%. Madagascar reste assez loin de la moyenne des pays d'Afrique Sub-saharienne qui est de 15,75% sur la période 2008-2015. A part l'Ethiopie, les performances de Madagascar ne sont supérieures qu'à des pays fragiles ou en crise comme la République Centrafricaine ou la RDC.

Principaux facteurs explicatifs de la faiblesse du taux de pression fiscale à Madagascar

Le poids relativement élevé du secteur informel, l'évasion fiscale, la structure de l'économie

malgache qui est encore caractérisée par la prépondérance du monde rural et l'inégale collecte des impôts sont parmi les facteurs les plus importants de la faiblesse de la pression fiscale.

Le secteur informel abrite un nombre important de contribuables potentiels

A Madagascar, le secteur informel a un poids très important en matière d'emploi. D'après l'Enquête Prioritaire auprès des Ménages (EPM), ce secteur a pu créer neuf emplois sur dix à Madagascar en 2010. Les actifs occupés du secteur informel sont des contribuables potentiels en matière d'impôt sur le revenu. Ils produisent des biens et services dont les valeurs ajoutées ne sont pas comptabilisées dans le PIB.

Il existe des nombreux obstacles qui se posent à la fiscalisation des activités du secteur informel, à savoir :

- la nature même du système productif informel basé notamment sur la subsistance;
- l'absence d'une tenue régulière de comptabilité;
- La plupart des occupés du secteur informel ont des connaissances insuffisantes sur la législation fiscale ;
- Certains actifs qui exploitent des unités de production marchande à forte productivité se cachent derrière le secteur informel pour éviter le paiement de l'impôt ;
- Les objectifs de légalisation du secteur informel dans les circuits officiels afin que certains occupés de ce secteur contribuent à l'effort fiscal ne sont pas atteints.

Pourtant, d'après l'étude sur l'emploi et le secteur informel de l'INSTAT en 2012, de nombreux actifs exerçant des activités du secteur informel ont montré leurs volontés de contribuer à la couverture des dépenses publiques. En moyenne, les Unités de Production Informelles estiment que chaque unité a une certaine capacité contributive

de 6.700 Ariary par mois. Cette étude révèle sur la base du consentement et de la volonté des Unités de Production Informelles enquêtées. Sur cette base, la fiscalisation du secteur informel représente un taux de pression fiscale de 3,7%, générant une recette fiscale additionnelle de l'ordre de 178,8 milliards d'Ariary par an.

Les dysfonctionnements de l'administration fiscale

Les perceptions relatives à un traitement discrétionnaire des contribuables par l'administration fiscale incitent certains assujettis à éviter l'impôt par tous les moyens. De plus, l'insuffisance de personnel de l'administration fiscale et des bureaux fiscaux décentralisés rend très faible le nombre des contribuables suivis au sein du territoire. Cette situation se traduit par la difficulté de l'administration fiscale de maîtriser les recettes provenant des régions rurales.

Efficacité et efficience des administrations en charge de la mobilisation des ressources intérieures

La problématique de l'efficacité et de l'efficience des administrations en charge de la mobilisation des ressources intérieures se pose avec une acuité renouvelée si l'on veut élargir l'espace fiscal pour financer les dépenses prioritaires en faveur des secteurs sociaux. L'amélioration à la fois des performances en termes de recouvrement fiscal et de la gouvernance pour une meilleure gestion de la fiscalité sont autant de défis qui doivent être surmontés pour accroître l'efficacité et l'efficience du système fiscale.

Le rendement fiscal induit par des mesures de réformes administratives

La modernisation de l'administration fiscale contribue à l'accroissement du rendement fiscal. D'une manière générale, les mesures de réformes administratives telles que le renforcement du recouvrement fiscal par la pratique de recouvrement forcé et la mise en place de la déclaration fiscale en ligne, les réformes du Code Général des Impôts (CGI) et du Code des douanes ont pu améliorer le rendement fiscal même si celui-ci reste faible.

Le cas des effets des réformes administratives sur la performance de la TVA illustre l'importance des mesures de réformes administratives sur l'accroissement des rendements fiscaux (déclaration et du paiement par voie électronique pour contribuables de grosse et moyenne taille, obligation de paiement des impôts par transfert bancaire et obligation de paiement par le canal bancaire des transactions entre agents économiques imposables à la TVA et leurs fournisseurs).

Une meilleure programmation du contrôle fiscal en faveur des secteurs d'activités porteurs et à forte potentiel fiscal

Si l'analyse du budget général de l'Etat fait ressortir l'importance des recettes fiscales pour son exécution avec des taux d'exécution atteignant 85,64% du total en 2015, l'administration fiscale dispose encore de marges d'exploitation pour

augmenter la capacité contributive de certains secteurs à forte potentialité.

A ce titre, l'analyse des évolutions des recettes fiscales intérieures par secteur d'activités pour la période 2015-2016 révèle l'existence de secteurs d'activités dont le rendement fiscal « actuel » est notoirement faible. Trois secteurs interpellent par leur faible contribution dans les recettes fiscales : le secteur du BTP, le secteur de l'hôtellerie et celui des Télécommunications. Si le secteur des BTP est très dynamique et en pleine expansion avec un taux de croissance de 18,6% et pesant environ 5% du PIB en 2016, ils ne représentent que 1,65% des recettes fiscales en 2016 (contre 2,78% en 2015). Enfin les professions libérales représentant 0,17% des recettes fiscales intérieure en 2016 (contre 0,22% en 2015) bénéficient d'un véritable havre fiscal alors que ce sont des acteurs économiques majeurs dans leur secteur respectif.

Une prévision de recettes réaliste et fiable

En 2016, le réalisme des prévisions de recettes suit assez fidèlement les prévisions de recettes au niveau de la DGI et fait apparaître la fiabilité des mécanismes de prévision et l'efficacité de cette administration fiscale quant au recouvrement des recettes prévues. Toutefois, on peut regretter une faiblesse des actions visant à étendre l'action de recouvrement et à exploiter les potentialités fiscales inexplorées, ce qui n'est pas en faveur des efforts de mobilisation de recettes supplémentaires consentis par la mise en œuvre des réformes.

Une efficacité du contrôle fiscal obérée par la faiblesse du recouvrement

Une véritable refonte en profondeur de la pratique du contrôle fiscal a été entreprise par la DGI dont entre autres :

- L'amélioration de la programmation du contrôle fiscal via une véritable démarche d'analyse-risques (télé-déclaration de la TVA et, dans un deuxième temps des états financiers, lutte contre les prête-noms et l'utilisation abusive de NIF, mise en cause des donneurs d'ordre, collaboration DGI/DGD avec échange informatisé automatique d'informations et accès en ligne des informations de la Direction partenaire).
- L'instauration d'un suivi et pilotage des opérations de contrôle depuis l'échelon central (fiches de contrôle et suivi, authentification par la DRCF des notifications de redressements, etc.).
- L'engagement par le gouvernement dès 2016 des discussions avec l'OCDE en vue d'une adhésion de Madagascar à la Convention multilatérale sur l'Assistance Administrative en matière fiscale qui permettra l'échange d'informations et l'assistance au recouvrement avec 103 juridictions y compris la plupart des centres financiers internationaux dont Maurice.
- Le démarrage des premières discussions en vue de l'association de Madagascar au processus de mise en œuvre du projet BEPS («Base Erosion and Profit Shifting»).

Ces réformes ont permis d'améliorer significativement les résultats du contrôle fiscal, mais restent en grande partie obérées par les performances trop modestes au niveau du recouvrement. Des chantiers restent à réaliser pour améliorer le système, notamment (i) l'instauration d'un identifiant unique sur la base du NIF actuel et (ii) la refonte complète du système de pénalités et amendes.

En effet, on constate un taux de recouvrement plus élevé pour les pénalités que les droits principaux, un phénomène à contrario des mécanismes habituels de recouvrement basés sur les droits principaux. Le taux de recouvrement est également excessivement bas avec un taux effectif de seulement 14,08 % pour 2015 et

12,70 % pour 2014. L'absence de diligence dans le suivi du recouvrement et les insuffisances en matière de recouvrement forcé sont les explications probables de ce phénomène et permettent à certains contribuables d'organiser leur insolvabilité voire de disparaître purement et simplement sans s'acquitter de leurs impositions. L'efficacité du contrôle fiscal ne se mesure pas seulement à l'aune de la progression des redressements notifiés mais bien au niveau de la performance finale en matière de recouvrement qui devrait approcher les 50 %.

Le recouvrement des arriérés fiscaux est particulièrement d'actualité puisqu'il constitue pour le FMI un des repères structurels pour l'année 2017 dans le cadre de la Facilité Élargie de Crédit. A ce titre, les niveaux de recouvrement des arriérés fiscaux restent encore faibles avec un niveau de 23% en 2015 et un peu mieux en 2016, soit 37%. Sur plus de la moitié du total des arriérés dans le portefeuille de la DGI au 31 décembre 2016, elle a recouvré la même année près de 89 % du total des recouvrements sur arriérés prouvant ainsi son efficacité. Une performance qui reste de modeste et conforte l'idée que le recouvrement est un maillon faible majeur à la DGI.

Un contentieux fiscal très peu utilisé

Toujours dans le cadre de l'amélioration de la performance de l'administration et de la gestion fiscale, il ressort des analyses que le recours au contentieux fiscal est très peu utilisé par les contribuables malgaches pour contester les décisions fiscales les concernant. En effet, il est communément admis qu'un nombre très élevé de dossiers en contentieux est souvent révélateur d'une mauvaise application de la loi fiscale, d'une certaine insuffisance des agents ou encore l'existence d'un système fiscal imprécis, donnant lieu à des divergences d'interprétation. A contrario, un nombre très faible de recours contentieux serait un indicateur d'alerte à l'administration fiscale de l'absence d'une

procédure gracieuse efficiente, ou marque une certaine résignation des contribuables voire leur méfiance face à un manque d'objectivité de l'administration fiscale dans l'instruction du contentieux et aux graves insuffisances de la justice en cas d'appel de la décision de la DGI.

Une organisation administrative conforme aux normes internationales

L'administration fiscale malgache dispose aujourd'hui d'une organisation fonctionnelle satisfaisante couvrant toutes les sources de recettes fiscales, lui conformant aux pratiques d'excellence internationales et offre une base solide pour un accomplissement efficace et efficient de ses missions. Citons entre autres la création d'entités spécialisées, notamment pour les grandes entreprises, qui a fait largement progressé la DGI au niveau de la bonne gouvernance et contribue de manière très significative à la sécurisation des recettes en ce qui concerne les contributeurs les plus importants (mise en place de liens privilégiés avec les grands importateurs, contrats avec des multinationales chargées de certifier les éléments taxables). Depuis 2016, la mise en place d'un système enfin efficace de remboursements de crédits de TVA permet le traitement des demandes de remboursements de ces derniers avec des délais raisonnables de remboursement.

Un ratio coût de collecte sur recettes proche de la moyenne des pays africains mais reste sous-performant

En comparant la situation de la DGI malgache avec d'autres pays africains comparables, les résultats montrent qu'avec un ratio Coût de collecte sur recettes de 2,07%, Madagascar reste proche de la moyenne des pays de l'échantillon: 2,20%. Cependant, en tenant compte du taux de pression fiscale, on peut noter que des pays avec un coût de collecte beaucoup plus faible réalisent deux fois plus de prélèvement par rapport au PIB

que Madagascar. Dès lors, on peut établir un constat que l'administration fiscale dispose de moyens trop modestes pour assurer ses missions. Aussi, l'espérance de taux de pression fiscale à efficacité constante et à budget aligné sur la moyenne des pays comparables à Madagascar s'affiche à 16,7 % et se trouve être très voisin du taux préconisé par les Nations Unies. Les résultats de Madagascar pâtitent, entre autres, de la faiblesse de la productivité des services locaux (Centres Fiscaux) et régionaux de la DGI qui restent coûteux.

Une administration douanière qui se veut performante à l'heure de la transition fiscale

Les performances de recettes douanières sont satisfaisantes et les efforts déployés pour la mobilisation des recettes ont porté leurs fruits depuis 2015 permettant ainsi d'atténuer la diminution inéluctable des recettes générées par les différents accords régionaux et avec l'Union Européenne. L'analyse du rendement moyen par document administratif unique (DAU) montre une amélioration entre 2015 et 2016 et de bonnes perspectives pour 2017. De même, la productivité des opérations de dédouanement s'améliore progressivement avec la baisse du temps moyen de dédouanement, et témoigne des efforts consentis par la DGD en collaboration avec Gasynet pour améliorer constamment la productivité des opérations de dédouanement.

Force est de constater que le défi qui consistait à créer un environnement à travers lequel il serait possible de développer une économie dynamique et forte, où les échanges de données ainsi que les contrôles effectués par l'État, bien que nécessaires, ne constituent pas une entrave au commerce a été relevé avec efficacité et efficience.

Au niveau du contrôle douanier et de la lutte contre la fraude

Les actions menées par la DGD au niveau du contrôle douanier et de la lutte contre la fraude ont eu pour résultats l'augmentation du montant des droits et taxes compromis constatés de 21,4 milliards d'Ariary en 2015 à 56,1 milliards d'Ariary en 2016 ainsi que des montants récupérés sur ces droits et taxes compromis de 12,6 milliards à 15,2 milliards d'Ariary entre 2015 et 2016. De même, au niveau des amendes prononcées, une progression nette des montants est constatée de 10,2 milliards d'Ariary en 2015 à 16 milliards d'Ariary en 2016. Le suivi de ces amendes prononcées s'est fortement amélioré avec un taux de récupération des amendes prononcées qui passe de 73% en 2015 à 88% en 2016.

Cette amélioration a été permise grâce à la réorganisation et le renforcement de l'analyse-risques via la création d'un service uniquement dédié à ce domaine et d'un Comité Stratégique d'Analyse de Risque présidé par le DGD. Son objectif est de professionnaliser l'analyse et le ciblage des flux déclarés afin de mieux orienter les contrôles sur les échanges à risque élevé et de favoriser les échanges d'information avec les administrations douanières étrangères (statistiques miroirs) pour l'orientation des contrôles a posteriori.

Des actions orientées vers une meilleure efficacité de recouvrement de recettes douanières pour se rapprocher de plus en plus des opérateurs et des usagers...

L'administration douanière s'efforce de moderniser les moyens destinés au recouvrement, à assurer le contrôle « a posteriori » et à mieux garder la frontière de 5 000 km de côtes. Dans ce cadre, la douane malgache multiplie les initiatives pour se rapprocher de plus en plus des opérateurs et des usagers. Depuis 2015, des actions ont été

mise en œuvre dont entre autres (i) la création d'un service de suivi des opérations commerciales et d'un service de pilotage et de coordination des bureaux des douanes afin de suivre à temps réel les opérations commerciales, renforcer les contrôles et harmoniser les procédures ; (ii) le renforcement des contrôles en matière de Valeur par la création d'un Service responsable uniquement de la Valeur et de l'Origine ; (iii) la dématérialisation des procédures douanières

: sites pilotes Mamory Ivato et Mahajanga ; (iv) la gestion qualitative des Ressources Humaines en respectant les règles de mobilité déjà définies dans les précédentes stratégies, et en appliquant des principes de gestion prévisionnelle des ressources humaines ; et (v) le renforcement de l'efficacité du recouvrement par la sécurisation des procédures comptables et la collaboration avec la Direction Générale des Impôts.

Des dépenses fiscales

Une dépense fiscale est un transfert de ressources publiques résultant d'une réduction des obligations fiscales. A ce titre, il convient d'en étudier l'efficacité, c'est-à-dire de comparer le manque à gagner en termes de ressources fiscales internes et leurs effets directs et indirects sur l'activité, l'emploi et les dépenses des ménages. L'exercice est complexe d'autant plus que les exonérations de tout genre se sont multipliées à Madagascar au fil des années et des Lois de Finances.

Des efforts plus systématiques doivent être mis en place sur les deux derniers points afin de mesurer la portée des exonérations fiscales à Madagascar en termes de coûts et d'impact.

L'enjeu des dépenses fiscales en termes de développement est qu'elles peuvent être un outil de lutte contre la pauvreté en réduisant, par exemple, la fiscalité sur les biens de première nécessité, qui pèsent sur le budget des ménages pauvres ou vulnérables. D'autre part, les dépenses fiscales peuvent entraîner des effets d'aubaines qui bénéficient principalement aux ménages riches sans contribuer à la réduction de la pauvreté. Aussi, il est important d'en mesurer l'impact car ce sont des ressources qui autrement pourraient servir à financer les dépenses sociales prioritaires et ainsi contribuer à améliorer le développement humain.

L'évaluation des dépenses fiscales

A ce jour, 243 mesures dérogatoires ont été recensées comme dépenses fiscales, dont 85% concernent la fiscalité indirecte (TVA, DD et DA). Sur ces 243 dépenses fiscales, seules 59 ont pu être chiffrées et composent donc l'échantillon étudié. Le coût budgétaire des dépenses fiscales a donc été estimé à 512,1 Mds Ar., soit 1,79 % du PIB et 17 % des recettes fiscales totales.

Dépenses fiscales relatives aux régimes spéciaux

Les principales mesures dérogatoires sont inscrites dans les lois de finances. Depuis 2014, Madagascar doit adapter son Code des Douanes ainsi que ses taux de prélèvement consolidés afin de respecter des engagements pris avec ses partenaires internationaux :

- **L'Accord de Partenariat Economique intérimaire avec l'Union européenne:** L'accord intérimaire est entré en vigueur depuis le début du mois de janvier de 2014 et vise la libre circulation partielle, voire totale, de la plupart des produits en provenance de l'Union européenne par la réduction progressive du taux de droit de douane. La Loi de Finances de 2014 a officiellement acté

la suppression des droits de douane sur les matières premières importées directement des pays membres de l'Union européenne. En 2015, ce sont les biens d'équipement qui sont complètement affranchis. Enfin, la Loi de Finances 2016 a abaissé les droits de douane à 15% pour les biens finaux et 8% pour les biens intermédiaires.

- **L'accord tarifaire dans le cadre de l'intégration régionale:** Pour ce qui concerne les dépenses fiscales assises sur l'intégration régionale, l'exemption du droit de douanes sur tous les produits originaires de la région de la SADC, à l'exception des produits pétroliers, est inscrite dans la loi de finances initiale de 2014.

Enfin certaines modifications ont été justifiées par une volonté de relancer le développement économique et social. Dans le cadre de la loi de finances initiale de 2014, certaines transactions domestiques ont bénéficié des modifications des droits tarifaires en vue de relancer le développement sectoriel (industrie, agriculture et élevage), et faciliter l'accès aux soins (lunettes correctrices, médicaments) et aux biens de première nécessité (riz).

Des dérogations au secteur minier

La LGIM (2001) est une option juridique proposée par le Gouvernement Malgache aux grands investisseurs miniers afin de rendre plus attractif le secteur. Rectifiée en 2005 afin de s'appliquer à tout investissement de plus de 50 milliards d'Ar., le texte définit les obligations de l'entreprise minière envers l'État Malgache, les collectivités et la population. L'opérateur minier doit se conformer à un plan d'investissement qu'il aura préalablement soumis à la Commission des Grands Investissements Miniers (CGIM). Une fois le plan d'investissement validé, l'opérateur minier peut bénéficier d'exonérations d'IR pour les cinq premières années d'exploitation, d'un taux réduit d'IR de 10% pour la LGIM et d'un taux spécial pour la convention d'Etablissement, d'un

taux réduit d'IRCM de 10% pour les dividendes, de l'exonération de l'IRCM pour les intérêts et enfin de droits de douane réduits notamment sur les biens d'équipements. A ce jour, seul le projet Ambatovy a demandé et a obtenu l'éligibilité à la LGIM.

Des dérogations aux zones franches

Le régime de zones et d'entreprises franches est régi à Madagascar par la loi n° 2007-037 du 14 janvier 2008. Il s'agit d'un régime s'appliquant aux investissements réalisés par des promoteurs nationaux ou étrangers (ou une combinaison des deux), dans des activités orientées vers l'exportation. Les Entreprises Franches réunissent trois catégories d'entreprises, à savoir les entreprises individuelles de transformation, les entreprises de services, et les entreprises de production intensive de base. L'attestation d'une Zone ou Entreprise Franche est délivrée par l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM). Ce statut, dont l'application exclut celle de toute autre régime d'exception d'investissement en vigueur à Madagascar, permet de bénéficier d'un régime préférentiel en matière sociale, fiscale ou encore douanière. On pourra notamment citer, sans que cette liste de mesures ne soit exhaustive :

- **En matière sociale:** La non-application des dispositions du Code du Travail relatives au travail de nuit des femmes, et le libre recours aux heures supplémentaires sur simple déclaration, dans la limite de cinq heures par semaine (au-delà, la réglementation classique s'applique).
- **En matière fiscale:** A compter de la date de l'exploitation effective (soit 12 mois après la délivrance de l'attestation), l'application d'une exonération de l'Impôt sur les Bénéfices des Sociétés et du Minimum de Perception pendant les 15 premiers exercices pour les zones franches, pendant les 5 premiers exercices pour les entreprises franches industrielles de transformation,

et pendant les 2 premiers exercices pour les entreprises franches de services ; l'application de réduction d'impôts pour les investissements en biens amortissables réalisés après la période d'exonération d'Impôt sur les Bénéfices des Sociétés ; un plafonnement à 30% de la base imposable pour le montant de l'impôt des revenus salariaux des expatriés.

- **En matière douanière:** La non-soumission à la TVA des importations, et l'assujettissement à une TVA au taux de 0% des exportations de biens et services, ou des ventes de biens et services aux autres Entreprises Franches ; l'exonération de droits de douane et de toute taxe à l'importation pour des matériels définis et destinés à la préparation, l'aménagement et l'exploitation des Zones et Entreprises Franches ; l'exonération de droits de douanes et de toute taxe à l'exportation pour les biens et services exportés à l'étranger, ou les biens et services vendus aux autres Entreprises Franches ; et la possibilité de vendre des produits et services sur le territoire national, dans la limite de 5% de la production effectivement exportée (ces ventes étant soumises à l'application de la TVA).

Ce régime préférentiel doit en revanche être davantage contrôlé pour s'assurer que les productions ne sont pas écoulées sur le marché national au-delà du seuil toléré, entraînant ainsi une distorsion à la concurrence néfaste à la production nationale non exportatrice.

Par ailleurs, compte tenu des abus constatés en matière de ventes locales et d'absence de régularisation des droits de douane, ces entreprises devraient régulièrement faire l'objet de contrôles fiscaux. Tel n'est pas le cas. La gestion des entreprises et Zones franches par la Direction Générale des Impôts ne peut donc pas être considérée comme satisfaisante.

Dépenses Fiscales relatives à la fiscalité indirecte de porte

Les exonérations indirectes en douane représentent la part la plus importante des dépenses fiscales évaluées en 2015 soit 0,94% du PIB et 8,90% des recettes fiscales totales.

Il en ressort une exonération massive des biens de première nécessité (céréales, riz, médicaments) et des biens d'équipement. A priori, il s'agit d'une stratégie complémentaire permettant à la fois de juguler l'inflation sur les biens de première nécessité, d'assurer un certain accès aux soins et d'accélérer l'industrialisation du pays. Un véritable diagnostic demanderait toutefois d'analyser ces subventions aux importations et à la production par rapport aux dépenses des différentes catégories socio-économiques et surtout l'effet d'éviction ou d'entraînement sur la production domestique.

Cependant, la priorité doit toutefois être donnée à la modernisation des infrastructures de collecte de données. En effet, certains dysfonctionnements ont pour origine des insuffisances en matière informatique :

- Manque d'informations au niveau des déclarations de TVA obérant l'enrichissement du couplage des données (notamment coûts d'achats des marchandises importées, marge bénéficiaire appliquée, etc.).
- Les états financiers annexes aux déclarations de TVA n'étant pas encore informatisés, le couplage des données se révèle complexe et fastidieux à réaliser.
- Existence de données qui ne sont pas intégrées dans le système SYDONIA ++ (notamment l'identité des vérificateurs physiques de la douane).

Des dépenses publiques au développement humain

Après avoir passé en revue l'épargne domestique, les revenus fiscaux et l'efficacité de l'administration fiscale, il nous reste encore à étudier une dernière dimension de la mobilisation intérieure des ressources: l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique.

Un budget de plus en plus maîtrisé

Les courbes de variation des recettes et dépenses publiques couvrant la période 2013-2019 montrent une évolution irrégulière de 2013 à 2015 attribuable entre autres à une baisse tendancielle des APD, à une précarité de la situation financière de l'Etat pendant le régime de la Transition, aux risques persistants de dérapages budgétaires, et à des politiques conjoncturelles de maîtrise de l'inflation. Une certaine ré-adéquation des recettes aux dépenses n'est perceptible qu'à partir de 2016. La trajectoire des finances publiques montre ainsi que les recettes budgétaires n'ont jamais pu couvrir les dépenses budgétaires en raison, d'une part, de la faiblesse du système productif malgache et des facteurs conjoncturels dont la crise politique, et d'autre part, de l'orientation générale de la politique économique de l'Etat qui influence entre autres le ciblage du déficit budgétaire.

Un déficit maîtrisé malgré la fluctuation du volume des dons

Depuis la fin de la crise politique en 2014, le déficit budgétaire de l'Etat tourne en moyenne autour de 3% du PIB. L'analyse de l'évolution des inscriptions budgétaires effectives de 2013 à 2016 montre un profil budgétaire qui met bien en évidence l'importance de l'aide extérieure et le caractère fluctuant et donc précaire de cette dernière. Elle est passée de 592,9 milliards d'Ariary, soit 18,26% des recettes publiques

en 2014 à 1.089,19 milliards d'Ariary en 2016, soit 22,51% des recettes publiques. La partie la plus importante de cette augmentation de dons provient des subventions extérieures affectées aux investissements (+ 105,2 milliards d'Ariary en 2016).

Un doublement des dépenses publiques en une décennie

Depuis le milieu des années 2000, les dépenses publiques ont augmenté de manière continue en valeur absolue. Elles sont passées de 2.525,4 milliards d'Ariary en 2006 à 5.161,8 milliards d'Ariary en 2016, soit un doublement en une décennie.

Cette augmentation des dépenses publiques s'explique par un accroissement de l'action de l'Etat pour prendre en charge les besoins des populations et son rôle de plus en plus important comme acteur économique à travers les entreprises publiques et les investissements en infrastructures. Cette évolution cache toutefois des périodes de baisse continue des dépenses publiques en milieu de période en lien avec l'avènement de la crise politique de 2009. En effet, les dépenses publiques qui représentaient plus de 21 % du PIB en 2006 ne faisaient que 13.4 % du PIB en 2012, mais à partir de 2014, la situation s'est améliorée passant 14,8% du PIB en 2014 à 16,2% en 2016. Une tendance à la hausse marquée par le retour de l'aide extérieure et l'amélioration progressive des recettes fiscales recouvrées.

La taille du secteur public malgache, mesurée par le rapport entre les dépenses publiques et le PIB, se situe en-dessous de la moyenne africaine. Les dépenses publiques gravitent autour de 15% de son PIB alors que la moyenne africaine dépasse largement 20%. Une faiblesse justifiée par une relative défaillance de l'Etat à fournir un socle de base des biens et services collectifs alors que la population s'accroît ainsi que ses besoins.

Des dépenses en capital et d'investissement de plus en plus importantes dans la composition des dépenses publiques ces trois dernières années

Une analyse par catégorie des dépenses publiques au cours des trois dernières années (2014-2016) permet de constater une augmentation progressive des dépenses en capital de 22,88% des dépenses totales en 2015 à 32,20% en 2016. Cette nette progression est justifiée par l'effort gouvernemental dans la mise en place d'infrastructures économiques et dans l'appui aux secteurs sociaux, en particulier l'éducation et la santé. Ces dépenses en capital ont été financées par ressources externes à hauteur de 2,8% du PIB en 2014 contre une prévision de 3,5% du PIB en 2016.

L'accroissement des dépenses d'investissement participe favorablement à l'accélération de la croissance économique. En effet, l'investissement public joue un rôle important dans la relance de la croissance économique par le biais de l'effet multiplicateur entraînant un accroissement plus que proportionnel du revenu national. Ce constat confirme également l'orientation générale de la politique budgétaire du Gouvernement pour la relance économique effective du pays après la longue crise de 2009-2013.

Les dépenses de salaire des fonctionnaires ont été la variable d'ajustement des finances publiques de 2011 à 2016 et représentent 38 % des dépenses totales au détriment de l'investissement public

En désagréant par nature les dépenses courantes (qui représentent 11% du PIB), nous constatons que les dépenses de fonctionnement représentent 23,99% des dépenses totales en 2016, contre 25,66% en 2014, tandis que les dépenses de salaires se situent en moyenne autour de 38% pour la période 2011-2016, contre une moyenne de 27% des dépenses totales pendant la période 2002-2010.

Si les dépenses de salaire des fonctionnaires ont été la variable d'ajustement des finances publiques de 2011 à 2016, l'examen de l'évolution de la composition des dépenses publiques dans la LFR montre qu'en 2017 nous revenons à la situation d'avant la période de crise de 2009 où ce sont les dépenses en capital à travers l'investissement public qui est la variable d'ajustement des finances publiques. De 2010 à 2015, les dépenses de salaire ont augmenté de 66% pour une augmentation des effectifs des fonctionnaires de l'ordre de 20%. L'analyse du ratio Dépenses salariales sur recettes fiscales montre une tendance à la baisse depuis 2014 (54,5%) jusqu'en 2016 (48,20%). Un ratio qui est bien loin des normes admises en Afrique comme au sein de l'UEMOA (règle de convergence de 35% pour ce ratio) qui est un bon indicateur de la capacité nationale à financer le service public, notamment les salaires qui sont considérés comme incompressibles à court terme.

Une augmentation tendancielle des dépenses de fonctionnements très marquée par une forte hausse des transferts et des subventions depuis 2013

On constate une hausse tendancielle des transferts et des subventions depuis 2013, passant de 1131,6 Milliards d'Ariary à 2.704,3 Milliards d'Ariary en 2017. Cette hausse est surtout liée aux subventions sur les carburants et aux subventions et transferts en faveur des entreprises publiques, notamment la compagnie d'Eau et d'Electricité JIRAMA et la compagnie aérienne AIR MADAGASCAR. Toutefois, il est à noter que des programmes de réformes liées à la Facilité élargie de crédit du FMI accordée en juillet 2016 sont déjà engagés par l'Etat en faveur de ces entreprises publiques déficitaires, et pour baisser progressivement les subventions aux carburants. La réduction des transferts et subventions non prioritaires permettra à Madagascar de consacrer davantage de ressources aux dépenses prioritaires de réduction de la pauvreté et à l'accélération de la croissance.

Un niveau de concentration et de dispersion des dépenses publiques mal équilibré

Le niveau de concentration des crédits inscrits dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2017 révèle que les parts les plus importantes des dépenses publiques sont concentrées autour de six ministères pour près de 67,40% du budget de l'Etat pour 2017, tandis qu'en termes de niveau de dispersion du budget de l'Etat, les parts du budget de l'Etat restants (32,6 % du budget total) sont respectivement repartis entre les 28 autres ministères (27,99%) et les 7 institutions de la République (4,60%) dont leur part respective varie de moins de 1 à 4%.

Le Ministère des Finances et du Budget (MFB) se voit attribuer la part la plus importante avec 26,07% du budget de l'Etat, suivi par le Ministère de l'Education Nationale (MEN), 13,50%.

Le Ministère des Travaux Publics (MTP) se trouve en troisième position avec 7,86% du budget. Le Ministère de la Pêche, de l'Agriculture et de l'Elevage (MPAE) et le Ministère en charge du Projet Présidentiel, de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipement (MPPATE) détiennent respectivement 7,86% et 5,63% de parts du budget national. Le Ministère de la Santé Publique (MSP) occupe la sixième place avec 5,58% du budget.

Un système de gestion des finances publiques qui s'arriment aux normes internationales avec une crédibilité budgétaire qui se renforce et une exhaustivité et transparence du budget

En ce qui concerne les recettes, corroborant le jugement positif dans le rapport PEFA 2014, la situation actuelle peut être qualifiée de

satisfaisante tant au niveau de la conformité de la comptabilisation des recettes au Plan Comptable des Opérations Publique, qu'au niveau de la qualité des prévisions.

En termes d'exhaustivité et de transparence du budget, la classification du budget répond aux normes internationales. L'introduction dans les documents de la LFR 2017 de tableaux d'exécution budgétaire avec les renseignements sur le niveau de mandatement constitue un premier pas encourageant dans ce domaine. Le cas des entreprises publiques est plus compliqué étant donné qu'elles sont considérées comme des opérations extrabudgétaires. De fait, les autorités budgétaires sont dans l'impossibilité d'obtenir des renseignements sur l'état d'exécution de leurs ressources ou de soumettre leurs états financiers à la Cour des Comptes. Un audit approfondi des plus importantes entités publiques mené conjointement par l'Inspection Générale d'Etat et un cabinet d'audit extérieur serait fortement recommandé.

Une budgétisation fondée sur les politiques publiques notamment dans les secteurs prioritaires

En termes de stratégie de développement, une évolution favorable se dessine à partir du budget 2017 avec l'insertion des documents du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) de six Ministères pilotes qui touchent les 4 secteurs prioritaires (éducation, santé, travaux publics, agriculture et élevage) dans la LFI 2017. Toutefois, si l'originalité d'une démarche CDMT est de permettre une meilleure coordination entre ministères, ce n'est pas encore le cas actuellement pour la première génération des CDMT (2016-2018).

³ On prend en compte les départements ministériels qui incluent les indicateurs du développement humain à Madagascar, soit le Ministère de la Santé Publique, le Ministère de l'Eau, de l'hygiène et de l'assainissement, le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme, le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle, en incluant deux organismes rattachés à la Primature qui ont des allocations budgétaires relatives à la nutrition et à la protection sociale, dont l'Office National de Nutrition (ONN) et le Fonds d'Intervention pour le Développement (FID)

Un budget des secteurs sociaux en augmentation mais dont le poids relatif diminue.

Le budget total des ministères des secteurs sociaux³ dans la LFI a connu une forte augmentation de 52% entre 2014 et 2017 en passant de 1.097 milliards d'Ariary à 1.667 milliards d'Ariary. Toutefois, la part du budget financé par l'Etat a baissé depuis 2015 passant de 3,85% à 3,59 % du PIB en 2017. Ceci s'explique en partie par un mécanisme de compensation entre financement de l'Etat et aide extérieure sur la part du budget allouée aux secteurs sociaux.

En désagrégeant maintenant par ministères, les montants des crédits ouverts inscrits dans les lois de finances initiales de 2014 à 2017 pour couvrir les dépenses relatives à l'éducation nationale et la santé publique ont connu une hausse substantielle (de 914,27 milliards d'Ariary en 2014 à 1.234,45 milliards d'Ariary en 2017, soit une hausse de plus de 320 milliards d'Ariary sur la période). Mais, alors qu'ils représentaient 29,38% du montant total des crédits ouverts en 2014, ils n'en représentent que 19,08% en 2017, soit une baisse de dix points.

Les autres ministères concernés par les indicateurs du Développement humain n'ont chacun que des crédits de moins de 2% du montant de l'ensemble des crédits ouverts. Si on prend, par exemple, en considération le crédit alloué au financement du secteur : Eau, Assainissement et Hygiène qui s'élève à 98,98 milliards d'Ariary, ils ne représentent que 1,53% des crédits ouverts pour 2017.

Les liens entre fiscalité et financement du développement humain peuvent être également analysés sur la base de la sensibilité des crédits alloués par rapport à la performance des recettes fiscales. Un accroissement de 1% des recettes fiscales n'entraîne qu'une hausse de 0,71% des dépenses allouées pour financer les programmes relatifs au développement humain. L'éducation, qui est le secteur le plus important

dans la structure des dépenses publiques, a par exemple une élasticité de 0,58%.

Même si Madagascar consacre déjà 21% de ses dépenses totales à l'éducation, ce qui est considérablement plus élevé que la moyenne des pays en développement d'ASS et de l'ensemble du groupe à faible revenu, l'Education doit rester un enjeu prioritaire surtout si on tient compte de la pression démographique et des inégalités régionales.

L'exécution des dépenses publiques dans les secteurs sociaux est en augmentation ces dernières années mais handicapée par la forte proportion des salaires et la dépendance au financement extérieur

Le taux d'exécution budgétaire des dépenses d'éducation est passé de 73% des crédits définitifs alloués au secteur en 2014 à presque 100% en 2016. Une amélioration qui pourrait trouver son explication par l'effort dans la planification et l'analyse budgétaire du Ministère de l'éducation nationale pour mieux utiliser et rationaliser le budget en tant qu'outil stratégique pour le secteur de l'éducation. Toutefois, la forte proportion des salaires dans les dépenses publiques d'éducation pourrait handicaper l'efficacité du secteur, au détriment des programmes d'amélioration de la qualité d'apprentissage, étant donné que les impacts attendus sur la qualité de l'éducation risquent d'être masqués par ce bon taux d'exécution. La part du solde dans les dépenses engagées du MEN représente plus de 70 % du total des dépenses du secteur, et le rythme va en augmentant passant de 73,70% des dépenses du MEN en 2014 à 75,77% en 2015.

La forte dépendance du secteur de la santé au financement par des fonds extérieurs (plus de 80% du financement public dans le secteur de la santé provenaient de fonds externes) le rend vulnérable aux variations de l'aide extérieure. Plus généralement, on peut noter une tendance

à la baisse des dépenses du secteur sur tous les types d'intrants à l'exception des salaires réguliers qui a augmenté à la fois en termes réels et en tant que part des dépenses totales (la part des salaires étant passée de 59,01% en 2014 à 63,45% en 2015).

Des dépenses publiques d'enseignement primaire pro-pauvres

D'après la revue des dépenses publiques 2015 sur le secteur de l'éducation de la Banque Mondiale, et en se référant à l'accès aux écoles publiques selon les quintiles de dépense des ménages, il ressort que les dépenses supplémentaires dans l'enseignement primaire favorisent clairement les pauvres, les dépenses publiques d'enseignement secondaire sont égalitaires, alors que les dépenses dans l'enseignement supérieur n'ont aucun impact direct pour les pauvres. Les inégalités par niveau de revenus augmentent ainsi tout au long du cycle d'éducation. La part des coûts d'éducation financés par les ménages n'a cessé d'augmenter ces dix dernières années, avec une forte accentuation de la part du budget des ménages allouée à l'éducation en faveur des plus riches. En effet, les plus pauvres ont dépensé en moyenne 3,5% de leur budget pour l'éducation en 2012 contre seulement 2% en 2005, alors que les plus riches ont vu leur part augmenter de 1,5% en 2005 à 4,4% en 2015. Cette situation pourrait notamment s'expliquer par une fracture de plus en plus grande entre enseignement public et privé.

La forte canalisation des dépenses publiques d'éducation vers les dépenses de salaires

Les dépenses publiques d'éducation à Madagascar sont canalisées essentiellement vers les salaires, laissant peu de possibilités pour financer les intrants qui ont un impact sur l'amélioration de la qualité de l'éducation.

Les recrutements effectués par le Ministère de l'Education Nationale n'ont fait que plus ou moins stabiliser le ratio élèves/maître qui est passé de 43 en 2012, à 40 en 2013 et 2014, 44 en 2015 et 45 en 2016. En outre, les problèmes liés à l'iniquité sur la répartition des enseignants au niveau géographique constituent toujours un frein au redéploiement au niveau national de ses enseignants FRAM à cause des facteurs relatifs à l'enclavement et l'insécurité dans certaines régions.

Des performances budgétaires des programmes de santé mitigées

Six programmes ayant un lien direct avec le développement humain ont pu être étudiés et ont révélé que le MSP a atteint la majeure partie des objectifs qu'il s'est fixés durant cette période. Le taux de couverture vaccinale DTChepb3 Hib a progressé de 4% entre 2014 et 2015. Quant au pourcentage de CSB2 tenu par un médecin, on a enregistré une hausse de 4,7% entre 2014 et 2015. En revanche, certains programmes ont connu une régression en termes de résultats réels obtenus entre 2014 et 2015. Nous pouvons citer entre autres le taux de létalité par la Peste qui a connu une relative progression allant de 14,5% en 2014 à 17% en 2015, soit une hausse de plus de +7% entre 2014 et 2015 tandis que le taux d'incidence du paludisme augmente de plus de 6 points. La mauvaise performance du programme de santé mesuré par le taux de létalité de la peste peut être expliquée par l'insuffisance de moyens de prévention et de sensibilisation en zones enclavées surtout pendant la période de pluie.

Des dépenses publiques de santé ne favorisant pas les plus défavorisés

L'analyse de la distribution des avantages tirés des dépenses salariales du Ministère de la Santé sur le personnel des formations sanitaires révèle ainsi que le quintile le plus riche bénéficie 3,6 fois plus que le quintile le plus pauvre, et au moins deux fois plus que les ménages dans tout autre

quintile. Tandis que l'analyse de la distribution des avantages tirés des dépenses non salariales du Ministère de la Santé sur le personnel des formations sanitaires montre également que les avantages allant aux individus dans le quintile le plus riche sont deux à quatre fois plus élevés que ceux qui vont dans les deux quintiles les plus pauvres.

Une distribution régionale des dépenses de santé ne bénéficiant pas aux régions les plus pauvres

Les dépenses de fonctionnement du Ministère de la Santé Publique en soins de santé sont caractérisées par une répartition régionale fortement régressive. Même en restreignant les analyses aux dépenses de fonctionnement pour les soins de santé primaires, le constat est que des régions ayant un taux de pauvreté plus faible (régions DIANA, ANALAMANGA, BOENY, ALAOTRA MANGORO) reçoivent plus d'allocation de dépenses en soins de santé par habitant, au détriment des régions ayant des taux de pauvreté plus élevés (régions VAKINANKARATRA, ATSIMO ATSIANANA, BONGOLAVA, ITASY, ANOSY, ANDROY, ATSIMO ANDREFANA, VATOVAVY FITOVINANY, SAVA,...) mais qui reçoivent moins de financement.

Les dépenses publiques en santé ne sont pas allouées aux services de santé les plus demandés par la population

En se basant sur l'analyse des coûts unitaires des dépenses salariales de 2013 et le nombre de personnes qui se rendent dans une formation sanitaire sur une base annuelle on peut constater que les coûts unitaires des soins de santé augmentent de façon exponentielle au fur et à mesure qu'on progresse dans les niveaux de soins. Le constat est clair, les CHU absorbent environ un tiers de toutes les dépenses du Ministère de la Santé destinées aux formations sanitaires, mais les pauvres ne les fréquentent que rarement, tandis que les CSB1 sont très largement fréquentées par les pauvres et ne disposent que de 7% des dépenses du Ministère. Aussi, pour une optimalisation des allocations des dépenses de santé par type d'établissement et pour plus d'efficacité dans les services de soins en faveur des populations vulnérables, il serait judicieux de déployer une partie du personnel de soins primaires des CHU aux formations qui accueillent les plus grands nombres d'utilisateurs.



Chapitre 1

LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN À MADAGASCAR



CHAPITRE 1 LE DÉVELOPPEMENT HUMAIN À MADAGASCAR

Dans les années 90, le premier Rapport mondial sur le développement humain (PNUD, 1990) définit le développement humain comme : « Un processus qui se traduit par l'élargissement des possibilités offertes à chacun. Vivre longtemps et en bonne santé, être instruit et avoir accès aux ressources nécessaires pour jouir d'un niveau de vie décent sont les plus importantes. S'y ajoutent la liberté politique, la jouissance des droits de l'Homme et le respect de soi, ce qu'Adam Smith appelle la capacité de se mêler aux autres sans avoir honte d'apparaître en public ».

Depuis, la notion de développement humain a été étendue pour comprendre « l'expansion des libertés des personnes à vivre une vie longue, en bonne santé et créative ; l'avancement des autres objectifs auxquels ils attachent une valeur ; et un engagement actif dans l'équité et la durabilité du développement sur une planète partagée. Les populations sont tout à la fois les bénéficiaires et la force motrice du développement humain, en tant qu'individus et en tant que groupes ».

1.1. La mesure du développement humain et ses innovations

Le développement humain durable repose sur la thèse du développement du peuple, pour le peuple et par le peuple. Le développement du peuple sous-entend l'élargissement des capacités des êtres humains à travers l'éducation, la formation, une meilleure santé, l'habitat. Le développement pour le peuple signifie que le développement ne se perçoit pas comme une fin en soi. Les effets de la croissance économique doivent avoir une traduction concrète dans la vie des individus. Quant au développement par le peuple, cette notion se réfère au progrès par lequel les individus deviennent à la fois les bénéficiaires du développement et les principaux acteurs. Ils participent activement aux décisions qui influencent leur quotidien.

Le revenu national, du fait de sa simplicité, a longtemps été utilisé pour mesurer le bien-être humain. La mise en œuvre de l'indice de développement (IDH) a eu pour vocation de compléter cet indicateur d'autres dimensions du

développement humain dont le revenu ne rend pas compte, notamment la santé et l'éducation. L'IDH est un indicateur composite qui met en synthèse trois dimensions avec des indicateurs d'espérance de vie, de niveau d'études et de revenu.

Bien évidemment, l'IDH ne rend pas compte de toutes les dimensions qui sont comprises dans la définition du développement humain, notamment les aspects liés aux libertés, aux droits humains ou à la participation aux choix collectifs. En effet, les capacités de choix de chaque individu comptent autant que les dimensions du développement humain liées à l'économie ou au social. Dans le Rapport mondial sur le développement humain en 2002 (PNUD 2003), l'envie de liberté des individus dans leur choix de mener leur propre existence, d'exprimer leurs opinions librement et de prendre part aux décisions qui les touchent directement, attribuée à la politique un rôle dans le développement humain.

Aussi, presque tous les rapports sur le Développement humain présentent, en plus des indicateurs relatifs aux enjeux économiques et sociaux, d'autres indicateurs pour rendre compte, par exemple, de l'accès à l'eau potable, de l'égalité des chances, ou de la participation à la vie politique.

L'IDH est un indicateur dont le calcul met en jeu quatre variables : l'espérance de vie à la naissance, le taux d'alphabétisation des adultes, le taux de scolarisation et le produit intérieur brut par habitant. Il prend en compte les indicateurs relatifs à l'éducation, à la santé et aux revenus suffisants pour mener une vie décente. Une valeur élevée de l'IDH ne peut être assimilée à l'accomplissement absolu qui rendrait subsidiaire tout autre questionnement sur les autres dimensions probables du développement de la personne.

Le rapport 2010 du PNUD a proposé un nouveau calcul de l'IDH : les trois dimensions qui entrent dans le calcul de l'indice composite restent les mêmes (santé, éducation, niveau de vie), mais

les indicateurs utilisés pour les mesurer sont modifiés pour une meilleure évaluation du progrès futur.

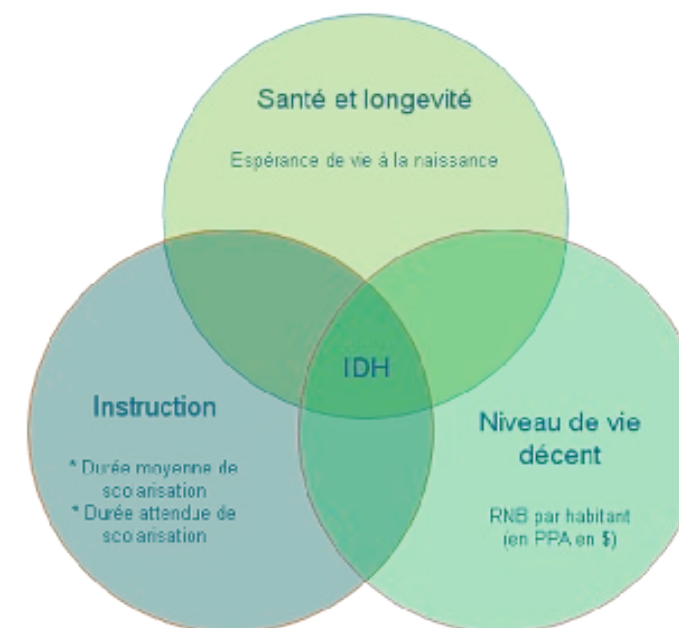
L'IDH et ses composantes

L'Indice de développement humain (IDH) est une mesure simplifiée du niveau moyen atteint dans des dimensions clés du développement humain, à savoir : vivre une vie longue et en bonne santé, acquérir des connaissances et jouir d'un niveau de vie décent.

La dimension « Santé et longévité » est mesurée par l'espérance de vie à la naissance, plus précisément l'âge moyen où décéderait une génération qui subirait, de sa naissance à sa disparition, les conditions de mortalité de l'année d'observation.

La dimension « éducation » (la connaissance / le savoir) est mesurée par deux indicateurs : la durée moyenne de scolarisation des adultes âgés de 25 ans (en années) et la durée attendue (escomptée)

Figure 1 : Composantes de l'IDH



Source : PNUD (RMDH 2011)

Composantes de l'Indice de Développement Humain IDH (3 dimensions et 4 indicateurs)

de scolarisation pour les enfants d'âge scolaire. Les années de scolarisation moyennes sont estimées sur la base de la durée de la scolarité pour chaque niveau éducatif. Les estimations des années de scolarisation escomptées sont basées sur les inscriptions par âge à tous les niveaux éducatifs et sur la population d'âge scolaire officiel pour chaque niveau éducatif.

Le niveau de vie est mesuré par l'accès aux ressources indispensables pour vivre décemment. Plus précisément, elle fait référence au revenu national brut par habitant (exprimé en PPA en \$) ou bien le PIB par habitant (exprimé en PPA en \$). L'IDH utilise le logarithme du revenu pour refléter l'importance décroissante du revenu avec un RNB croissant.

L'IDH est obtenu par la moyenne géométrique des indices normalisés pour chacune des trois dimensions. L'IDH prend des valeurs comprises entre 0 et 1 en fonction du niveau de développement. Il est à noter que les indicateurs des trois dimensions sont calibrés et combinés pour obtenir toujours un score d'IDH situé entre zéro et un.

Grace à cet indicateur, le PNUD a pu constituer un classement des pays du monde en quatre groupes : Les pays à développement humain très élevé (IDH \geq 0,800) ; les pays à développement humain élevé (0,700 \leq IDH < 0,800) ; les pays à développement humain moyen (0,550 \leq IDH < 0,700) et les pays à faible développement humain (IDH < 0,550).

Les autres indicateurs du développement humain

L'IDH⁴ simplifie le développement humain et ne permet d'appréhender qu'une partie de ce qui le compose. Pour mieux évaluer les progrès

dans la réduction de la pauvreté, des études sur le développement ont introduit d'autres indicateurs afin de prendre en compte d'autres dimensions telles que les inégalités, la pauvreté, l'autonomisation (les libertés économiques, politiques et sociales), la sécurité humaine (protection contre la violence, l'insécurité, la discrimination). Parmi ces indicateurs, il y a l'indice de développement humain ajusté aux inégalités (IDHI), l'indice des inégalités de genre (IIG) et l'indice de pauvreté multidimensionnelle (IPM).

L'indice de développement humain ajusté aux inégalités (IDHI)⁵ mesure le niveau moyen de développement humain atteint dans un pays donné selon les trois dimensions prise par l'IDH tout en tenant compte des inégalités dans la répartition de chaque dimension au sein de la population. L'objectif de l'IDHI cherche à déflater l'IDH en réduisant la valeur moyenne de chaque dimension du niveau d'inégalité qu'elle présente. En conséquent, l'IDHI décroît pour s'éloigner de l'IDH dans la mesure où les inégalités augmentent. Cependant, en l'absence de toute inégalité entre la population, il devient égal à l'IDH. En d'autres termes, l'IDHI, en tenant compte de cette inégalité, représente le niveau réel du développement humain, alors que l'IDH peut être considéré comme le niveau maximum de l'IDHI qu'il serait possible d'atteindre en l'absence de toute inégalité. La différence, exprimée en pourcentage, entre l'IDH et l'IDHI indique la « perte » subie par le développement humain potentiel en raison des inégalités.

Un indicateur sur le développement humain a été introduit par le PNUD en 1995, il s'agit de l'Indice Sexospécifique de Développement Humain (IDSH)⁶. Cet indicateur est actuellement appelé Indice de développement de genre (IDG). L'IDG vise à affiner l'Indice de Développement Humain (IDH) en tenant compte des inégalités

entre les femmes et les hommes. Plus précisément, les variables qui composent l'IDG sont les espérances de vie à la naissance des femmes et des hommes ; les durées attendues de scolarisation des enfants (garçons et filles) et les durées moyennes de scolarisation des adultes (femmes et hommes) âgés d'au moins 25 ans, et les estimations relatives aux revenus du travail des femmes et des hommes.

A part l'IDG, l'indice des inégalités de genre (IIG)⁷ indique les pertes en termes de développement humain causées par les inégalités entre femmes et hommes au regard de trois dimensions, à savoir la santé de la reproduction, l'autonomisation et le marché de l'emploi. En matière de développement humain, il traduit le désavantage des femmes dans ces dimensions. L'IIG sert ainsi à appréhender les inégalités liées au genre. Il varie entre les valeurs 0 et 1 où 0 s'interprète comme le cas dans lequel les femmes ont un traitement égal aux hommes, et 1 la situation dans laquelle la condition des femmes est aussi mauvaise que possible quelle que soit la dimension mesurée.

⁷ Rapport mondial sur le développement humain 2011, note technique, pages 189-191.

L'indice multidimensionnel de la pauvreté (IPM)⁸ a été développé afin de mieux apprécier le caractère multidimensionnel de la pauvreté. Cet indice représente les manques graves dont souffrent des individus de manière simultanée. Ces manquements simultanés s'identifient sur l'ensemble des trois dimensions uniques à l'Indice de Développement humain, soit le niveau de vie, la santé et l'éducation. L'IPM rend compte de la pauvreté « aigüe », de ses multiples manifestations, en ne se limitant pas aux aspects économiques mais en éclairant différentes formes de privations avec le foyer comme unité de mesure. L'IPM se mesure à partir de dix indicateurs dont : pour la santé : la mortalité infantile et la nutrition ; pour l'éducation : la scolarisation et la sortie de l'école avant l'âge de huit ans ; et pour le niveau de vie : l'électricité, assainissement, l'eau potable, la nature du sol de l'habitat, combustibles d'alimentation et la détention de biens mobiliers.

⁸ Rapport mondial sur le développement humain 2011, note technique, pages 191 et 192.

1.2. La situation du développement à Madagascar en 2016

La performance de Madagascar en termes de développement reste encore moindre comparativement à celle de l'ensemble des pays en développement. En 2015, le niveau de l'IDH de Madagascar a été de 0,512 contre 0,523 pour l'Afrique sub-saharienne, et 0,717 pour le Monde (PNUD 2016). Le niveau de développement humain à Madagascar demeure donc encore faible, selon le classement mondial. En effet, Madagascar est classé parmi les pays à développement humain faible, et se trouve au

158ème rang sur 188 Pays. Il est à signaler que selon le Rapport Mondial sur le Développement Humain (2016), portant sur des données de 2015, c'est la Norvège qui se trouve au premier rang, avec un IDH de 0,949 en 2015, et est classée parmi les pays à développement très élevé. Parmi les pays à développement humain élevé figurent la Biélorussie et Oman avec un IDH avoisinant 0,800. Parmi les pays à développement humain moyen, on peut citer les pays d'Afrique riches en diamant et pétrole comme le Botswana et le Gabon, avec des IDH se situant autour de 0,690.

⁴ Rapport mondial sur le développement humain 2011 (RMDH 2011), note technique, pages 185-187

⁵ D'après le Rapport mondial sur le développement humain 2011, note technique, pages 187-189.

⁶ Rapport mondial sur le développement humain 2015 (RMDH 2015).

Concernant les pays à développement faible, la République de Centrafrique est classée au dernier rang (188ème) avec un IDH de 0,352.

A remarquer que la valeur de l'IDH de Madagascar est 1,7 fois moins élevée que la moyenne de celles des pays à développement humain très élevé qui est de 0,892 et est légèrement supérieure à la moyenne de celles des pays à développement humain faible qui est de 0,497. Elle est 0,7 fois moins élevée que celle du monde entier. Dans l'ensemble, 30 pays se trouvent derrière Madagascar dont la majorité est confrontée régulièrement à la guerre et/ou à la famine.

Comparativement à l'Afrique sub-saharienne, l'espérance de vie à la naissance à Madagascar est plus importante (65,5 ans vs 58,9 ans) ; les performances de l'éducation malgache sont aussi meilleures (niveau d'instruction des adultes 6,1 ans vs 5,4 ans en Afrique sub-saharienne, et le niveau attendu de l'éducation est de 10,3 contre 9,7 ans en Afrique). Mais, ces avancées sur le plan social sont insuffisantes face à l'écart de revenu entre le pays et l'Afrique sub-saharienne avec un revenu par tête exprimé en parité de pouvoir d'achat de 1 320 USD à Madagascar en 2015 contre une moyenne de 3 383 USD pour l'Afrique sub-saharienne.

Un faible développement humain pour la plupart des régions de Madagascar

En matière de développement humain, les disparités interrégionales restent encore un phénomène préoccupant à Madagascar. En 2016, la plupart des régions de Madagascar observent un niveau de développement humain faible.

La région d'Analamanga, où se trouve la capitale, Antananarivo, a le meilleur niveau de développement humain ; son IDH est de 0,583. Viennent ensuite trois autres régions qui complètent le sous-groupe à développement humain moyen (IDH >= 0,550), à savoir Itasy, SAVA et DIANA, dont l'IDH vaut respectivement 0,573, 0,568 et 0,565. Les 18 régions restantes sont donc à classer parmi les régions à développement humain faible (IDH < 0,550). Mais, ce sont 13 régions sur les 22 qui ont un IDH plus faible que la moyenne nationale de 0,512.

Le plus faible IDH régional est observé à Ihorombe avec une valeur de 0,363. Ainsi, la disparité de l'IDH est à apprécier sur l'échelle de 1 à 1,6 entre la plus faible valeur, celle de l'Ihorombe, et la valeur la plus importante, celle d'Analamanga.

La disparité entre les régions en matière de développement est marquée, d'un côté, par de meilleurs revenus dans le groupe des régions à développement humain moyen (surtout à Analamanga, Itasy et DIANA), et la possibilité d'une longévité plus importante pour ce groupe (espérance de vie à la naissance dépassant les 68 ans) ; et, d'un autre côté, par les plus faibles revenus par tête, ainsi que les plus faibles longévités (espérance de vie valant 56,5 ans 2016 contre 65,9 ans pour l'ensemble du pays), dans les régions observant les plus faibles développement humain comme Ihorombe et Amoron'i Mania.

Ainsi, la disparité se manifeste aussi bien par des différences en matière de développement économique, ou d'opportunités économiques que par la qualité de vie.

Un meilleur classement de Madagascar en matière de développement humain ajusté des inégalités

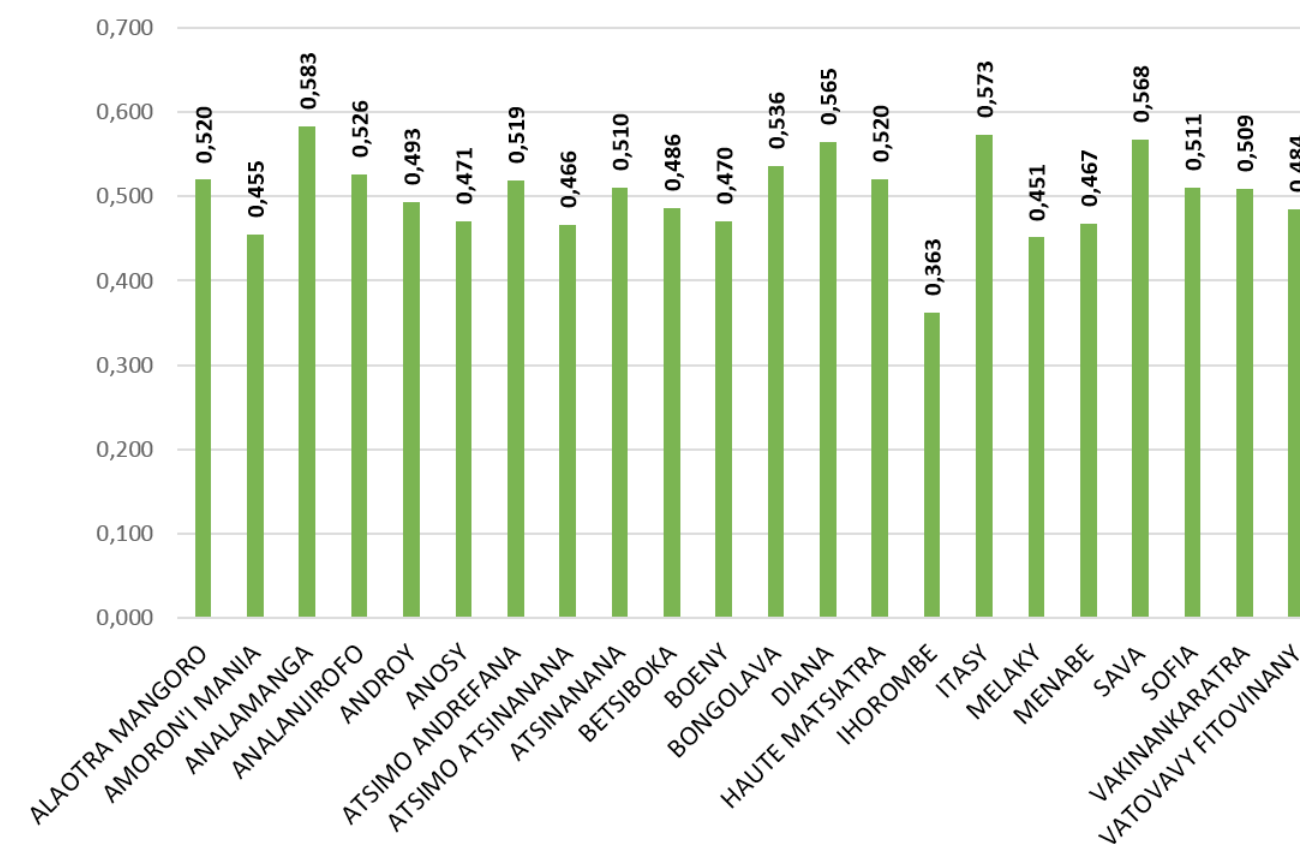
L'indice de développement humain ajusté des inégalités (IDHI) comprend les acquis moyens d'un pays en matière de santé, d'éducation et de revenu et la façon dont ces acquis sont répartis entre sa population en « réduisant » la valeur moyenne de chaque dimension de son niveau d'inégalité. En effet, l'IDHI est un niveau moyen de développement humain sensible à la répartition. Selon le Rapport mondial sur le développement humain en 2016, l'indice de développement humain ajusté des inégalités (IDHI) de Madagascar est de 0,374 en 2015. Il est supérieur aussi bien à celui de l'ensemble des pays à faible développement humain (0,337) que de celui de l'Afrique sub-saharienne (0,355), ou encore des pays les moins avancés (0,356). Par ailleurs, Madagascar présente un meilleur classement avec l'IDHI qu'avec l'IDH, le surclassement correspond pour cela à un gain de 7 places comparativement au rang de 158ème sur 188 pays avec l'IDH.

Ainsi, comparativement à l'Afrique sub-saharienne, à l'ensemble des pays à développement humain faible, et aux PMA, l'écart relatif entre l'IDH et l'IDHI devrait être plus faible pour Madagascar, ce qui signifierait des inégalités relativement de moindre importance à Madagascar.

Une perte due à l'inégalité relativement plus faible à Madagascar qu'en Afrique sub-saharienne

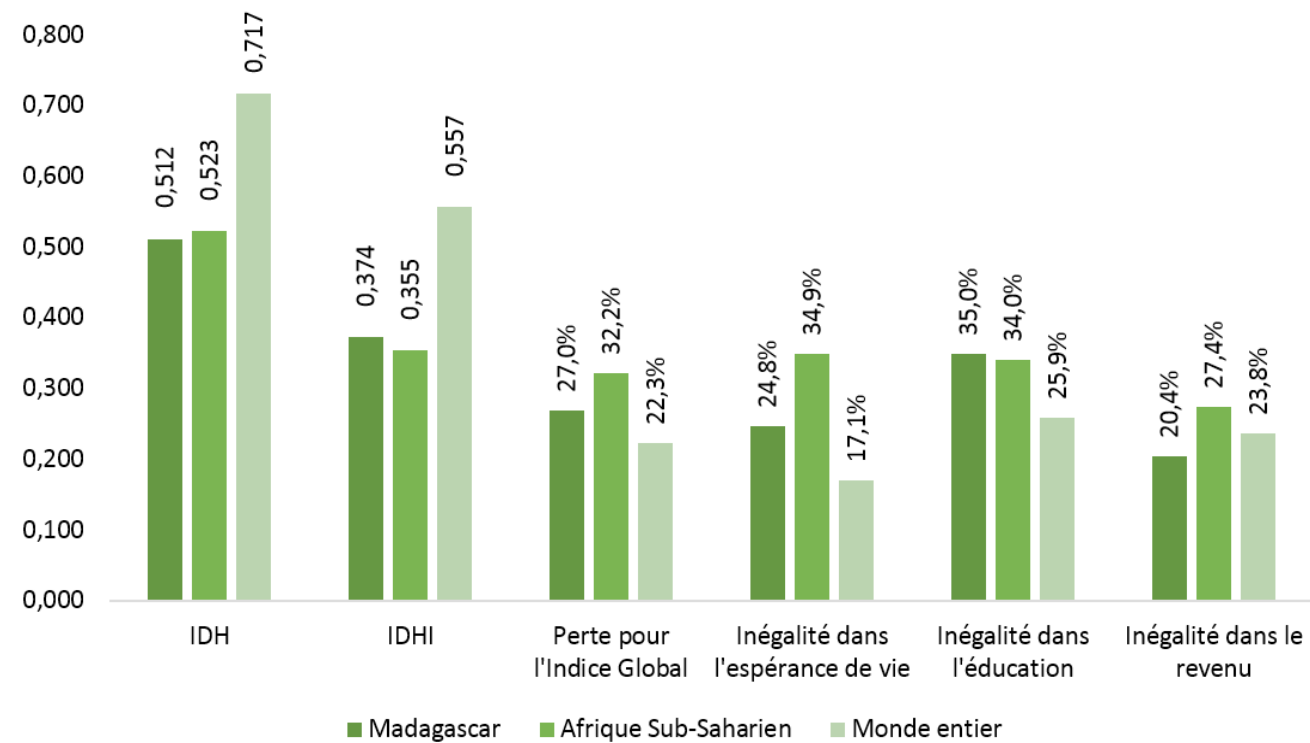
La différence relative entre l'IDHI et l'IDH correspond au coût de l'inégalité du développement humain. Elle est aussi appelée « perte de développement humain due à l'inégalité ». Elle atteste de l'existence d'inégalités dans la population et l'impact de celles-ci en termes de coût global sur le développement humain. Ainsi, son importance doit inciter la mise en œuvre de

Graphique 3 : Les indices de développement humain en 2016 pour les 22 régions de Madagascar



Source : INSTAT/nos propres calculs

Graphique 4 : L'indice de développement humain ajusté des inégalités, IDHI, et ses composantes en 2015



Source : PNUD (RMDH 2015).

Tableau 1 : Les pertes en inégalité sur le développement humain en 2015 en %

Composante / année	Madagascar	Afrique sub-saharienne	Pays à faible développement humain	Monde
Espérance de vie	24,8	34,9	35,1	17,1
Education	35,0	34,0	37,1	25,9
Revenu	20,4	27,4	23,9	23,8
Indice global	27,0	32,2	32,3	22,3

Source : PNUD (RMDH 2015).

politiques favorables à la réduction des inégalités.

Pour Madagascar, cette perte constatée est de 27% en 2015. Elle est moins importante que celle estimée pour l'Afrique subsaharienne (32,3%), mais plus importante que celle du Monde Entier (22,3%). Par ailleurs, l'inégalité dans le domaine de l'éducation est la plus élevée par rapport aux

deux autres domaines. En 2015, elle est estimée à 35% contre 24,8% pour l'espérance de vie à la naissance et 20,4% pour le niveau du revenu. Ainsi, la priorité pour Madagascar en matière de réduction des inégalités réside dans l'éducation.

La perte due à l'inégalité au niveau de l'éducation pour Madagascar reste cependant à un niveau

comparable à celle de l'Afrique sub-saharienne, et légèrement moins importante à celle de l'ensemble des pays à faible développement humain. Quant à la perte due à l'inégalité liée à l'espérance de vie, celle de Madagascar est nettement plus faible que celle de l'Afrique sub-saharienne ou de l'ensemble des pays à faible développement humain. Enfin, pour le revenu, la perte due à l'inégalité est plus faible que ce qui est observée aussi bien en Afrique sub-saharienne que dans l'ensemble des pays à développement humain faible, ou à l'ensemble des pays du monde.

Ainsi, comparativement à l'Afrique sub-saharienne, ou à l'ensemble des pays à développement humain faible, la politique sociale mise en œuvre à Madagascar a en 2015 mieux réussi à réduire les pertes dues à l'inégalité sur l'espérance de vie. Il en est de même des opportunités économiques, ou des politiques de développement économiques sur les pertes en termes d'inégalité de revenus.

Un meilleur indice de développement du genre pour des régions en retard de développement humain

L'indicateur de développement du genre (IDG) mesure sous forme de ratio l'inégalité du développement humain entre celui des femmes et celui des hommes. Une valeur égale à 1 de ce ratio est synonyme d'une parfaite égalité du développement humain entre les deux sexes. En revanche, le déséquilibre en termes de développement humain entre les deux sexes, est d'autant plus important que le ratio est proche de 0⁹.

L'IDG de Madagascar est de 0,948¹⁰ en 2015, permettant de classer Madagascar dans le groupe 3 (parmi 5), celui des pays ayant une

⁹ L'IDG, en tant que ratio peut être supérieur à 1, ce qui dénote que l'IDH des femmes est supérieur à l'IDH des hommes, mais dans la plupart des cas, il se situe entre 0 et 1.
¹⁰ Rapport Mondial sur Développement Humain 2016 (RMDH2016)

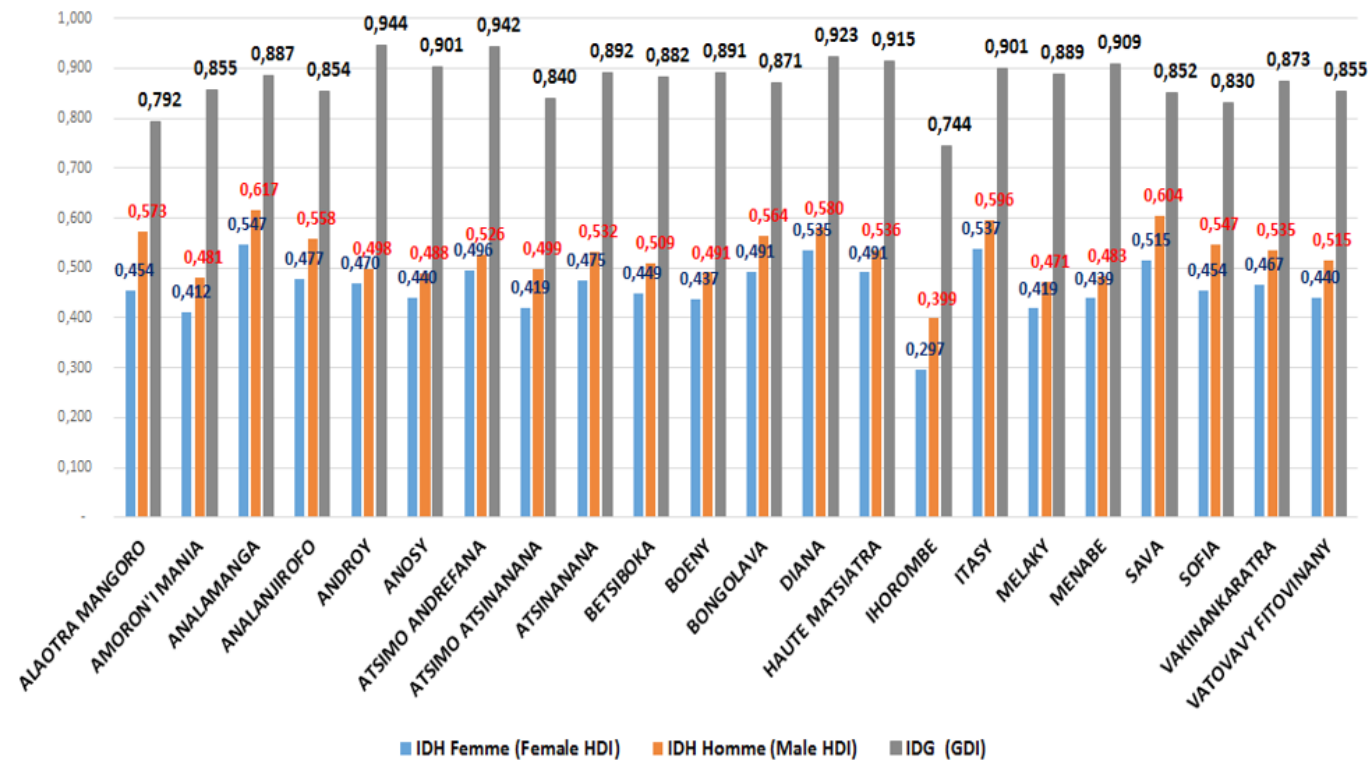
égalité moyenne dans ses accomplissements d'IDH entre les femmes et les hommes. Il est plus élevé par rapport à l'ensemble des pays d'Afrique Sub-saharienne (0,948 contre 0,877).

Selon le classement des IDH Homme en 2016, 7 régions sur 22 ont une valeur supérieure à 0,550, cela permet de les classer dans la catégorie « des Régions à IDH Homme moyen ». Ces 7 régions sont les 4 quatre qui ont un développement humain (sans distinction de sexe) moyen, à savoir, Analamanga, Itasy, DIANA et SAVA, auxquelles viennent s'ajouter trois autres régions : Alaotra Mangoro, Analanjirifo et Bongolava. En revanche, aucune région n'a un IDH Femme supérieur à 0,550. Ces faits donnent déjà une première indication sur le développement du genre à Madagascar.

Au niveau mondial, les pays qui ont un développement humain élevé, ou très élevé ont tendance à avoir une égalité du développement humain entre les deux sexes. A Madagascar, le développement semble au contraire se faire au détriment de l'égalité entre genres. Les 4 régions à IDH moyen sont aussi celles avec des IDH Femme faibles voire très faibles.

Ainsi, en 2016, alors que la région d'Analamanga arrive en tête du classement selon les IDH Homme et IDH Femme ; avec les IDH des hommes et des femmes valant respectivement 0,617 et 0,547, (ce qui signifie qu'Analamanga offre aux femmes comme aux hommes la possibilité d'accéder aux ressources essentielles à leur développement) ; son indice de développement du genre (IDG) est de 0,887. L'écart de développement humain entre les deux sexes est alarmant à Analamanga. Cet écart est essentiellement constaté dans les composantes « santé » et « revenu ». Il classe Analamanga au 11ème rang parmi les 22 régions de Madagascar. Des régions ayant un développement humain parmi les plus faibles comme Menabe, Melaky et Anosy, surclassent donc Analamanga en termes de développement du genre.

Graphique 5 : Indice de développement de Genre (IDG) par Région en 2016



Source : INSTAT / Nos propres calculs

En revanche, la région de l'Androy, dont les IDH des femmes et celui des hommes, tiennent respectivement le 11ème et le 16ème rang sur les 22 régions, présente le plus fort IDG et observe par la même occasion le meilleur développement du genre parmi les 22 régions de Madagascar en 2016.

Cependant, toutes les régions ayant un développement humain faible n'observent pas non plus de plus faibles écarts de développement humain entre les hommes et les femmes. Ainsi, la région d'Ihorombe tient la dernière place dans le classement des régions selon leur IDH, que cet indicateur concerne uniquement les hommes ou les femmes ; néanmoins, son Indice de développement du genre (IDG) est aussi le moins élevé (0,744) des 22 régions en 2016. Ceci

révèle que les femmes de la Région d'Ihorombe sont doublement victimes de la disparité entre les sexes et du faible niveau de développement humain.

L'indice d'inégalité de genre (IIG) est aussi l'un des indicateurs permettant de mesurer les inégalités. Cet indicateur montre la perte de développement humain potentiel due à l'écart entre les niveaux atteints par les hommes et les femmes dans deux dimensions, l'autonomisation et le statut économique, et il traduit également la position d'un pays par rapport à des idéaux normatifs, notamment la dimension clé de la santé des femmes. Globalement, l'IIG permet d'analyser la situation des femmes dans le développement humain, notamment de répondre à la question à savoir si elles sont désavantagées ou non dans

chacune de ces dimensions. Il est à remarquer que la valeur de cet indicateur n'est pas disponible pour Madagascar dans les rapports mondiaux sur le développement humain.

Des inégalités de genre de moindre ampleur à Madagascar parmi les PMA, en Afrique subsaharienne et dans l'ensemble des pays à développement humain faible

En 2016, l'indice des inégalités de Genre (IIG) de Madagascar est de 0,550. L'IIG calculé indique qu'à Madagascar en considérant les conditions moyennes de vie dans les trois dimensions retenues, à savoir la santé, l'autonomisation et le marché de l'emploi, les femmes ne jouissent que de 45% de ces conditions, présentant un déficit de 55,0% par rapport aux hommes. Cet indicateur permet d'imaginer qu'à Madagascar, si les hommes reçoivent 100 unités pour leur bien-être, les femmes, quant à elles, n'obtiennent que 45 unités pour des considérations liées uniquement au genre.

A titre de comparaison, selon le Rapport mondial sur le développement humain (2016), les valeurs de l'IIG pour 2015 de l'ensemble des PMA, de l'Afrique Sub-saharienne, et des pays à développement humain faible sont respectivement de 0,555, 0,572 et 0,590. Ainsi, l'inégalité en défaveur des femmes serait de moindre ampleur pour Madagascar. Mais, l'avantage relatif n'est plus vérifié en faisant la comparaison avec l'ensemble des pays en développement dont l'IIG a été de 0,469 en 2015.

La pauvreté multidimensionnelle à Madagascar

L'Indice de pauvreté Multidimensionnelle est constitué du taux de pauvreté multidimensionnelle corrigé du degré de sévérité (privation) de la pauvreté multidimensionnelle. Le degré de privation de la pauvreté multidimensionnelle se manifeste par les faits suivants : aucun membre du ménage n'a achevé cinq années d'études

scolaires ; au moins un enfant d'âge scolaire (moins de 14 ans) ne fréquente pas l'école. Dans le domaine de la santé, au moins un des membres du ménage souffre de malnutrition ; le ménage a déjà déploré la perte d'un ou plusieurs enfants.

En matière de niveau de vie, le ménage est privé d'électricité, n'a pas accès ni à l'eau claire, ni à des installations d'assainissements adéquates. Le ménage utilise par ailleurs des combustibles de cuisson « sales » (déjections animales, bois ou charbon de bois). Enfin, le ménage ne possède ni voiture, ni camionnette, ou encore un véhicule motorisé similaire. A la place, il possède tout au plus l'un des biens suivants : bicyclette, motocyclette, radio, réfrigérateur, téléphone ou téléviseur.

Avec ces critères, le degré de sévérité de la pauvreté multidimensionnelle est de 54,6% à Madagascar en 2012. En d'autres termes, un peu plus de 5 ménages malgaches sur 10 souffrent de pauvreté multidimensionnelle. Le taux de pauvreté multidimensionnelle équivaut quant à lui à 70%. Ainsi, l'indice de pauvreté multidimensionnelle ou IPM est de 0,420.

Avec une telle valeur de l'IPM, Madagascar est mieux classé que 11 autres pays d'Afrique subsaharienne, mais, est malheureusement surclassé par des pays africains ayant pourtant connu une guerre civile comme la Sierra Léone, le Liberia, ou encore la République Démocratique du Congo.

Tableau 2 : Evolution des indicateurs de Développement humain entre 1990 et 2015

Rang selon l'IDH	Pays	Indice de développement humain (IDH)										Evolution du classement selon l'IDH	
		Valeur										Croissance annuelle moyenne de l'IDH	
		1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015	2000-2010	2010-2015	
DEVELOPPEMENT HUMAIN TRES ELEVE													
1	Norway	0,849	0,917	0,939	0,941	0,942	0,945	0,948	0,949	0	0,24	0,21	
2	Australia	0,866	0,899	0,927	0,930	0,933	0,936	0,937	0,939	1	0,31	0,24	
3	Switzerland	0,831	0,888	0,932	0,932	0,934	0,936	0,938	0,939	0	0,49	0,16	
21	France	0,779	0,849	0,882	0,885	0,887	0,890	0,894	0,897	1	0,39	0,34	
DEVELOPPEMENT HUMAIN ELEVE													
52	Belarus	..	0,681	0,787	0,793	0,796	0,796	0,798	0,796	1	1,45	0,23	
52	Oman	..	0,705	0,797	0,797	0,796	0,796	0,795	0,796	-3	1,25	-0,04	
54	Barbados	0,714	0,750	0,780	0,785	0,792	0,793	0,794	0,795	2	0,39	0,37	
54	Uruguay	0,692	0,742	0,780	0,784	0,788	0,791	0,794	0,795	2	0,50	0,37	
DEVELOPPEMENT HUMAIN MOYEN													
107	Moldova	0,652	0,597	0,672	0,679	0,686	0,696	0,701	0,699	0	1,18	0,81	
108	Botswana	0,585	0,560	0,678	0,687	0,693	0,697	0,698	0,698	-3	1,93	0,56	
109	Gabon	0,620	0,633	0,664	0,669	0,678	0,687	0,694	0,697	5	0,48	0,97	
111	Egypt	0,547	0,612	0,671	0,673	0,681	0,686	0,688	0,691	-3	0,93	0,60	
119	South Africa	0,621	0,629	0,638	0,644	0,652	0,660	0,665	0,666	2	0,14	0,89	
146	Kenya	0,473	0,447	0,530	0,536	0,541	0,546	0,550	0,555	-1	1,72	0,90	
DEVELOPPEMENT HUMAIN FAIBLE													
148	Swaziland	0,548	0,506	0,526	0,534	0,539	0,541	0,541	0,541	-1	0,38	0,57	
150	Angola	..	0,391	0,495	0,508	0,523	0,527	0,531	0,533	4	2,38	1,49	
157	Mauritania	0,378	0,444	0,487	0,491	0,501	0,509	0,513	0,513	0	0,94	1,04	
158	Madagascar	..	0,456	0,504	0,506	0,508	0,509	0,511	0,512	-8	1,01	0,33	
159	Rwanda	0,244	0,332	0,464	0,475	0,485	0,488	0,493	0,498	4	3,39	1,40	
160	Comoros	..	..	0,479	0,484	0,490	0,497	0,498	0,497	-1	..	0,78
163	Uganda	0,309	0,396	0,477	0,477	0,478	0,483	0,488	0,493	-3	1,88	0,66	
184	Burundi	0,270	0,268	0,385	0,393	0,398	0,404	0,406	0,404	-1	3,67	0,97	
185	Burkina Faso	..	..	0,377	0,384	0,391	0,398	0,399	0,402	0	..	1,27
186	Chad	..	0,300	0,370	0,381	0,387	0,390	0,394	0,396	0	2,13	1,37	
187	Niger	0,212	0,255	0,323	0,331	0,341	0,345	0,351	0,353	1	2,41	1,76	
188	Central African Republic	0,320	0,314	0,361	0,366	0,370	0,345	0,347	0,352	-1	1,41	-0,47	
Régions													
	Afrique subsaha-rienne	0,399	0,421	0,497	0,504	0,510	0,515	0,520	0,523	—	1,67	1,04	
	Asie du Sud	0,438	0,502	0,583	0,592	0,601	0,607	0,614	0,621	—	1,51	1,25	
	Asie de l'Est et Paci-fique	0,516	0,595	0,688	0,692	0,700	0,709	0,717	0,720	—	1,45	0,92	
	Etats Arabe	0,556	0,611	0,672	0,677	0,684	0,685	0,686	0,687	—	0,95	0,45	
	Amérique Latine et Caraïbe	0,626	0,685	0,730	0,735	0,739	0,745	0,750	0,751	—	0,63	0,58	
	Europe et Asie Cen-trale	0,652	0,667	0,732	0,741	0,745	0,750	0,754	0,756	—	0,95	0,63	
	Monde	0,597	0,641	0,696	0,701	0,706	0,710	0,715	0,717	—	0,82	0,61	

Source : PNUD / RMDH 2016

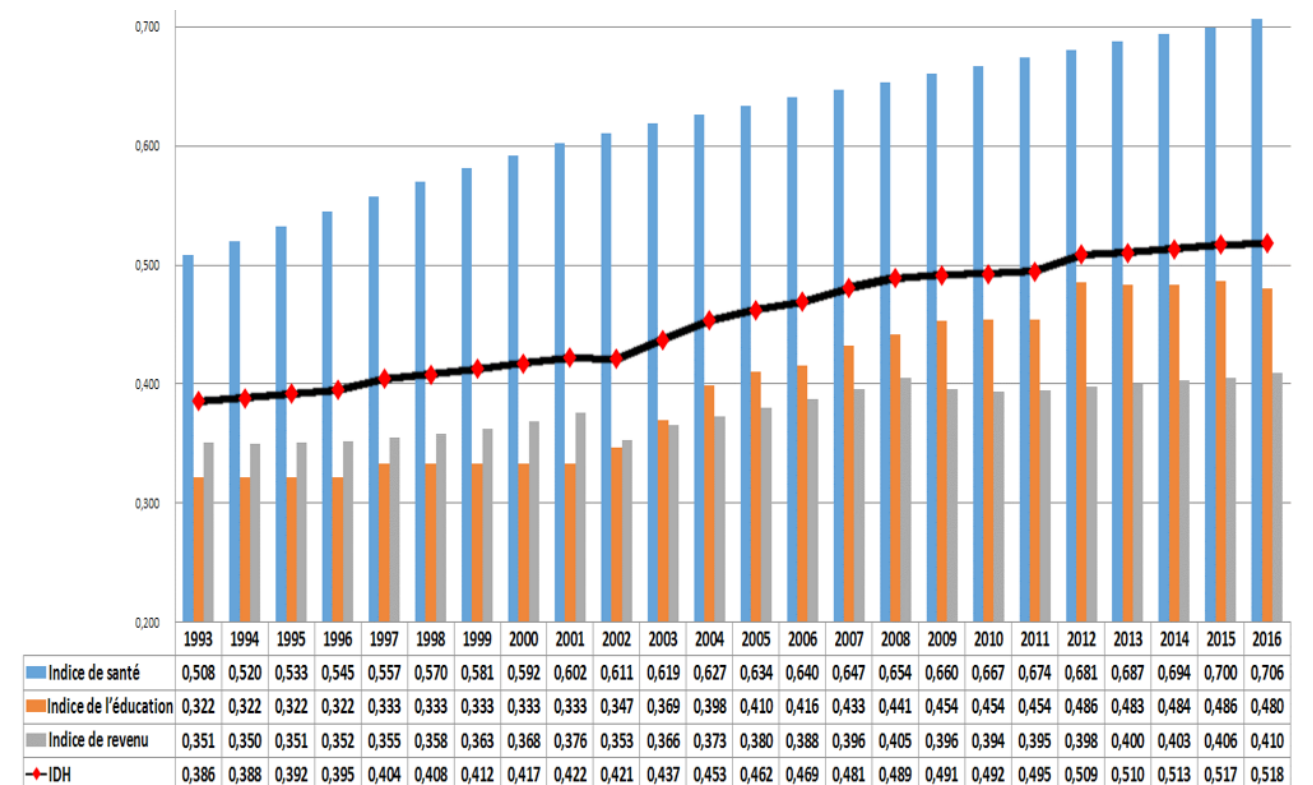
1.3. Une évolution du développement humain moins rapide dans le temps par rapport aux pays d'Afrique Sub-saharienne

Avec une hausse de 0,386 en 1993 à 0,518 en 2016 (Graphique 6), l'IDH malgache a cru de 34,2% en 23 ans, soit à un rythme de croissance annuel moyen de 1,3%. L'amélioration du développement à Madagascar se fait cependant à un rythme nettement moindre que celui connu par l'Afrique sub-saharienne. En effet, si cette région a vu son IDH augmenter en moyenne de 1,4% entre 2000 et 2015, Madagascar n'a observé qu'un taux de croissance annuel équivalent à 0,8% de son niveau de développement humain sur la même période. En conséquence, le pays a perdu huit places par rapport à l'année 2010 dans son classement (158ème) parmi les 188 pays.

L'amélioration de l'IDH de Madagascar entre 1993 et 2016 a été surtout tirée par l'éducation, dont l'indice a cru de 1,7% en moyenne par an, alors que les composantes sur la santé et le revenu, qui à l'origine (c'est-à-dire en 1993) étaient d'un niveau de développement supérieur à celui de l'éducation, se sont pour leur part accrues de 1,4% et 0,6%.

Dans les faits, la durée probable de scolarisation a progressé de 6,1 ans entre 2000 et 2015, tandis que l'espérance de vie des Malgaches s'est accrue de 6 ans pour se situer à 65,5 ans en 2015, et que le revenu moyen par habitant (mesuré par le revenu national brut en parité de pouvoir d'achat

Graphique 6 : Evolution de l'IDH de Madagascar entre 1993 et 2016



Source : INSTAT / Nos propres calculs

2011), a augmenté à un rythme moyen annuel de 2%.

A titre de comparaison, le Rapport mondial sur le développement humain de 2016 attribue l'amélioration au cours des quinze dernières années du niveau mondial du développement humain aux progrès réalisés dans les domaines de la santé et de l'éducation, et dans une moindre mesure aux gains liés à la croissance économique.

Cette différence entre l'évolution des composantes de l'IDH de Madagascar témoignerait des portées différenciées des politiques sociales mises en œuvre, mais aussi des chocs économiques sur ces composantes : la régression de l'indice du revenu survient à chaque crise politique (en 2002, puis de 2009 à 2013), pendant que les deux autres composantes connaissent une stagnation de leur évolution.

Ainsi, alors que la décennie 2000-2010 est celle où le monde, et l'Afrique sub-saharienne ont connu la plus forte dynamique de croissance de l'IDH, avec un rythme annuel moyen de 1,67% pour l'Afrique sub-saharienne, Madagascar n'a observé qu'un taux équivalent de 1,01%. Il n'aura donc pas profité de l'embellie qu'ont profité par exemple le Rwanda et le Niger, où l'IDH s'est accru annuellement, respectivement, de 3,39% et 2,41%.

Un recul du nombre de régions ayant un IDH dépassant la moyenne nationale

Au cours des six dernières années, le nombre de régions ayant un IDH au-dessus de la moyenne nationale a connu une légère baisse : 10 en 2010 contre 9 en 2016. Les huit régions suivantes ont toujours eu un IDH dépassant la moyenne nationale, que ce soit en 2010 ou en 2016 : Alaotra Mangoro, Analamanga, Analanjirofo, Bongolava, DIANA, Haute Matsiatra, Itasy et SAVA. Si la région d'Atsimo Andrefana est venue

rejoindre en 2016 cette catégorie, en revanche Vakinankaratra et Atsinanana ont perdu leur ancien statut en figurant désormais dans le lot des régions dont l'IDH est inférieur à la moyenne nationale. Les 11 régions restantes ont donc aussi bien en 2010 qu'en 2016 un IDH inférieur à la moyenne nationale.

Si l'Androy a été classée 3ème des régions au plus faible niveau de développement humain en 2010, son IDH a observé un bond de 21,7% en six ans, en passant de 0,405 à 0,493. Cette croissance est soutenue principalement par l'amélioration de la durée attendue de scolarisation et du revenu. A signaler que cette Région a bénéficié de nombreux projets de développement menés par le Gouvernement, et des aides apportées par les partenaires techniques et financiers ces dernières années.

Concernant la Région d'Analamanga qui présente un IDH plus élevé que les autres 21 régions, son IDH est passé de 0,560 en 2010 à 0,583 en 2016, mais son progrès en développement humain s'est fait modérément durant la période. Cette croissance est soutenue principalement par l'amélioration de la durée attendue de scolarisation et du revenu.

Seule la région d'Atsinanana a enregistré un taux de croissance négatif (-0,7%) en termes de développement humain par rapport aux autres régions. Cette situation est due essentiellement à la diminution de 1,4 an de la durée attendue de scolarisation. Il est à signaler que cette diminution de la durée attendue de scolarisation s'est traduite par la tendance à la baisse du taux de scolarisation, surtout au niveau primaire. A noter que le taux de scolarisation au primaire de la région d'Atsinanana est passé de 174,3% en 2010 à 143,8%. Cette situation est principalement due au fait que les infrastructures scolaires existantes et nouvellement créées n'arrivent pas à satisfaire la demande.

Un progrès du développement accompagné d'un resserrement de la disparité interrégionale

Sur la période 2010 - 2016, l'indice du développement humain de Madagascar est passé de 0,492 à 0,518, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne de 0,86%. Certaines régions ont cependant connu une nette amélioration de leur développement humain durant ces six dernières années, avec un rythme de croissance annuel moyen de l'IDH régional largement supérieur au national. Tel est le cas de l'Atsimo Andrefana (2,1%), de l'Ihorombe (2,3%), de Melaky (2,9%) et de l'Androy (3,3%).

Les régions à développement humain moyen comme Analamanga, Itasy, DIANA et SAVA, qui se trouvent en haut de la hiérarchie en matière d'IDH, ont pour leur part connu une croissance plus lente de cet indicateur sur les dernières années, avec des rythmes de croissance moyen, respectivement, de 0,67% ; 0,82% et 0,88% pour Analamanga, DIANA et SAVA, alors que la région Itasy observe un retour de l'IDH en 2016, à son niveau de 2010, ce qui équivaut à une stagnation dans le temps.

Consécutivement au rythme de croissance du développement humain, qui a été relativement plus important pour les régions à IDH faible entre 2010 et 2016, et un faible progrès pour les régions à développement humain moyen, il y a eu en six ans un resserrement de la disparité de l'IDH : si en 2010, la valeur maximale de l'IDH représentait 1,81 fois la valeur minimale ; en 2016, le rapport a faiblement baissé à 1,61. Mais, cette baisse peut être considérée comme faible pour réduire significativement et plus rapidement la disparité. A titre d'exemple, en dépit de l'amélioration soutenue de son niveau de développement humain, la région d'Ihorombe a conservé sa position de dernière entre les régions en termes de développement humain. Il faudra attendre 13 ans avant que cette région surclasse une autre,

toutes choses égales par ailleurs, et par la même occasion ne plus tenir le dernier rang des régions selon l'IDH.

Un délai important pour atteindre un niveau de développement humain moyen pour la plupart des régions

Si une amélioration substantielle et continue du niveau de développement humain des régions à faible voire très faible IDH par une politique appropriée est recommandée pour réduire l'inégalité entre les 22 régions de Madagascar ; malheureusement le dynamisme observé par les 4 régions, que sont Atsimo Andrefana, Androy, Melaky et Ihorombe n'est pas généralisé à l'ensemble des 18 régions à faible, voire très faible IDH en 2010.

En conséquence, compte tenu de leur faible niveau d'IDH en 2010, si le taux de croissance annuelle moyen de leur IDH sur la période 2010-2016 est maintenu sur le long terme ; la plupart des régions à faible, voire très faible niveau d'IDH, doivent encore attendre un certain nombre d'années avant d'atteindre un niveau d'IDH moyen (au moins égal à 0,550).

Ainsi, avec le progrès constaté durant les six dernières années, Madagascar atteindra un niveau de développement humain moyen (IDH >= 0,550) dans 7 ans. Mais, il faudra encore attendre 57 ans (après 2016) pour la région Amoron'i Mania, et un délai supérieur à 30 ans, (soit respectivement 30, 35 et 36 ans), pour Boeny, Haute Matsiatra et Analanjirofo pour que chacune de ces régions atteigne un IDH moyen. Le temps équivalent d'attente sera de 19 ans pour l'Ihorombe, 7 ans pour Melaky, et 3 ans uniquement pour Atsimo Andrefana. Pour l'Androy, qui a bénéficié d'une concentration des soutiens des partenaires techniques et financiers ces dernières années, son IDH dépasserait le seuil de 0,550 qui la classerait parmi les régions à IDH moyen, en 4 ans, soit en 2020.

Tout ceci atteste de la nécessité de renforcer davantage les soutiens au profit des régions, en l'occurrence celles à IDH faible ou très faible et pour lesquelles le progrès sur les six dernières années reste faible, pour d'une part réduire les inégalités entre les régions, mais, d'autre part, permettre à toutes les régions d'atteindre le niveau de développement humain moyen.

Un progrès en termes de développement humain qui profite surtout aux hommes

A l'exception de l'année 2002, les IDH des hommes et femmes de Madagascar se sont accrus régulièrement entre 1993 et 2016. En enregistrant respectivement des croissances moyennes annuelles de 1,5% et 1,1% (le taux de croissance annuelle moyen sans distinction selon le genre est de 1,3%) ; le rythme de croissance a été plus intense pour l'IDH des hommes.

Cette différence dans le rythme de croissance se traduit par un écart de plus en plus important

entre les hommes et les femmes en termes de développement humain. Ainsi, sur le long terme, l'indice de développement du genre, qui mesure l'écart relatif entre l'IDH des femmes par rapport à celui des hommes sous forme de ratio, a tendance à s'amenuiser au fil du temps : de 0,967 en 1993, l'IDG n'a valu que 0,874 en 2016, et a atteint son plus faible niveau de 0,828 durant les années 2009, 2010 et 2011 aux plus forts moments de la dernière crise socio-politique que le pays a connus. Néanmoins, l'IDG ne présente pas un profil à la baisse continue. Ainsi, une amélioration est observée à partir de 2011 : de 0,828, l'IDG s'est accru pour atteindre 0,874 en 2016, sans pour autant parvenir à ses niveaux de la période 1993-2003.

L'évolution de l'IDG est cependant largement déterminée par celle de la composante sur l'éducation : sur la période 2010-2016, alors que l'IDG s'est accru en moyenne de 5,6% par an, ces composantes sur la santé et le revenu ont connu de faibles rythmes de croissance de 0,2% et 0,4% par an, tandis que la composante sur l'éducation observe une dynamique de

croissance de 17,1%. En d'autres termes, l'amélioration du développement du genre a reposé essentiellement sur un resserrement de l'écart entre les femmes et les hommes en matière d'éducation.

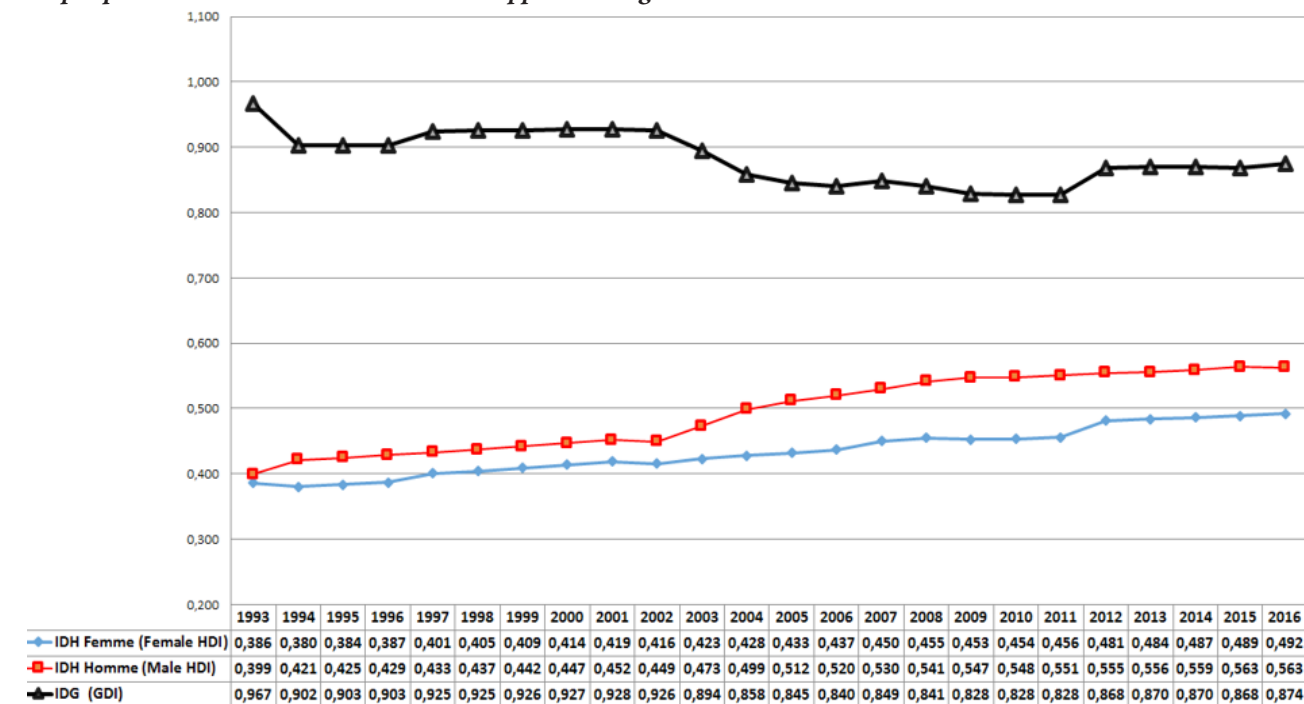
La grande majorité des IDG des 22 régions a connu des accroissements entre la période 2010 et 2016, allant de 0,6% à 5,2%, ce qui est synonyme d'amélioration du développement du genre. Cette amélioration est à attribuer en premier lieu à la réduction de la disparité entre hommes et femmes en termes d'éducation, et dans une moindre mesure à une réduction de l'écart de revenu entre les deux sexes.

Néanmoins, quel que soit le sexe considéré, le niveau de l'IDH reste faible, ce qui atteste

qu'indifféremment de son sexe, le malgache moyen souffre encore de la faiblesse du développement humain. Ces valeurs dénotent également que les femmes souffrent encore à la fois de l'inégalité entre les sexes et des résultats médiocres en termes de développement humain global.

Entre 2010 et 2016, il est à noter que seules trois régions (Alaoatra Mangoro, Analamanga et Androy) ont enregistré des baisses, respectivement, de -9,8%, -2,3% et -1,2% de leur IDG. En d'autres termes, contrairement à l'ensemble du pays, ces régions observent un recul du développement du genre. Pour la région d'Alaoatra Mangoro, le recul est amplifié par la baisse de l'IDH des femmes (-5,8%) alors que celui des hommes a augmenté de 4,4%. Concernant la région d'Analamanga,

Graphique 7 : Evolution des indices de développement de genre IDG entre 1993 et 2016



Source : INSTAT

Tableau 3 : Evolution des indicateurs de Développement du Genre (IDG) entre 2010 et 2016

Région	Variation IDH Femme 2016/2010	Variation IDH homme 2016/2010	Variation IDG 2016/2010
ALAO TRA MANGORO	-5,8%	4,4%	-9,8%
AMORON'I MANIA	2,8%	1,3%	1,4%
ANALAMANGA	3,7%	6,1%	-2,3%
ANALANJIROFO	1,3%	0,1%	1,2%
ANDROY	21,2%	22,7%	-1,2%
ANOSY	10,8%	8,0%	2,7%
ATSIMO ANDREFANA	14,1%	12,9%	1,1%
ATSIMO ATSIANANA	8,5%	7,0%	1,4%
ATSIANANA	-0,1%	-1,1%	1,0%
BETSIBOKA	6,7%	5,5%	1,1%
BOENY	5,6%	1,6%	3,9%
BONGOLAVA	2,8%	1,4%	1,3%
DIANA	7,7%	2,6%	5,0%
HAUTE MATSIATRA	2,6%	-0,4%	3,0%
IHOROMBE	18,2%	12,4%	5,1%
ITASY	0,5%	-0,1%	0,6%
MELAKY	19,9%	18,5%	1,2%
MENABE	9,5%	7,4%	1,9%
SAVA	8,4%	3,1%	5,2%
SOFIA	6,5%	3,6%	2,7%
VAKINANKARATRA	4,5%	0,0%	4,4%
VATOVAVY FITOVINANY	5,1%	3,4%	1,7%

Source : INSTAT/nos propres calculs

le recul est dû à une nette amélioration du développement humain chez les hommes que chez les femmes, l'IDH des hommes a accusé une hausse presque deux fois plus élevée que celui des femmes (6,1% contre 3,7%). Pour l'Androy, les deux sexes ont tous les deux connu un bond en développement humain, mais avec un léger avantage chez les hommes : le taux de croissance de l'IDH des hommes est supérieur à celui des femmes (22,7% contre 21,2%), ce qui explique le léger recul du développement du genre.

L'indicateur de développement humain ajusté aux inégalités ou IDHI a peu évolué entre 2014 et 2015 (IDHI=0,372 en 2014). Pourtant, si l'on compare à l'année 2011, il a connu une hausse de 12,6% entre cette période. A noter que la croissance est remarquable entre 2013 et 2014 (0,372 en 2014 contre 0,346 en 2013).

Sur le long terme, l'IDHI s'est accru de 0,282 en 1993 à 0,378 en 2016, soit à un taux de croissance annuel moyen de 1,3%. Le rythme de croissance annuelle de l'IDHI n'est cependant pas resté uniforme sur le long-terme : ainsi, si l'indicateur stagne aux plus forts moments des crises politiques (stagnation constatée entre 2001 et 2002, et entre 2009 et 2012), il connaît un fort taux de croissance (3,6% entre 2002 et 2003, 3,8% entre 2003 et 2004, et 2,8% entre 2011 et 2012) au sortir des crises, ce qui peut s'expliquer par un simple phénomène de rattrapage au niveau du revenu.

Sur la période 1993 à 2016, les trois composantes de l'IDHI sur l'espérance de vie, l'éducation et le revenu ont pour leur part connu respectivement des rythmes moyens de croissance annuelle, respectivement, de 1,4%, 1,7% et 0,6%.

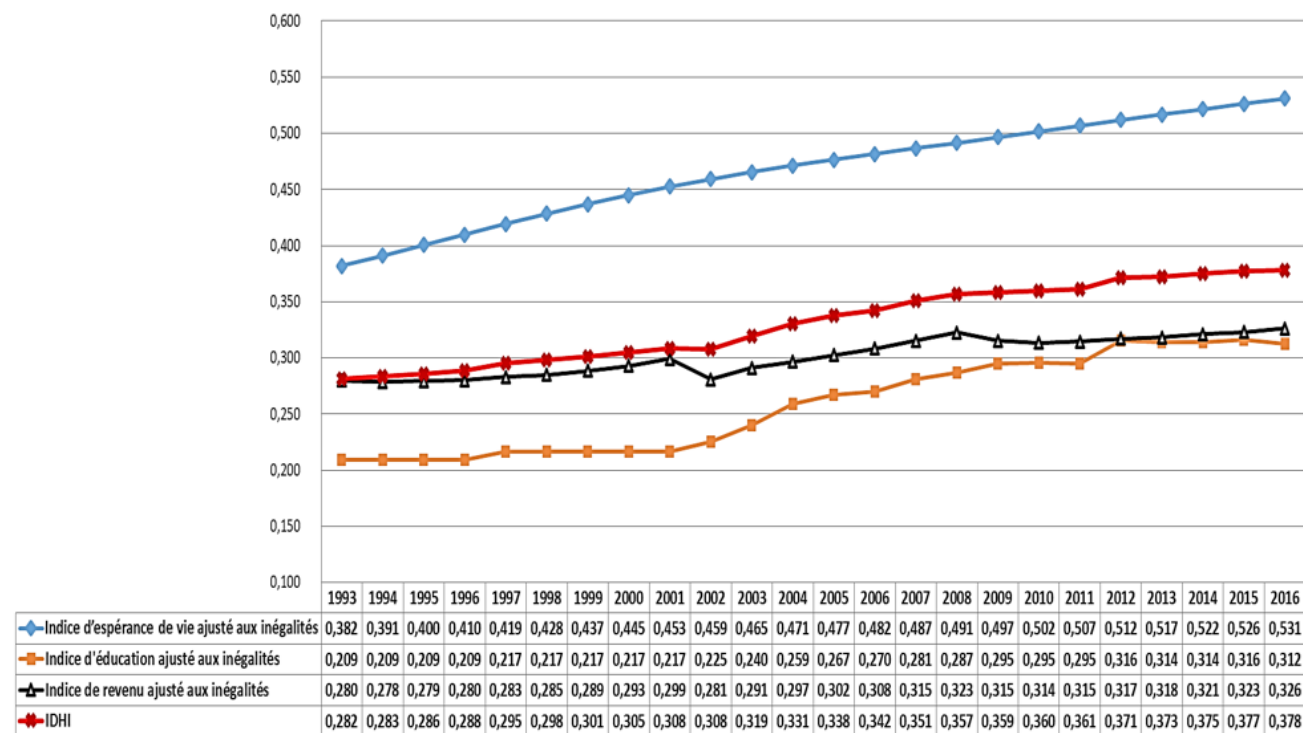
Ainsi, le rythme de croissance annuelle moyen des indices ajustés aux inégalités de l'espérance de vie, de l'éducation et du revenu est identique à ce qui est observé avec l'IDH, ce qui suppose un maintien des inégalités dans le temps.

Une perte en inégalité du développement humaine stable sur le long terme

La perte d'IDH en raison de l'inégalité, ou coût de l'inégalité, mesurée en pourcentage d'écart relatif entre l'IDH et l'IDHI, tend à s'affaiblir avec

le niveau de développement humain : en 2015, cette perte a été de 11,1% pour les pays à très haut développement humain, contre 20,0% pour les pays à haut développement humain, 25,7% pour les pays à développement humain moyen, et enfin 32,3% pour les pays à faible développement humain. Pour Madagascar, elle a valu 27% en 2015, soit nettement plus faible que celle de l'ensemble des pays à faible développement humain, ou encore de l'Afrique Sub-saharienne (32,2%).

Graphique 8 : Evolution des IDHI entre 1993 et 2016



Source : INSTAT / Nos propres calculs

1.4. Une évolution différenciée des composantes du développement humain à Madagascar dans le temps

Madagascar est caractérisé par un taux de croissance démographique et un pourcentage des jeunes relativement élevés qui pourraient constituer à la fois une potentialité et un risque. Selon les projections démographiques, la population malgache s'élève à environ 23,7 Millions d'individus en 2016 avec une densité moyenne de 40,4 habitant/km². Le taux de croissance démographique annuel est estimé à 2,9 % entre 1975 et 2000, et de 2,8% selon la projection qui couvre la période de 2000 à 2016.

La population malgache est caractérisée par sa jeunesse avec 53,8% de la population malgache qui a moins de 20 ans. Les enfants âgés de moins de 15 ans représentent un peu moins de la moitié de la population (44,7%). En 2016, la population

scolarisable est estimée à 9,2 millions, dont 2,4 millions enfants en âge préscolaire (3 à 5ans), 3,2 millions enfants de 6 à 10 ans scolarisables de niveau primaire, 2,4 millions enfants de 11 à 14 ans scolarisables de niveau secondaire premier cycle, et 1,2 millions enfants de 15 à 17 ans scolarisables de niveau secondaire second cycle. Ces sous-populations représentent respectivement 10,1%, 13,6%, 10% et 6,9% de la population totale. Ces données montrent que Madagascar dispose d'atouts en termes de force de travail. Pourtant, pour que le pays puisse tirer profit de son potentiel démographique, il doit pouvoir assurer un accès aux emplois et aux revenus à la population, et que la croissance économique dépasse largement la croissance démographique.

Une disparité du développement économique entre les régions

Le développement économique entre les régions n'est pas le même. En considérant le nombre d'entreprises créées sur la période 2010-2014, on constate, chaque année, la création en moyenne de 676 nouveaux établissements par région. Analamanga et Vakinankaratra sont les régions les plus dynamiques avec respectivement 5 267 et 1 250 nouveaux établissements. Les régions de Ihorombe, Atsimo-Atsinana, Betsiboka et Melaky, enregistrent chacune pour leur part moins de 200 nouvelles créations annuellement: ceux qui habitent dans ces quatre régions observent donc moins d'opportunités que leurs homologues des autres régions.

Dans le secteur informel, l'enquête réalisée par l'INSTAT en 2012 révèle l'importance des unités

de production informelles (UPI), notamment hors secteur agricole, en raison en particulier de l'accès au crédit, de la difficulté d'accès à l'approvisionnement, et du manque de débouchés.

Ainsi, si au niveau national, 16,7% des UPI ont reconnu avoir des difficultés à accéder au crédit ; ce pourcentage a été de 42,4% dans la région d'Analanjirifo, 24,3% dans l'Androy, 23% dans l'Anosy, et 22,7% dans le Vatovavy Fitovinany. La proportion équivalente n'est pour sa part que de 5,2% à Itasy, 8% dans le SAVA, 9,2% dans le DIANA et 14,1% dans l'Analamanga.

En termes de difficulté d'accès à l'approvisionnement, 28,7% des UPI en sont confrontées avec également des différences entre les régions. Dans les régions d'Amoron'i Mania, Androy, Atsimo Atsinanana, Ihorombe,

Sofia, Haute Matsiatra, entre 38,2% et 58,7% des entreprises connaissent des difficultés d'approvisionnement. Cette difficulté qui peut se justifier par l'enclavement ou le manque d'infrastructure de desserte pour des régions comme DIANA et SAVA est relativement moins reconnue par les UPI d'Itasy, de Bongolava, de Betsiboka et Analamanga.

Enfin, pour le manque de débouchés, 56,6% des UPI non agricoles au niveau national déclarent l'éprouver en 2012. Mais, les UPI de l'Androy (89,3%), d'Anosy (77,5%), d'Atsimo Atsinanana (72,5%) et de Menabe (68,1%) ont été relativement les plus nombreuses à observer ce problème.

Les UPI des régions de Betsiboka (27,6%), d'Antsinanana (35,3%), Boeny (35,6%) et de SAVA (36,7%) sont quant à elles relativement moins nombreuses à reconnaître le problème de manque de clientèle.

Ainsi, les UPI des régions à développement humain faible sont surtout en termes relatifs les plus nombreuses à subir des contraintes à leur expansion.

La différence dans le développement économique

des régions peut être aussi appréhendée à travers la structure de l'économie et le degré de formalisation de l'emploi, caractérisé par l'importance du salariat dans l'emploi. Ainsi, selon l'enquête sur l'emploi et le secteur informel de 2012, la part de l'industrie dans l'emploi est nettement plus importante dans les régions de DIANA et d'Analamanga, avec des valeurs de 16,6% et 14,7% que pour toute autre région, la proportion de l'emploi industriel étant de 6,4% au niveau national. Ce sont aussi les régions ayant les plus forts taux de salarisation : 30,3% pour Analamanga, 23,9% pour DIANA contre 10,9% au niveau national. SAVA et Itasy n'ont certes pas une activité industrielle aussi développée ni un taux de salarisation aussi important que Analamanga et DIANA, qui constituent avec elles les quatre régions à développement humain moyen ; cependant, l'économie de ces régions est basée sur la culture de rente (vanille pour SAVA), ou profite d'une bonne fertilité de la terre pour l'agriculture vivrière (cas de l'Itasy).

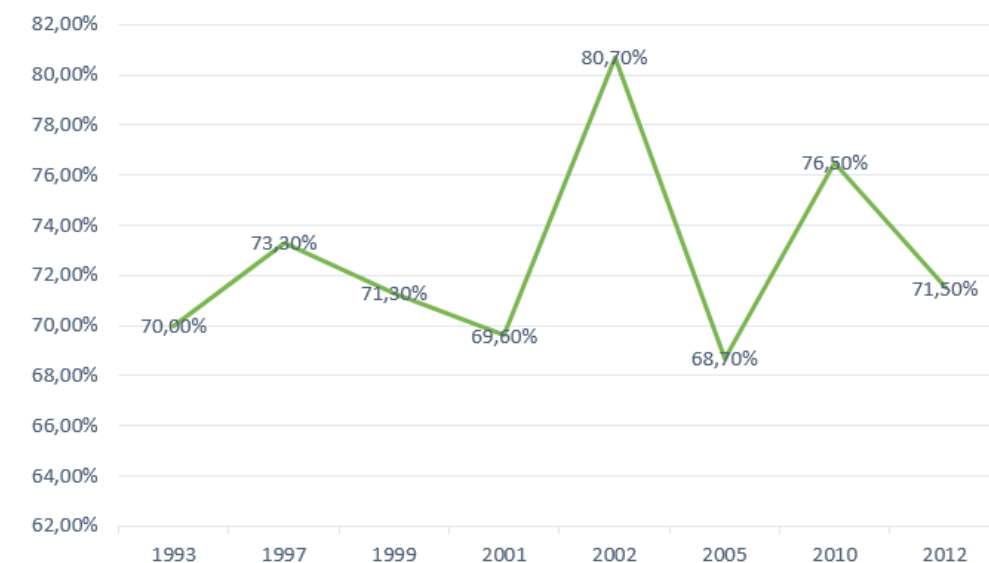
La disparité au niveau des opportunités économiques, de l'ampleur des contraintes sur le développement des unités de production non agricoles, ou encore de la structure de l'économie font que la situation de la pauvreté n'est pas la même entre les régions.

Tableau 4 : Taux de salarisation dans les régions

	Taux de salarisation	Primaire	Industrie	Proportion des femmes dans le salariat non agricole
ALAOIRA MANGORO	4,8	74,3	7,1	37,1
AMORON'I MANIA	4,2	94,3	2,1	49,9
ANALAMANGA	30,3	40,2	14,7	39,9
ANALANJIROFO	5,5	88,8	2,5	31,5
ANDROY	3,2	85,5	4,5	21,2
ANOSY	7,9	81,8	3,2	41,1
ATSIMO ANDREFANA	14,3	64,2	8,8	37,2
ATSIMO ATSIANANA	9,3	80,9	5,7	38,8
ATSIANANA	13,1	72,3	6,4	31,1
BETSIBOKA	4,8	83,3	8,4	35,1
BOENY	13,3	75,9	5	42,7
BONGOLAVA	5,9	89,9	2,8	39,7
DIANA	23,9	53,2	16,6	36,8
HAUTE MATSIATRA	6,1	84,9	3	34,9
IHOROMBE	5,1	88,1	3,4	19,8
ITASY	6,2	88	3	41,3
MELAKY	3,9	85,9	4,7	26,8
MENABE	2,7	75	4,9	41,8
SAVA	5,1	82,4	6,7	29
SOFIA	2,7	94,7	0,7	29,4
VAKINANKARATRA	5,8	86,4	4,2	34,1
VATOVAVY FITOVINANY	3,8	88,3	4,3	35,5
Ensemble	10,9	75,8	6,4	37,6

Source : Enquête ENEMPSI 2012, ENSOMD 2012-13, INSTAT.

Graphique 9 : Evolution de la pauvreté entre 1993 et 2012 à Madagascar



Source : INSTAT

Une pauvreté monétaire avec de grandes disparités géographiques

Entre 1993 et 2012, le taux de pauvreté a beaucoup fluctué à Madagascar de 70,0% à 71,5%. Cette évolution est très marquée par les phases de crises politiques, notamment en 2001/2002.

Selon les milieux de résidence, c'est en milieu urbain que la pauvreté a le plus reculé entre 1993 et 2012, avec une baisse de -1,6 points, contrairement au milieu rural où il a augmenté de 2,8 points.

De même, on note une grande disparité de pauvreté entre les régions. DIANA et Analamanga connaissent les taux de pauvreté les plus faibles en 2012-2013 de 42,2% et 47% respectivement. En revanche, les régions les plus pauvres sont Androy (96,7%), Atsimo Atsinanana (93,1%), Vakinankaratra (88,6%) et Amoron'i Mania (85,5%) qui font aussi partie de celles à plus fort retard de développement humain.

Madagascar fait partie des pays les plus pauvres en Afrique. L'estimation la plus récente sur la période de 2005-2014 du taux de pauvreté au seuil de 1,90 USD en parité du pouvoir d'achat est

de 77,8% pour Madagascar. Sur la même période, les pays qui ont des taux similaires sont le Burundi (77,7%) et la République Démocratique du Congo (77,1%). Aucun autre pays, que ce soit en Afrique sub-saharienne ou ailleurs, ne présente un taux de pauvreté plus important.

La pauvreté a des impacts sur la demande en services sociaux de base (éducation et santé), et par ricochet sur les composantes de l'IDH. Ainsi, 41,5% des femmes ont reconnu éprouver une difficulté d'accès au service de santé pour cause d'éloignement. Les femmes des régions comme Analamanga, Itasy, DIANA, et SAVA, qui sont toutes à développement humain moyen en 2016, sont relativement moins nombreuses à reconnaître cet éloignement des services de santé, respectivement 17,6%, 33,1%, 35,5% et 38,8%. La faible densité d'implantation des services de santé est en revanche ressentie par relativement plus de femmes de l'Androy, de Melaky, de Vatovavy Fitovinany, Haute Matsiatra, soit plus précisément par, respectivement, 73,2%, 64,7%, 56,5% et 56,4% d'entre elles pour ces régions.

Par ailleurs, les femmes de 15-49 ans des régions à développement humain moyen semblent aussi être moins nombreuses à avancer le manque

d'argent comme motif pour les problèmes d'accès aux soins de santé. Si cette perception est exprimée par 68,6% des femmes en âge de procréer dans le pays, les proportions équivalentes sont de 53,9% pour celles de la région Itasy, 58,2% pour SAVA et 59,1% pour Analamanga. Dans les régions à développement humain faible, une faible demande de soins de santé est observée chez les femmes pour manque d'argent, 86,4% des femmes de Haute Matsiatra, 79,5% à d'Atsimo Atsinanana, ou encore 78% à Vakinankaratra.

Aussi, la fréquence de l'accouchement assisté par un personnel qualifié n'est pas la même entre les régions. De même, la mortalité infanto-juvénile s'avère plus importante dans certaines régions par rapport à d'autres, ce qui affecte la composante santé du développement humain. En effet, si au niveau national, il est reporté que 44,3% des accouchements ont été assistés par un personnel qualifié, dans les régions à développement humain moyen, la proportion d'accouchement assisté par un personnel qualifié monte à 74,6% dans l'Analamanga, 66,3% dans l'Itasy et 64,3% à DIANA. Dans les régions à développement humain faible, le pourcentage est en revanche des plus faibles, Vatovavy Fitovinany (17,2%), Androy (25,2%), Melaky (27,3%), Atsimo Atsinanana (32,3%) et Ihorombe (32,8%).

En outre, alors que le quotient de mortalité infanto-juvénile est de 62‰ au niveau national, les régions à développement humain moyen comme Analamanga, Itasy, DIANA et SAVA, présentent toutes des valeurs inférieures à la moyenne nationale soit, respectivement, 36‰, 45‰, 44‰ et 53‰. Au niveau des régions à développement humain faible, le résultat est plus contrasté, avec cependant Betsiboka, Anosy, Vatovavy Fitovinany et Menabe qui ont un quotient de mortalité infanto-juvénile¹¹ des plus importants entre les 22 régions, soit 97‰, 96‰,

¹¹ Le quotient de mortalité infanto-juvénile mesure la probabilité pour un enfant né vivant de décéder avant son cinquième anniversaire.

78‰ et 72‰ respectivement.

Ainsi, aussi bien le pouvoir d'achat que l'offre de service de soin discrimine les régions selon leur niveau de développement humain. Malheureusement, ces faits tendent aussi à faire perdurer les inégalités en qualité de vie au détriment des régions à développement humain faible.

Des efforts consentis en matière d'éducation

L'effort effectué par les ménages en matière d'éducation de leurs enfants peut être mesuré par le poids des dépenses d'éducation dans le budget des ménages, que l'on peut aussi dénommer le coefficient budgétaire de l'éducation, ou encore la part allouée à l'éducation. Cet effort découle de la demande en service d'éducation.

La part allouée à l'éducation primaire dans le budget des ménages tend à départager les régions selon leur niveau de développement humain. D'un côté, dans les régions qui ont les plus faibles niveaux de développement humain en 2016, comme Melaky, Betsiboka, Menabe, les ménages réservent, selon l'enquête ENSOMD 2012, une part du budget (soit respectivement 1,5%, 1,1% et 1,9%) dans une proportion moindre que le niveau national, 2,2%, pour l'enseignement primaire de leurs enfants.

De l'autre côté, dans les régions dont l'IDH dépasse le niveau national, les ménages allouent une part de leur budget à la scolarité primaire de leurs enfants selon une proportion dépassant le niveau national. Cette part vaut 2,8% pour Analamanga et DIANA, 2,6% pour SAVA et Atsinanana.

Ce sont donc les ménages des régions à développement humain moyen qui investissent davantage dans la scolarité de leurs enfants, ce qui contribue à perpétuer l'inégalité en matière de

Tableau 5 : Evolution du taux de la pauvreté à Madagascar, entre 1993 et 2012

	1993	1997	1999	2001	2002	2005	2010	2012
Seuil national	70,0%	73,3%	71,3%	69,6%	80,7%	68,7%	76,5%	71,5%
Seuil 1,25\$PPA actualisé				75,6%	88,1%	76,3%	82,0%	77,1%
Seuil 2\$PPA actualisé				87,8%	93,9%	91,1%	93,2%	91,0%
Urbain								
Seuil national	50,1%	63,2%	52,1%	44,1%	61,6%	52,0%	54,2%	48,5%
Seuil 1,25\$PPA actualisé				51,8%	73,6%	60,0%	60,7%	55,8%
Seuil 2\$PPA actualisé				73,5%	87,1%	80,9%	81,9%	80,0%
Rural								
Seuil national	74,5%	76,0%	76,7%	77,1%	86,4%	73,5%	82,2%	77,3%
Seuil 1,25\$PPA actualisé				82,6%	92,3%	80,8%	87,4%	82,5%
Seuil 2\$PPA actualisé				92,1%	95,5%	94,0%	96,0%	93,7%

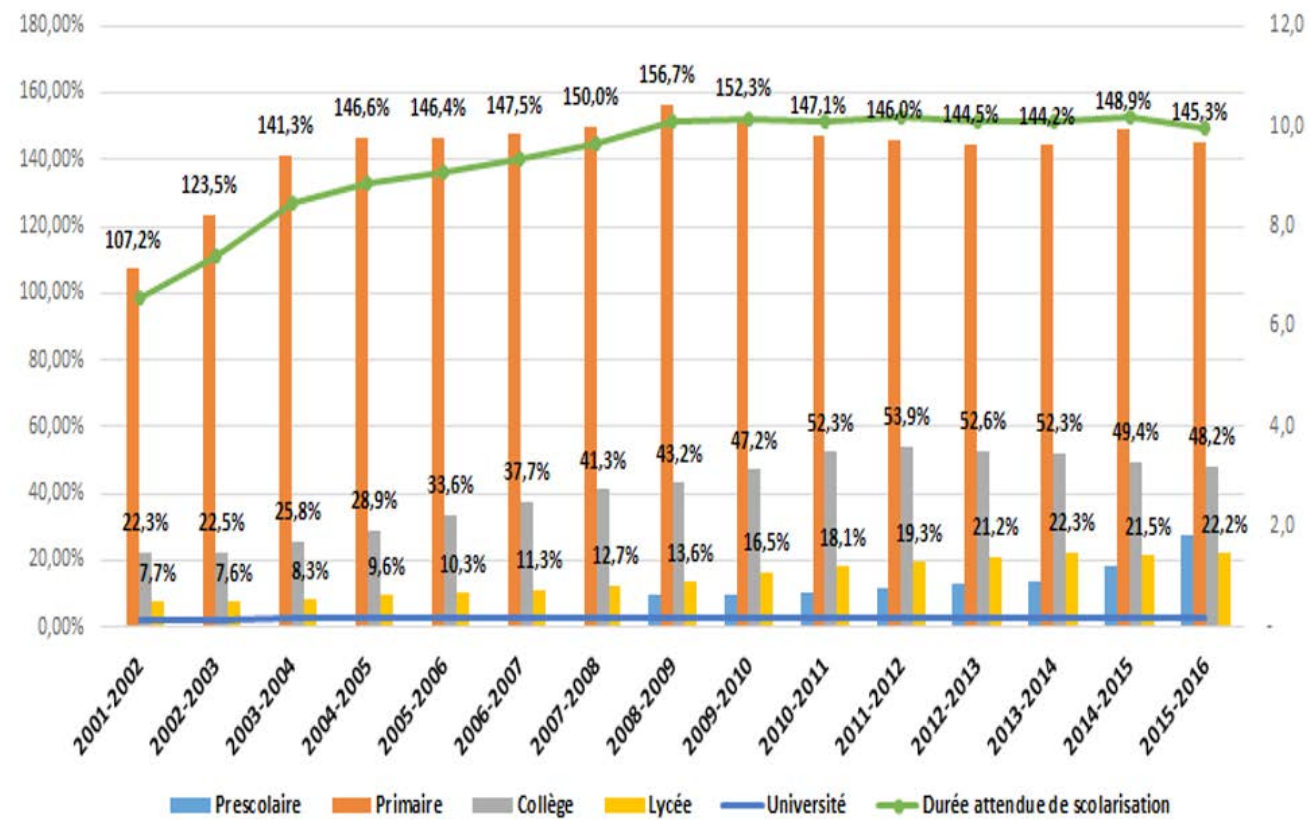
Source : INSTAT/ ENSOMD, 2012

niveau d'instruction. D'où l'importance pour l'Etat d'intervenir pour le soutien de l'enseignement de base, entre autres pour atténuer l'inégalité actuelle.

Cependant, de manière globale, l'éducation au niveau du primaire, du secondaire et du supérieur

a contribué de façon relativement significative à l'amélioration du développement humain à Madagascar au cours des quinze dernières années. Il est à noter que la durée attendue de la scolarisation a enregistré une hausse de 3,4 points entre cette période (10 années en 2015-2016 contre 6,6 en 2001-2002).

Graphique 10 : Evolution des taux bruts de scolarisation, primaire, secondaires, et de la durée attendue de scolarisation entre 2002 à 2016



Source : INSTAT/MEN/Nos propres calculs



Chapitre 2

LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT À MADAGASCAR



CHAPITRE 2 LE FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT À MADAGASCAR

L'analyse de l'ensemble des ressources concourant au financement du développement de Madagascar permet de mettre en perspective l'importance de la mobilisation des ressources internes pour un développement humain durable. Il est en effet essentiel de bien cerner les différentes sources de financement ainsi que leurs contributions respectives afin de situer les différents leviers d'action pour le développement durable. L'évolution des tendances des différentes sources de financement du développement sera une indication des opportunités qui s'offrent ou pas à Madagascar dans l'approfondissement du cadre de financement de son développement.

Le financement extérieur appréhendé à travers l'aide publique au développement (APD), les investissements directs étrangers (IDE), les transferts de la diaspora, et le développement de nouveaux instruments financiers des marchés permettra de caractériser l'espace de financement du développement humain durable tributaire des capacités de mobilisation de ressources extérieures du pays.

Le financement interne viendra en contrepartie pour introduire la problématique de la mobilisation des ressources internes à travers l'analyse des rapports épargne intérieure/investissement domestique et fuite des capitaux. Les flux de ressources financières pour l'Afrique Sub-Saharienne (en excluant l'Afrique du Sud) ont spectaculairement augmenté depuis l'année 2000 après une tendance à la baisse observée pendant les années 1990. Les aides publiques au développement (APD) sont passées de 13 milliards USD en 2000 à près de 45,9 milliards USD en 2015, les investissements directs à l'étranger (IDE) de 6,9 milliards USD à 44,2 milliards USD, les transferts des diasporas de 4,2 milliards USD à 39,7 milliards USD et enfin les flux financiers¹² sont passés de 5,7 milliards USD en 2000 à 20,4 milliards USD en 2015.

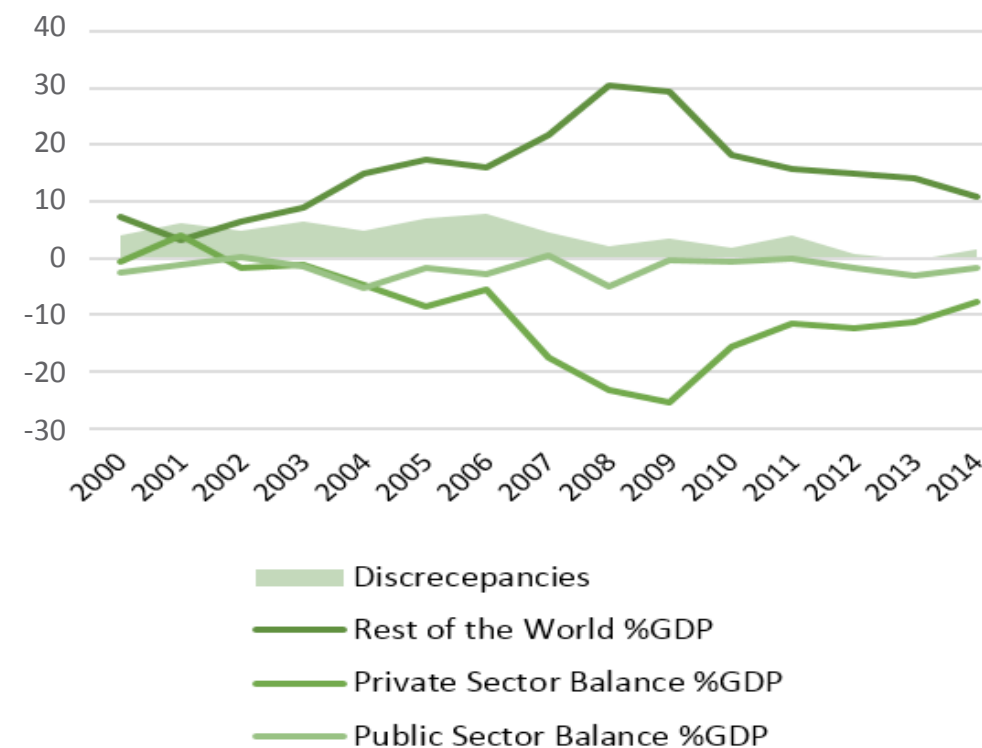
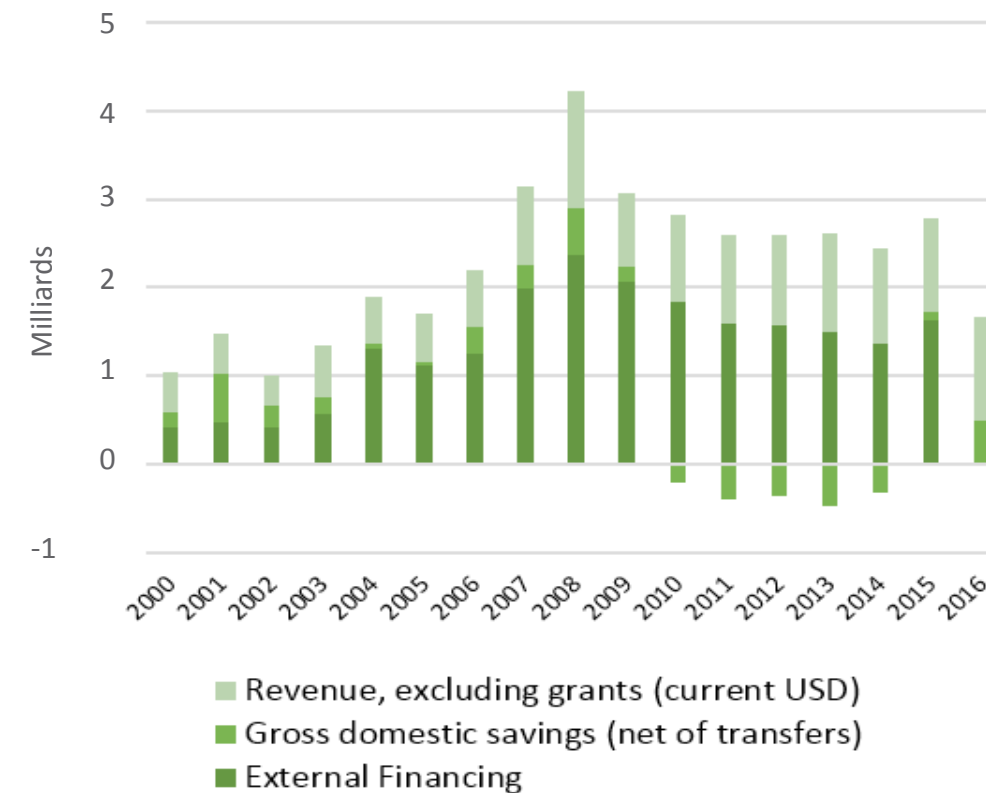
¹² Les flux financiers sont calculés à partir des données de la Banque Mondiale (Portfolio equity, net inflows + PNG, commercial banks and other creditors + PNG, bonds). A noter une extrême variabilité de cet agrégat très dépendant des crises socio-politiques.

Les graphiques 11 et 12 permettent de saisir l'importance relative de chaque type de financement. On constate une faiblesse chronique de l'épargne privée qui vient à peine de retrouver son niveau d'avant la période de transition (2009-2014) et plus généralement une extrême dépendance vis-à-vis des acteurs étrangers surtout à la veille de la crise de 2009.

Au début des années 2000 la presque totalité des financements extérieurs proviennent des APD (Graphique 12). Cette situation de quasi-dépendance envers les bailleurs internationaux s'est ensuite radicalement « rééquilibrée ». Ce rééquilibrage, si l'on peut dire, s'est fait grâce à l'explosion des transferts concomitante à l'intensification des migrations Sud-Nord, mais surtout au quasi-gel des aides internationales¹³ lors de la crise de régime de 2009 et la difficile transition qui s'en est suivie (2009-2013). En comparant avec les pays d'Afrique Sub-Saharienne et avec d'autres pays en développement à niveau de revenus moyens (les pays dont le PIB/tête se situe entre 1000 et 4000 USD), on remarque surtout le manque de diversification.

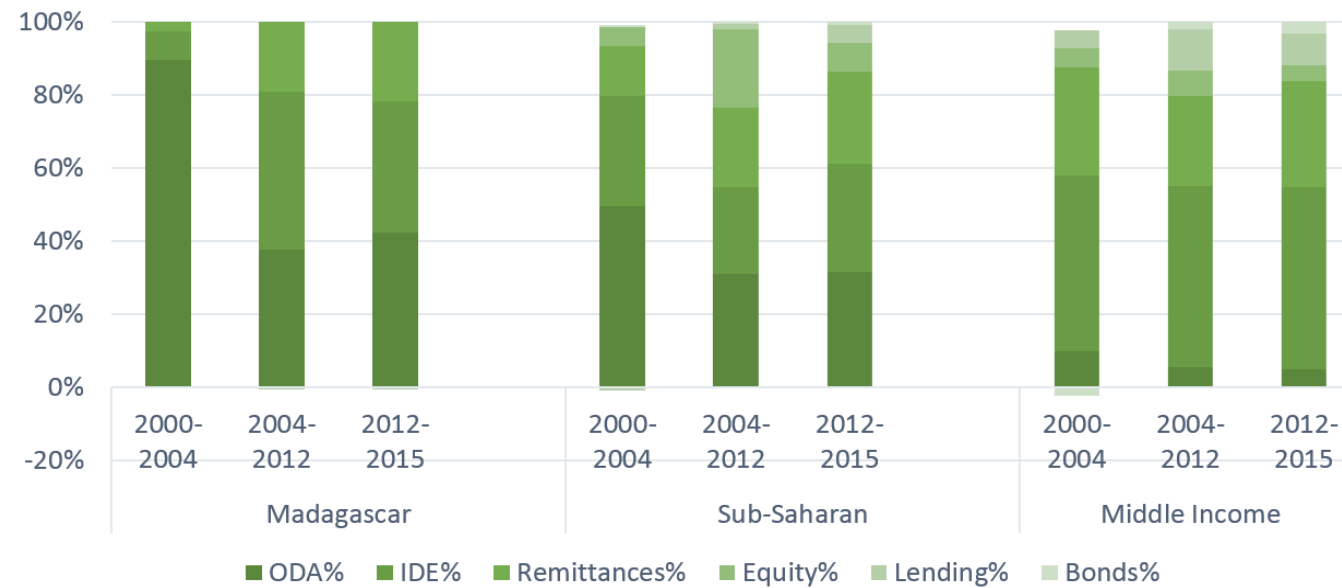
¹³ On peut citer la rupture par les Etats-Unis de l'AGOA (African Growth and Opportunity Act) et les sanctions de la France selon l'article 96 de l'Accord de Cotonou. Si ces mesures n'ont eu que très peu d'effet sur les dirigeants visés, les conséquences humanitaires ont été dramatiques (Châtaigner, 2014).

Graphique 11 : Analyse sectorielle des bilans financiers



Source : Données de la Banque Mondiale

Graphique 12 : Structure des financements extérieurs



Source : Banque Mondiale

Les APD jouent encore un rôle disproportionné alors que les flux du secteur financier¹⁴ sont quasiment absents.

Ce profil atypique est plus facile à analyser une fois qu'on introduit des éléments socio-historiques. Depuis 1960, Madagascar a connu quatre crises politiques majeures (1972, 1991, 2001-2002, 2009-2013). Ces crises ne sont pas simplement dues à des facteurs conjoncturels mais « s'enchaînent de façon implacable pour ne former qu'une seule et même crise structurelle de l'Etat postcolonial » (Fremigacci, 2009). En effet la trajectoire malgache se caractérise par une tendance récessive qui perdure depuis l'indépendance.

Les séries longues montrent que la Grande Île voit le pouvoir d'achat de sa population amputé d'un tiers de sa valeur entre 1950 et 2010, alors que celui de l'Afrique sub-saharienne,

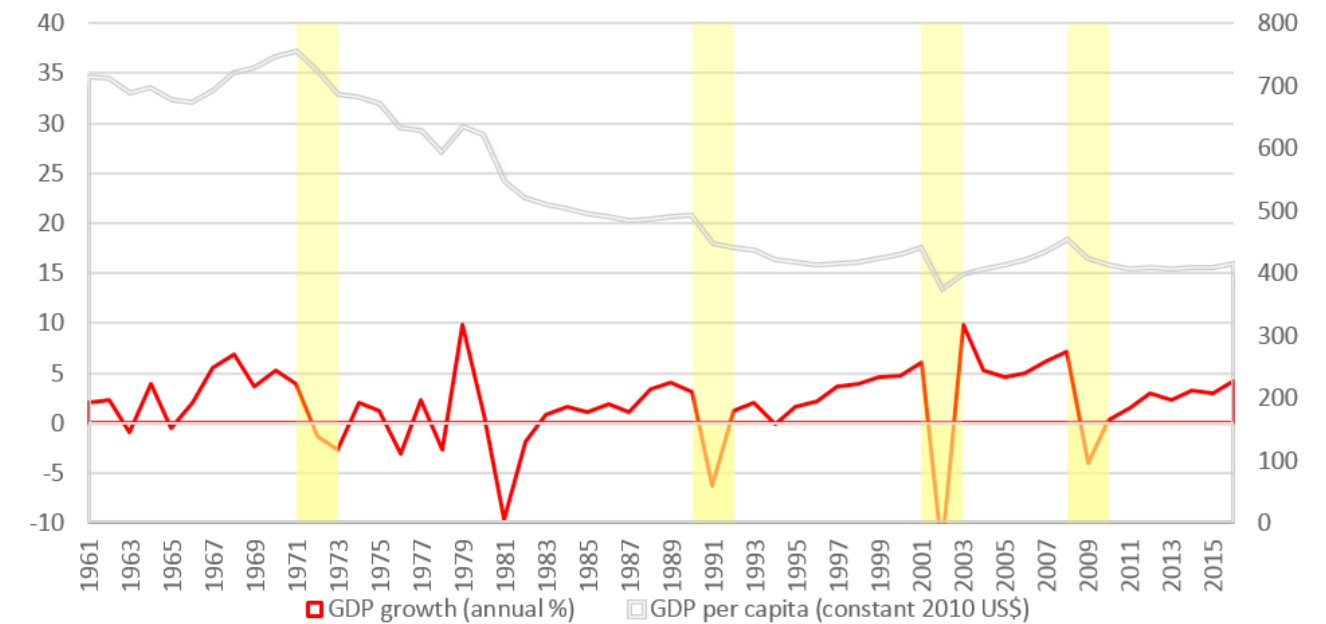
¹⁴ Les flux financiers sont calculés à partir des données de la Banque Mondiale (Portfolio equity, net inflows + PNG, commercial banks and other creditors + PNG, bonds). A noter une extrême variabilité de cet agrégat très dépendant des crises socio-politiques.

dont les performances sont pourtant loin d'être exceptionnelles, a presque triplé. A cette énigme correspond aussi un paradoxe (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013) : à chaque fois que le pays a semblé enclencher une dynamique de croissance économique une crise politique majeure est survenue pour annihiler la dynamique amorcée (Graphique 13).

L'approche institutionnelle met en lumière au moins deux facteurs qui peuvent expliquer la résurgence de ces crises :

- **L'ordre social traditionnel et le respect de la hiérarchie** : au-delà de leur diversité, les sociétés malgaches ont toutes en commun une hiérarchisation respectée des lignages. Le pouvoir n'est pas une abstraction qui s'exprime dans des institutions mais une réalité concrète qui s'ancre dans un Homme (Fremigacci, 2014). Le territoire clanique et la référence aux ancêtres permet en partie d'expliquer la concentration du pouvoir aux mains d'une élite qui n'est pas incitée à avoir une vision de long terme.

Graphique 13 : L'énigme et le paradoxe



Source : WDI de la Banque Mondiale

- **De larges inégalités sociales et géographiques**: les paysans malgaches ne font pas véritablement partis du système économique et politique. L'absence de véritables pressions structurelles sur la terre et sur les moyens de subsistance encourage le secteur informel et leur permet de se maintenir sur leur territoire. Le clivage entre milieux ruraux et urbains est accentué par les distances géographiques mais surtout par l'ampleur des écarts en termes d'éducation et d'infrastructures (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013). Un schéma similaire existe dans les grandes villes entre « élites globalisées » et l'immense majorité de la population qui reste enfermée dans des trappes à pauvreté.

Ainsi les problèmes de gouvernance, la tension entre décentralisation et déconcentration des pouvoirs administratifs et fiscaux, les inégalités en termes d'infrastructures, d'accès à l'éducation, au marché et aux financements, sont essentiels pour mesurer l'efficacité des programmes de développement financés par les deniers publics et la communauté internationale

mais aussi pour agir sur l'attractivité du territoire pour les investissements privés. Faire l'économie d'une économie réellement politique engagée sur les défis climatiques et l'inégale répartition des richesses, empêcherait de saisir pourquoi Madagascar est un pays « trop riche pour être pauvre ».

Enfin, si le développement national ne pourra pas se faire sans l'assistance des bailleurs internationaux, la baisse relative des APD doit se lire comme une opportunité, celle d'une meilleure mobilisation des ressources intérieures, d'une meilleure coordination des programmes de développement et d'une politique visant à l'inclusion financière de tous les acteurs nationaux ou étrangers, objectifs soutenus par le Programme d'Action d'Addis Abeba (2015). La présente section cherchera donc à présenter les leviers financiers pour le développement à Madagascar dans le contexte spécial post-transition. Nous essaierons avant tout d'évaluer les tendances afin de mettre en lumière les initiatives à encourager ou quelques éléments de réforme en vue des Objectifs de Développement Durable 2030.

2.1. Une Aide Publique au Développement sensible à la stabilité politique

Au même titre que la plupart des pays les moins avancés, Madagascar compte beaucoup sur l'appui des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour soutenir son processus de développement. Ces derniers lui apportent l'Aide Publique au Développement (APD), définie par l'Organisation de Coopération et de développement Economique (OCDE) comme l'ensemble des dons et des prêts à conditions très favorables accordés par des organismes publics aux pays figurants sur la liste des bénéficiaires du Comité d'Aide au Développement (CAD).

Depuis la crise de 2001-2002, cette aide a connu une hausse significative culminant en 2004 à un niveau équivalent à 70 USD par habitant. La situation s'est alors inversée et s'est encore aggravée avec la crise politique de 2009 et la perte de reconnaissance internationale. On observe effectivement un quasi-gel des aides au développement consenties par les bailleurs internationaux durant toute la période de transition, 2012 étant l'année la plus critique avec un volume d'aide équivalent à 17 USD par tête.

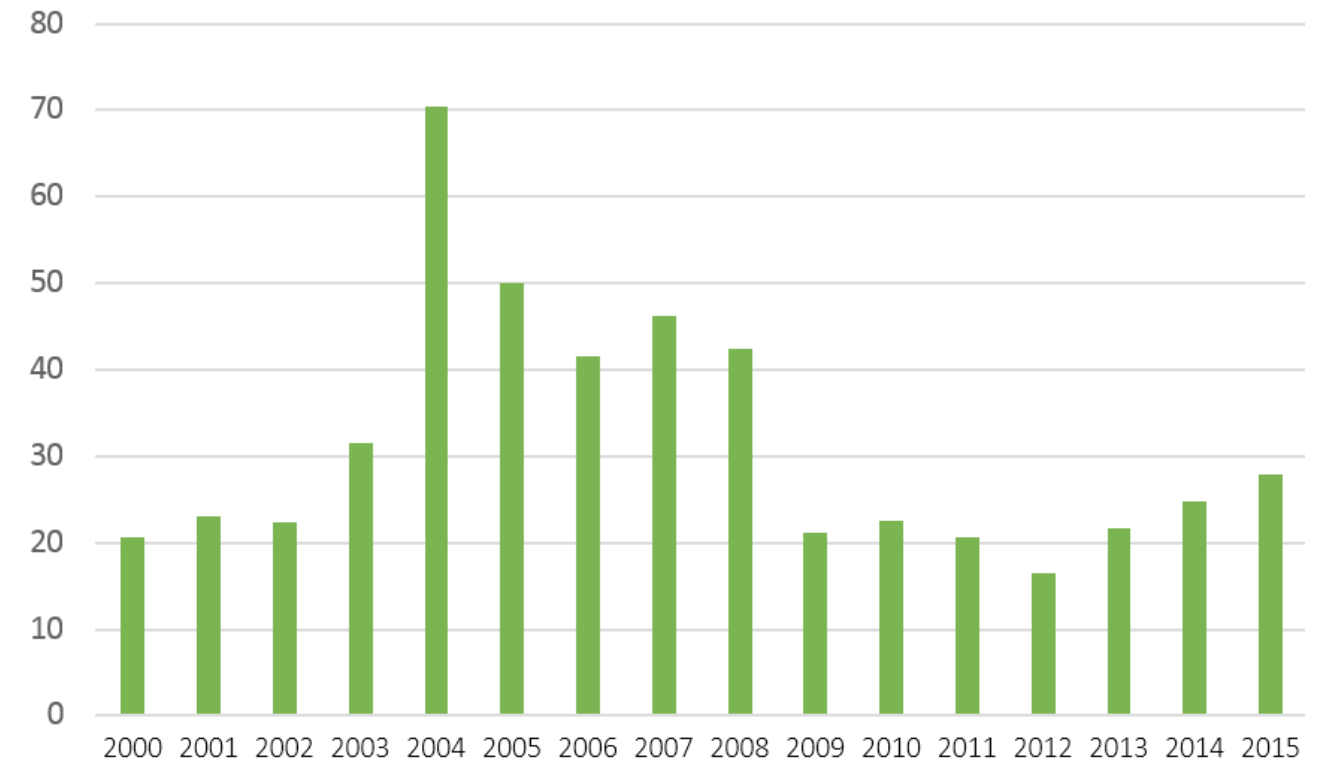
La coopération et l'aide affichent une reprise depuis 2013 et le retour à l'ordre constitutionnel. Lors de la Conférence des bailleurs et des investisseurs, organisée par le gouvernement malgache, avec l'appui de la Banque Africaine de Développement, de la Banque Mondiale, et du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), à Paris en décembre 2016, Madagascar a même reçu un engagement de 6,4 milliards de dollars pour appuyer ses projets de développement.

Une coopération au développement dominée par l'apport des partenaires multilatéraux

L'analyse de l'aide au développement reçue par Madagascar révèle que presque la totalité de l'aide (95%) émane des bailleurs internationaux avec notamment un rôle accru des bailleurs multilatéraux. La reprise de l'APD à Madagascar est tirée en grande partie par le soutien de la Banque Mondiale et de l'Union Européenne avec des projets multisectoriels comme le Projet d'Urgence pour la Prévention des Infrastructures (PUPIRV), les Bassins Versants et Périmètres Irrigués (BVPI), la Cellule de Prévention et Gestion des Urgences (CPGU), le Fonds d'Intervention pour le Développement (FID) et l'Autorité Routière de Madagascar (ARM). Les appuis de ces deux partenaires connaissent une croissance annuelle moyenne de 30% sur les 5 dernières années.

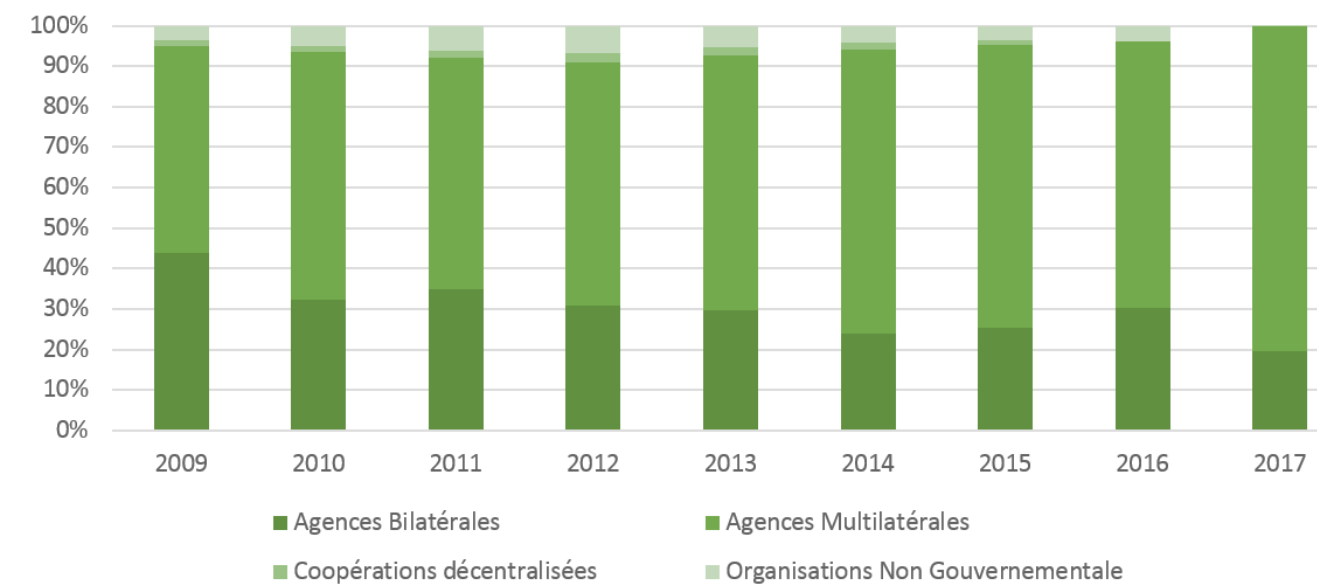
La Banque Mondiale, le Système des Nations Unies, l'Union Européenne et la Banque Africaine pour le Développement (BAD) compte pour plus de 90% de la coopération au développement en 2016 au niveau des partenaires multilatéraux. Quant aux appuis des partenaires bilatéraux, ils sont largement dominés par les apports des Etats-Unis et de la France de 2012 à 2015 (avec 60-80% des aides). Cette situation s'est nettement modifiée en 2016 avec l'émergence de nouveaux acteurs comme l'Allemagne et la Corée du Sud (avec des contributions respectives de l'ordre de 20% et 15% du total des aides allouées).

Graphique 14 : APD par tête reçue par Madagascar en USD courant



Source : WDI de la Banque Mondiale

Graphique 15 : Répartition de l'Aide par type de donateur



Source : AMP

Une aide essentiellement sous forme de dons et prêts

Le Graphique 16 expose la composition de l'appui international dont Madagascar a bénéficié de 2009 à 2016. Presque la totalité de cette aide est constituée de subventions et d'emprunts avec des parts respectives de 65% et de 29%. Les autres types d'appui, à savoir l'assistance technique, l'aide en nature et les fonds de contrevaaleur, n'atteignent que 5%. Presque la totalité (90%) des prêts contractés sont des engagements pris auprès des partenaires multilatéraux. La Banque Mondiale est notamment l'acteur le plus actif avec un engagement à hauteur de 66% des crédits accordés à Madagascar entre 2009 et 2016 par les institutions multilatérales. La Banque Africaine pour le Développement (BAD), les Nations Unies (UN), l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole (OPEP) et la Banque Arabe pour le Développement en Afrique (BADEA) concourent respectivement à hauteur de 21%, 7%, 4% et 2%.

Un point particulièrement intéressant à souligner est la faiblesse de la part de l'assistance technique dans la totalité de l'aide reçue par Madagascar. Cette proportion n'atteint que 4% de la totalité de l'APD entre 2009 et 2016. Cette faiblesse de l'assistance technique qui accompagne l'aide est à mettre en relation avec les résultats des études expérimentales menées sur l'impact des programmes de développement (J-PAL, IPA en Ouganda du programme Women's Income Generating Support) qui montrent une efficacité des programmes d'aide associés à une forte assistance technique¹⁵.

¹⁵ La généralisation de ce type de résultats reste toutefois difficile (Favereau, 2014 ; Deaton, Cartwright, 2016) et il ne faut pas non plus minorer l'impact à long terme de ces expériences sur le tissu social des populations visées.

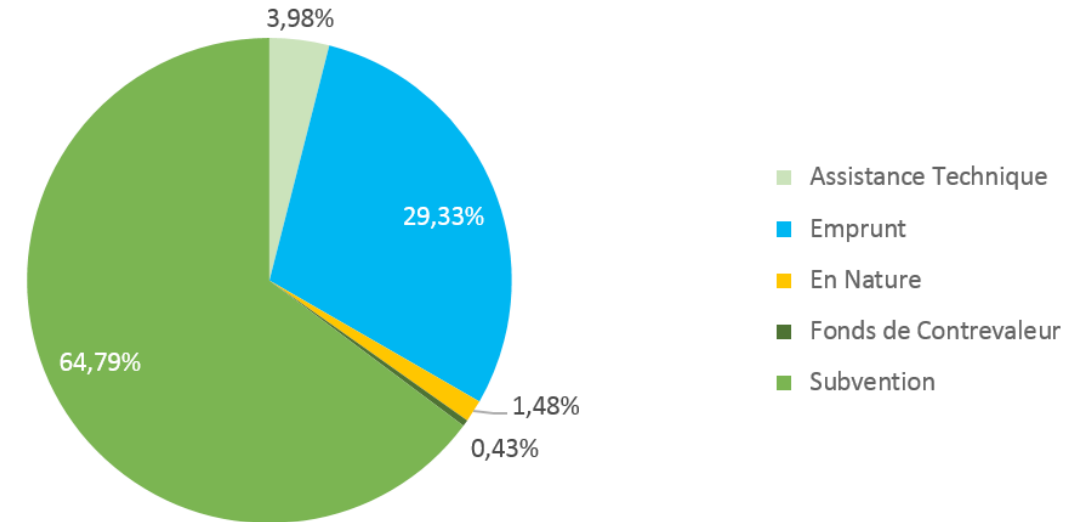
Une aide au développement davantage tournée vers les secteurs sociaux

La désagrégation des appuis par secteur destinataire rend compte de la nature des différents engagements pris par le gouvernement malgache et la communauté internationale. C'est le secteur de la santé qui bénéficie de plus d'aides avec 30,3% du total, suivi par les investissements dans les infrastructures (16,5%), des programmes de décentralisation et de développement rural (12,4%), de gouvernance (11,1%) et des investissements dans l'éducation (10,7%).

Une répartition géographique inégale de l'aide

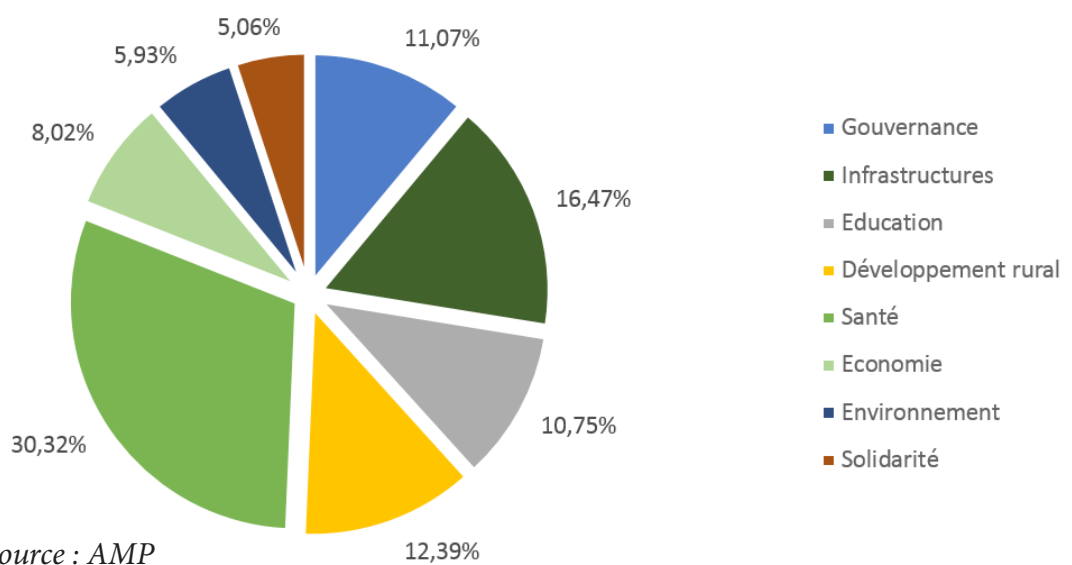
Le Graphique 18 montre un grand déséquilibre entre les régions dans la répartition des appuis. Si certaines régions comme Analamanga et Atsimo-Andrefana arrivent à en tirer profit en absorbant respectivement 15% et 13% de l'aide, d'autres comme Betsiboka et Ihorombe paraissent être marginalisées avec chacun 1% de l'APD pour Madagascar. Ces inégalités spatiales de l'aide au développement recourent en partie des inégalités déjà visibles entre Hautes Terres et régions côtières ainsi qu'entre villes et espaces ruraux (Razafindrakoto, Roubaud, Wachsberger, 2013). Le Secrétariat Technique Permanent à la Coordination de l'Aide (STPCA) a notamment été créé au niveau national en 2009 afin de répartir plus équitablement l'aide perçue en fonction de critères socio-économiques. La rigidité des procédures au niveau des bailleurs, le manque de moyens ainsi que les limites du processus de décentralisation administrative n'ont pour autant pas permis une coordination efficace de l'aide pour endiguer l'enclavement des régions rurales.

Graphique 16 : Répartition des décaissements effectifs par type de l'aide 2009-2016



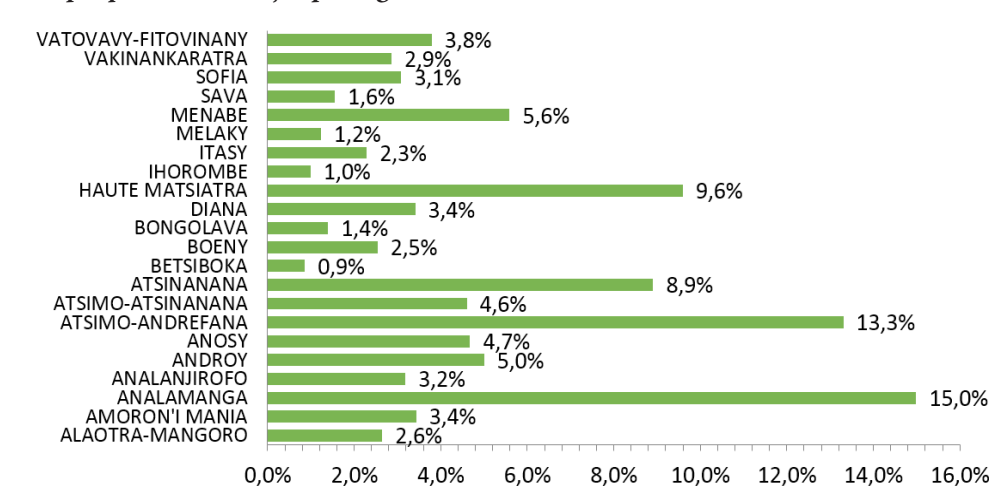
Source : AMP

Graphique 17 : Répartition des décaissements effectifs par type de secteur 2009-2016



Source : AMP

Graphique 18 : Aide reçue par région



Source : AMP (2016)

Une efficacité des APD toujours en question

Il est plus que difficile d'établir un lien causal direct entre APD et développement humain. La littérature sur le sujet a longtemps gravité autour des travaux de Burnside et Dollar (2000). Les auteurs ont entrepris d'étudier la relation entre l'aide étrangère, la politique économique et la croissance du PIB par habitant. Ils effectuent un certain nombre de régressions dans lesquelles le taux de croissance dans les pays en développement dépend du revenu, d'un indice qui mesure les distorsions institutionnelles et politiques, l'aide étrangère et des termes d'interaction. Leur conclusion est « que l'aide a un effet positif sur la croissance dans les pays en développement avec de bonnes politiques fiscales, monétaires et commerciales mais a peu d'effet en présence de mauvaises politiques. » Ce résultat prendra une dimension politique lors du Consensus de Monterey avec l'application du Performance Based Allocation System (PBA) utilisé par la Banque Mondiale dans la répartition entre pays de l'aide étrangère. Toutefois, ce résultat dépend fortement des définitions construites de la « croissance », de « l'aide » et de la « gouvernance » (Easterly, 2003). En effet, l'aide ne peut être considérée comme un bien homogène (agrégé). Les effets sur le développement peuvent dépendre du type d'aide, par exemple l'investissement dans le secteur social par rapport au soutien budgétaire (Clemens et al., 2012), ainsi que des conditions de livraison associées (Jones et Tarp, 2016). De même, avec une allocation de l'aide basée sur les performances des pays, il y a un risque de mettre de côté les pays à faible gouvernance, même si les populations concernées sont les plus vulnérables. En effet, dans la PBA, monter

de 1 point (sur une échelle de 6) dans l'indice de gouvernance augmente l'aide versée d'environ 30%.

Parvenir à un impact global bénéfique de l'aide étrangère reste donc un défi. Les nations pauvres comprennent une incroyable variété d'institutions, de cultures et d'Histoires, l'idée d'agrèger toute cette diversité dans un « monde en développement » qui « décollera » avec l'aide étrangère est une simplification héroïque. Mais cette hétérogénéité peut néanmoins nous guider. Si on regarde les taux d'absorption¹⁶ de l'aide à Madagascar entre 2009 et 2015, on remarque que c'est le secteur de l'éducation qui montre le meilleur résultat avec 80% par rapport à une moyenne de 65%.

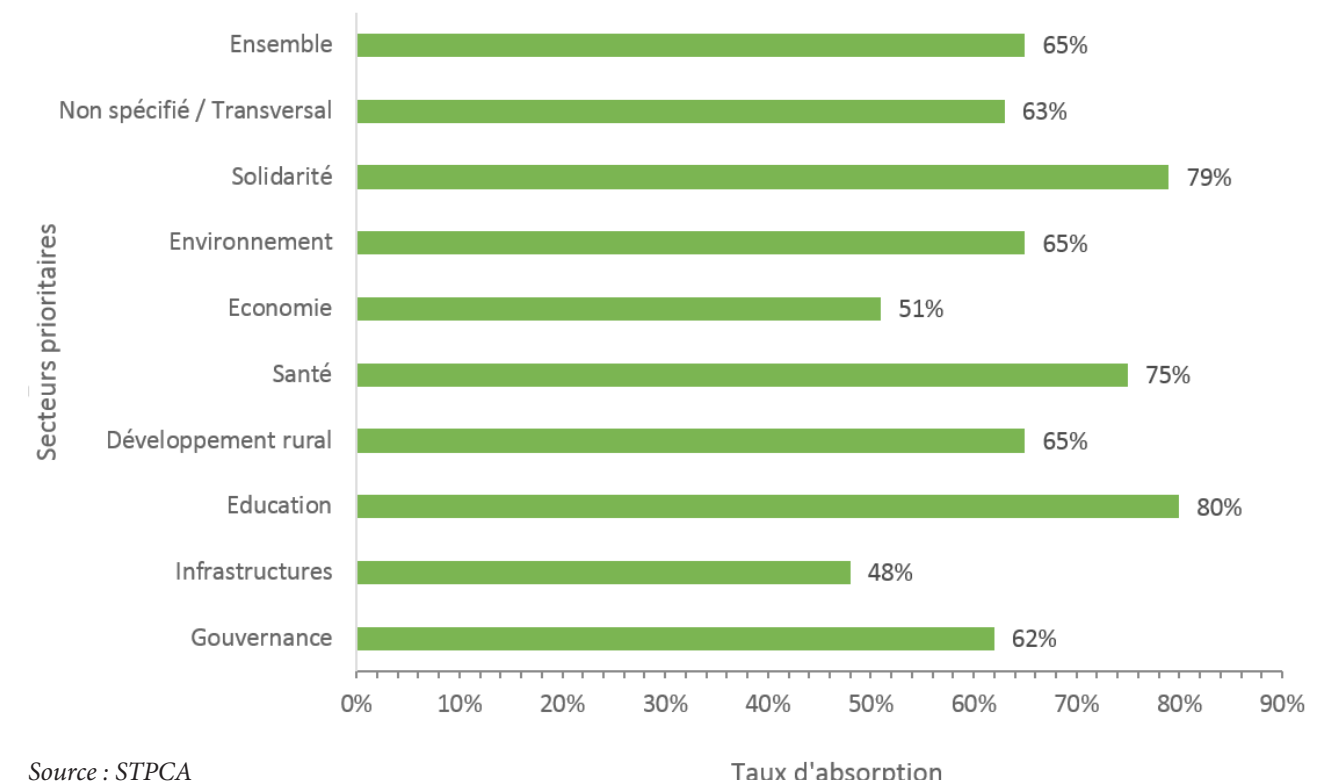
Assurer une bonne coordination entre les donateurs est un moyen de contribuer à améliorer l'efficacité de l'aide extérieure et de réduire les coûts de transaction imposés aux pays partenaires. C'est pour cette raison qu'en dehors des initiatives axées sur l'harmonisation entre donateurs, il faut appuyer les mécanismes interministériels formels et informels au niveau politique afin de passer au crible les politiques et décisions au regard des objectifs de réduction de la pauvreté. Il importe que les organismes d'aide au développement fassent partie de ces mécanismes et ne soient pas représentés par une autre institution ou un autre ministère susceptible d'avoir un point de vue différent sur les problèmes considérés.

Madagascar : un pays « sous-aidé »?

La comparaison de l'évolution de l'aide par tête entre Madagascar et d'autres pays africains à IDH faible montre que jusque dans le milieu des

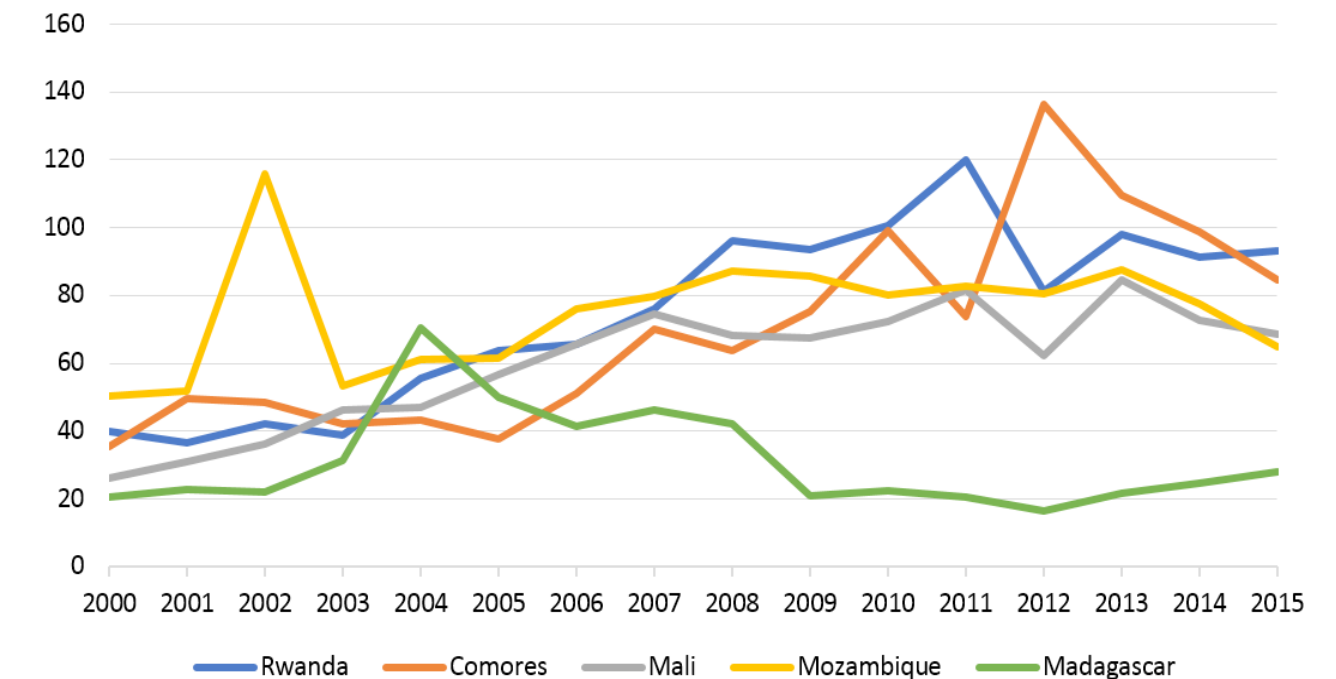
¹⁶ Le taux d'absorption mesure la part des fonds initialement prévus dans le cadre d'un programme de développement qui sont effectivement dépensés. Certains projets en effet n'arrivent pas à terme faute de décaissement effectif. Comme facteur explicatif on peut citer les lourdes procédures administratives et juridiques nationales, la non-concordance du cycle de programmation des partenaires avec le calendrier budgétaire national, les problèmes de gouvernance liés à la fiabilité du système de gestion financière de l'Etat et l'absence d'un dispositif de coordination sectoriel efficace qui limite les doublons.

Graphique 19: Taux d'absorption des APD par secteur (moyenne entre 2009-2015)



Source : STPCA

Graphique 20: APD par tête reçue par Madagascar et certains pays africains à faible IDH



Source : WDI de la Banque Mondiale

années 2000 le volume total des APD par tête de ces pays se trouvaient dans les mêmes ordres de grandeur. Une rupture s'opère clairement peu avant la crise politique de 2009 (Graphique 20). Le décrochage de Madagascar est manifeste depuis la crise politique de 2009 et tarde à retrouver la moyenne africaine de 50 dollars US par tête, loin derrière le Rwanda qui reçoit en moyenne 85 dollars par tête.

Depuis l'Agenda d'Action d'Accra (AAA, 2008), les donateurs se sont engagés à « améliorer l'allocation des ressources entre les pays » et à « s'attaquer à la question des pays qui reçoivent une aide insuffisante ». Cet engagement a encore été renforcé lors du Forum de haut niveau de Busan sur l'efficacité de l'aide en 2011. Malgré cette volonté, l'inégalité entre pays dans les allocations d'aide persiste. Comme

le mentionne l'OCDE (2013), Madagascar fait partie des pays chroniquement sous aidés selon une méthodologie qui compare différents modèles d'attribution des aides basée sur des critères à la fois de pauvreté et de performance institutionnelle. L'étude associe notamment ce phénomène à l'absence d'un cadre unifié d'échange d'informations et de coordination entre bailleurs internationaux. Toutefois, il faut saluer dans ce sens les travaux du CAD qui visent à partager des méthodes d'évaluation et à aligner les intérêts des bailleurs sur des objectifs déterminés conjointement. Le Rapport sur la Coopération au Développement à Madagascar (PNUD, 2013) offre aussi un éclairage intéressant sur la coopération Sud-Sud (ou « coopération triangulaire ») comme mécanisme facilitant le partage d'informations, la promotion du savoir-faire ainsi que de l'apprentissage mutuel.

2.2. Des Investissements Directs à l'Étranger (IDE) à davantage attirer

Au même titre que la plupart des pays du monde, Madagascar fait appel aux capitaux étrangers, notamment aux Investissements Directs Étrangers (IDE), pour financer son développement. Ces derniers sont en effet constitués de flux financiers non générateurs d'endettement. Selon le FMI¹⁷, l'IDE désigne les investissements qu'une entité résidente d'une économie (l'investisseur direct) effectue dans le but d'acquies un intérêt durable dans une entreprise résidente d'une autre économie.

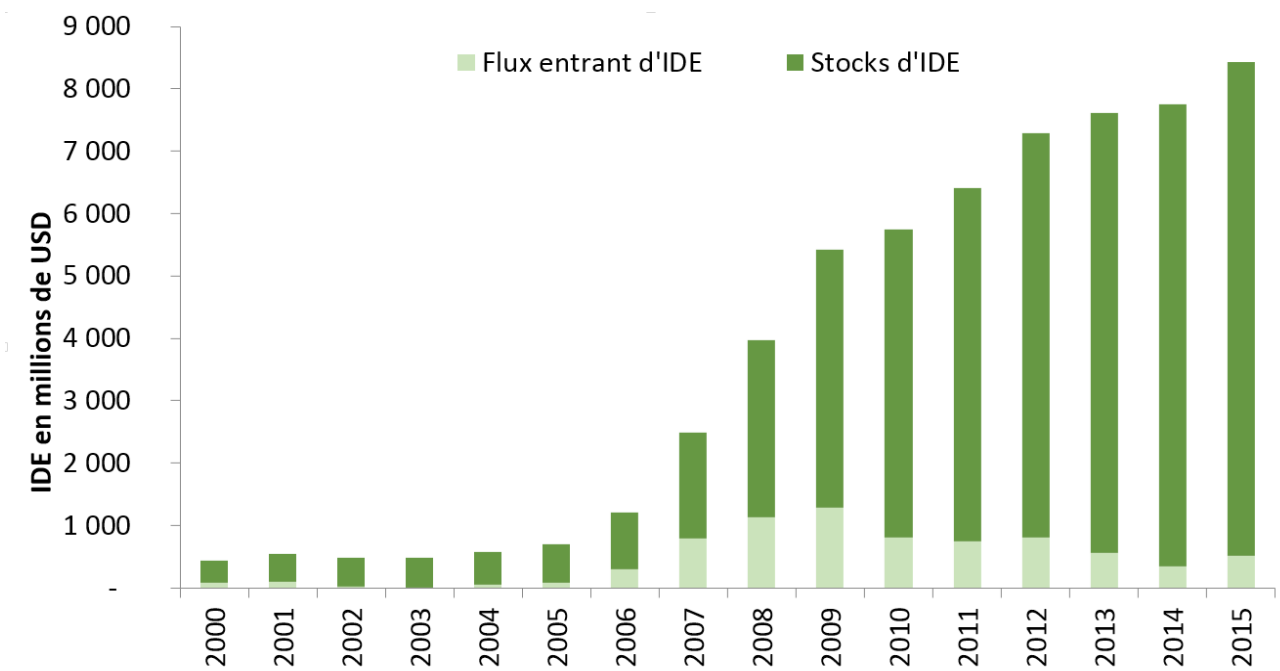
¹⁷ Fonds Monétaire International, (2008), «Manuel de la Balance des Paiements et de la Position Extérieure Globale », Sixième édition (MBP6), p107.

Evolution et Structure des IDE à Madagascar

Si les stocks d'IDE permettent de faire le point sur l'état des capitaux reçus par le pays à un instant donné, les flux d'IDE nous donnent une idée de l'attractivité de l'économie pour les capitaux étrangers.

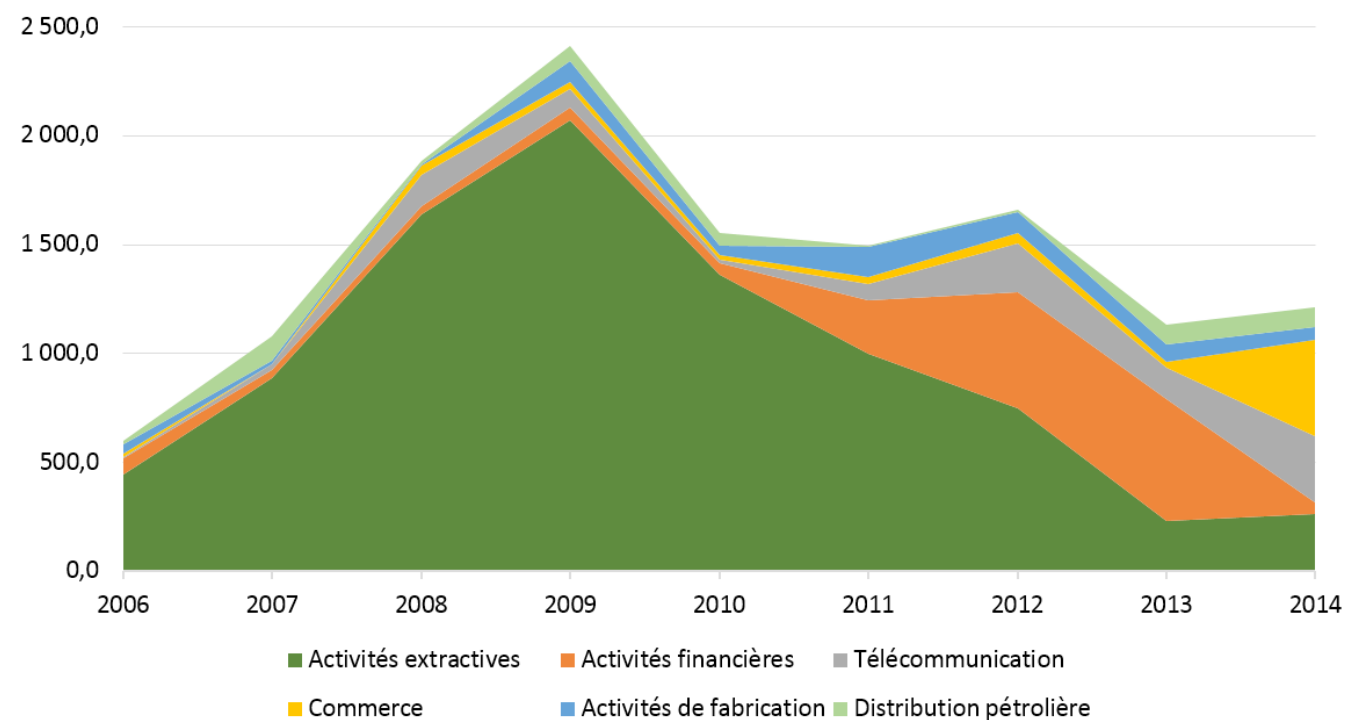
Trois périodes distinctes caractérisent l'évolution des IDE à Madagascar (Graphique 21). La première période correspond à la première moitié des années 2000, où le rythme de croissance annuel des IDE ne dépasse pas les 2% du PIB et n'atteint que 12% de croissance du stock en cumulé sur la période 2000-2005. La deuxième période commence en 2006 jusqu'en 2009. Les flux d'IDE sont multipliés par 15, passant de 85 millions USD

Graphique 21 : Flux entrants et stocks d'IDE



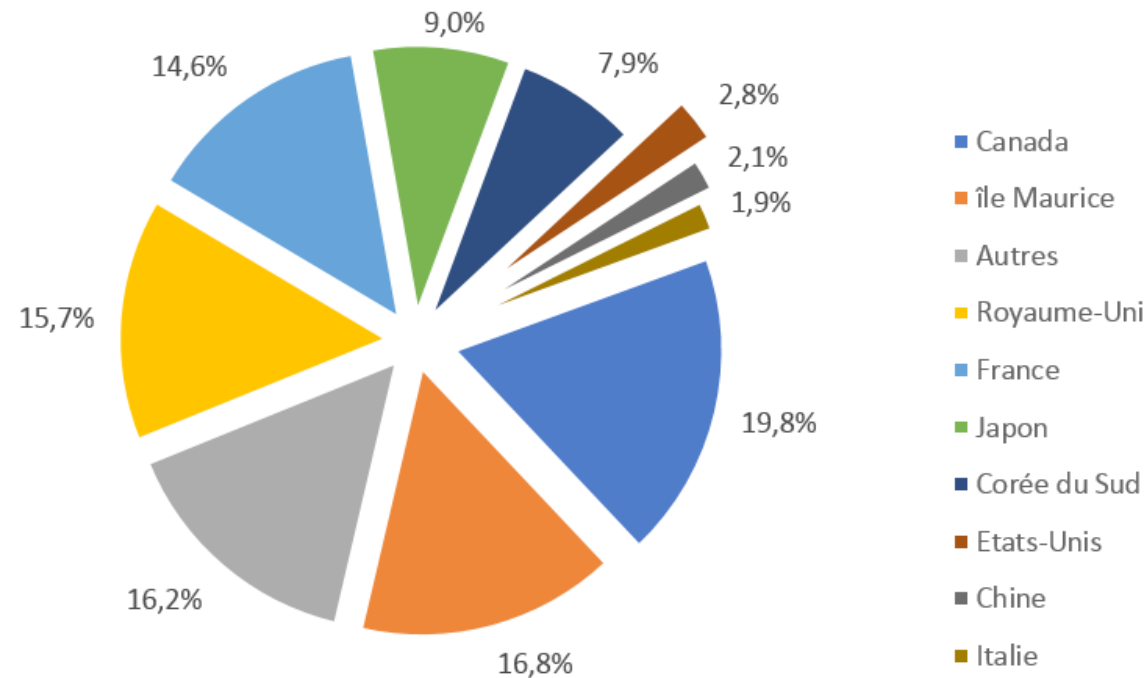
Source : WDI de la Banque Mondiale

Graphique 22 : Evolution sectorielle des flux d'IDE dans les 5 premières branches d'activité



Source : BCM et INSTAT (2015)

Graphique 23 : Répartition des stocks d'IDE en 2014 par pays d'origine des investisseurs



Source : BCM et INSTAT (2015)

à 1293 millions d'USD. Depuis 2010, l'économie connaît un ralentissement des investissements étrangers avec en moyenne une baisse de 9,5% des flux d'IDE par an entre 2009 et 2015.

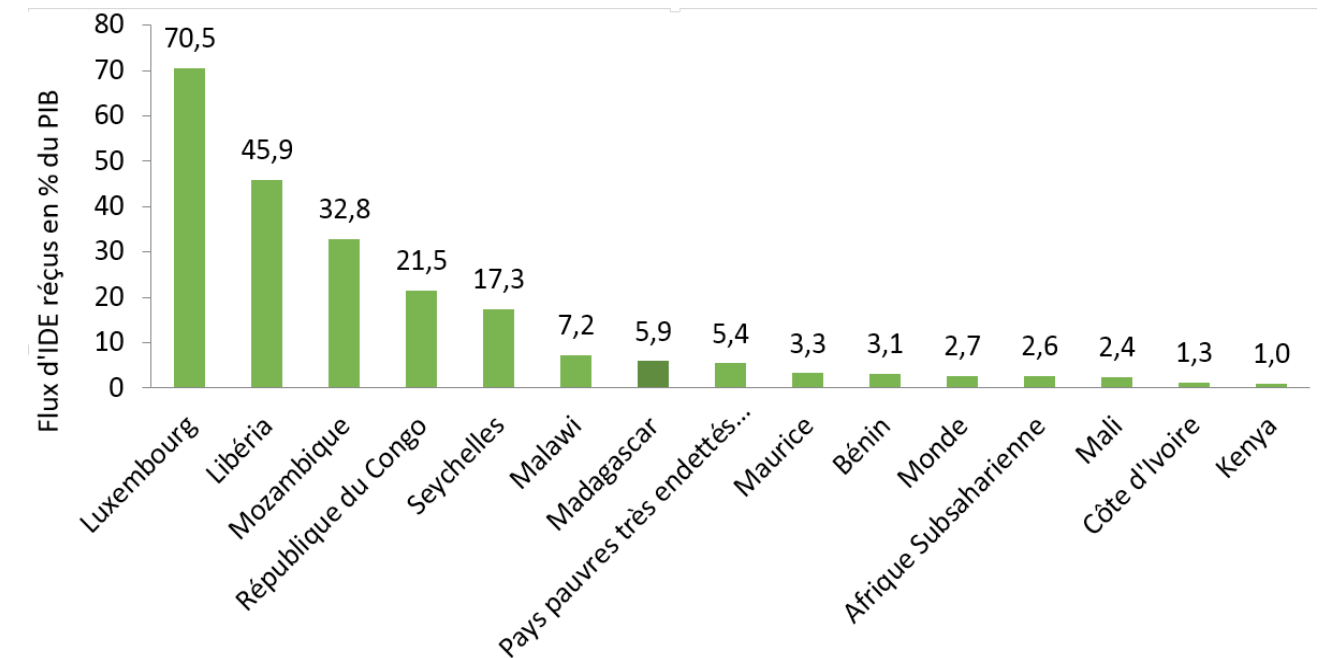
Cette caractéristique des IDE est davantage expliquée par les flux des industries extractives qui ont eu un poids important dans la dynamique des IDE à Madagascar durant la décennie 2005-2015. En effet, la désagrégation des données au niveau sectoriel montre le peu de diversification des investissements étrangers à Madagascar (Graphique 22). Le secteur minier et ses activités extractives à visée exportatrice dominant avec plus de 60% des stocks d'IDE accumulés en 2015. Ces investissements sont, en particulier, concentrés dans deux grands projets miniers qui sont le Sheritt d'Ambotovy (Nickel et Cobalt) et le QMM à Fort Dauphin (Ilménite).

Il faut noter que ce ne sont pas tant les effets conjugués de la récession mondiale et de la crise de régime qui ont mené vers une baisse des investissements étrangers, mais plutôt la fin de la construction des sites miniers.

Suivent ensuite le secteur financier avec 12% des stocks d'IDE, le secteur des télécommunications (7%) et enfin les activités de fabrication (4%). Concernant les origines des investisseurs, les Canadiens sont les premiers étrangers détenteurs de capitaux dans le pays avec 19,8% des stocks d'IDE en 2014 (Graphique 23), même si les flux d'IDE qu'ils ont apporté connaissent un déclin continu depuis 2009, dernière année de la phase de construction des installations relatives aux grands projets miniers.

Presque la totalité de leur flux d'IDE ont en effet été orientée vers les activités extractives et dès que la phase de construction des infrastructures est achevée, les apports de capitaux ont décliné de manière substantielle. Les Mauriciens avec 16,8% du stock existant en 2014 sont les deuxièmes détenteurs des IDE à Madagascar. Ces derniers ont commencé à investir dans la grande île à partir de 2011. En 2014, ils accèdent même au premier rang des investisseurs étrangers avec 62% des flux d'IDE. Les investisseurs mauriciens ont un portefeuille

Graphique 24 : Comparaison par pays des flux d'IDE reçus pour la période 2011-2015



Source : BCM et INSTAT (2015)

diversifié avec 36,7% de capitaux investis dans la branche des télécommunications, 27% dans la branche des activités extractives et 24% dans la branche du commerce. La branche des activités de fabrication n'a pu bénéficier que 2,4% des flux d'IDE des mauriciens en 2014. Le cas des anglais est similaire à celui des canadiens. Ils investissent principalement dans les activités extractives et leurs apports, qui étaient très significatifs vers la seconde moitié des années 2000, ont décliné continuellement depuis 2009 mais atteignent toutefois 15,7% des stocks totaux de capitaux étrangers.

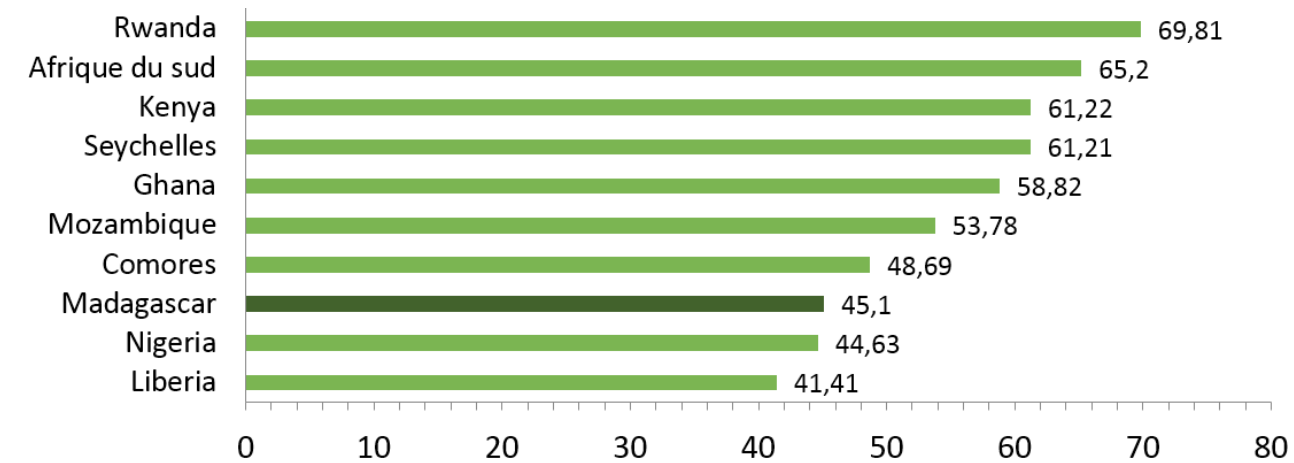
Les flux d'IDE en provenance de la France ont quant à eux évolué de manière relativement stable. De 2007 à 2014, les français investissent en moyenne 260 milliards d'Ariary par an à Madagascar (14,6% des stocks cumulés en 2014). La grande partie de ces capitaux a été investie dans les activités financières, le commerce et les activités de fabrication. En 2013 par exemple, 93% des flux d'IDE en provenance de la France

ont été orientés vers les activités financières et 7% vers les activités de fabrication. En 2014, c'était au tour de la branche du commerce d'accaparer les capitaux en attirant 99% des flux d'IDE apportés par les français. Enfin, américains et chinois, malgré leur part assez faible dans le stock d'IDE de 2014 (respectivement 2,8% et 2,1% seulement), figurent parmi les investisseurs étrangers qui misent le plus sur les activités de fabrication.

En comparant à d'autres pays (Graphique 24), on constate que Madagascar se situe à peu près au niveau des Pays Pauvres Très Endettés (PPTÉ). Toutefois la comparaison mérite davantage de se faire avec des pays très riches en ressources minières et pétrolières comme le Libéria, la République du Congo ou le Mozambique. Pays « trop riche pour être pauvre » Madagascar affiche un déficit structurel des IDE dont il convient d'analyser les raisons à travers l'analyse du doing business qui permet de mesurer les freins à l'investissement, entre autres.

Doing Business à Madagascar

Graphique 25 : Score de Madagascar dans le Doing Business 2017 pour la Distance à la Frontière



Source : Doing Business 2017

Une première approche consiste à analyser les différentes réglementations et déterminants de l'offre qui inhibent les investissements. La Making Markets Work for the Poor (M4P) approach, sous l'impulsion de l'économie comportementale et la théorie des coûts de transaction, caractérisent en effet les marchés selon trois éléments : les types d'échanges, les fonctions de support essentielles à ces échanges et les systèmes de règles formelles ou informelles qui construisent les comportements sur les marchés ainsi que leurs résultats (Humphrey et al. 2014). Le droit contractuel, la propriété intellectuelle, les standards de production, les associations d'entrepreneurs pour le partage d'informations, ou encore les infrastructures, sont alors conçus comme autant d'éléments sur lesquels l'Etat doit mener des réformes afin d'agir sur le climat des affaires. Sur cette base théorique, sur cette base

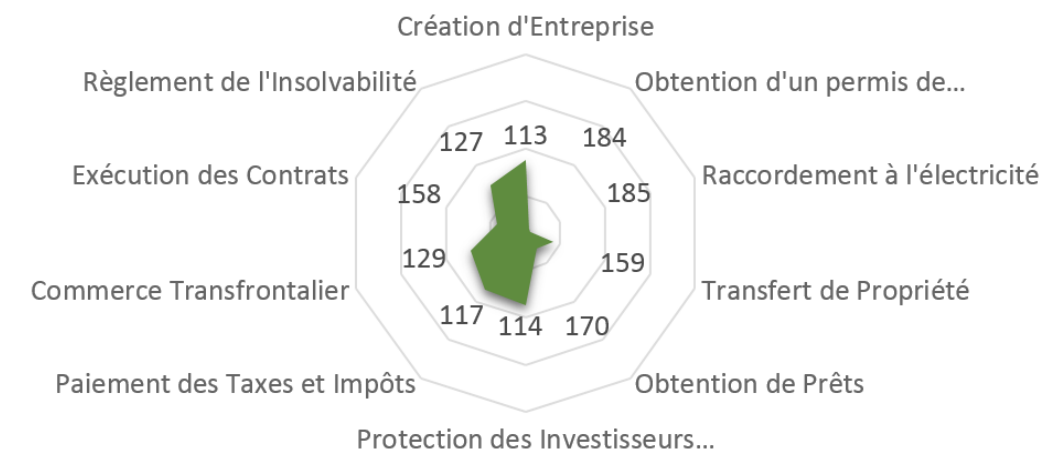
théorique, le 'Doing Business Report' (Banque Mondiale) et le 'Global Competitiveness Report' (Forum Economique Mondial) qui permettent d'évaluer les différentes contraintes qui pèsent sur le secteur privé et la compétitivité.

Avec un score en termes de Distance à la Frontière (DDF) de 45,1¹⁸ dans le Doing Business de la Banque Mondiale en 2017, Madagascar figure parmi les pays les moins attractifs du monde en termes d'investissement (Graphique 25).

Comparé aux autres économies africaines et voisines, l'économie malgache est également à la traîne dans ce domaine d'incitation aux investissements étrangers (Graphique 26). En analysant les différentes composantes de l'indice, les raisons de ce mauvais classement sont multiples. Premièrement, Madagascar rencontre des difficultés très importantes pour l'accès à

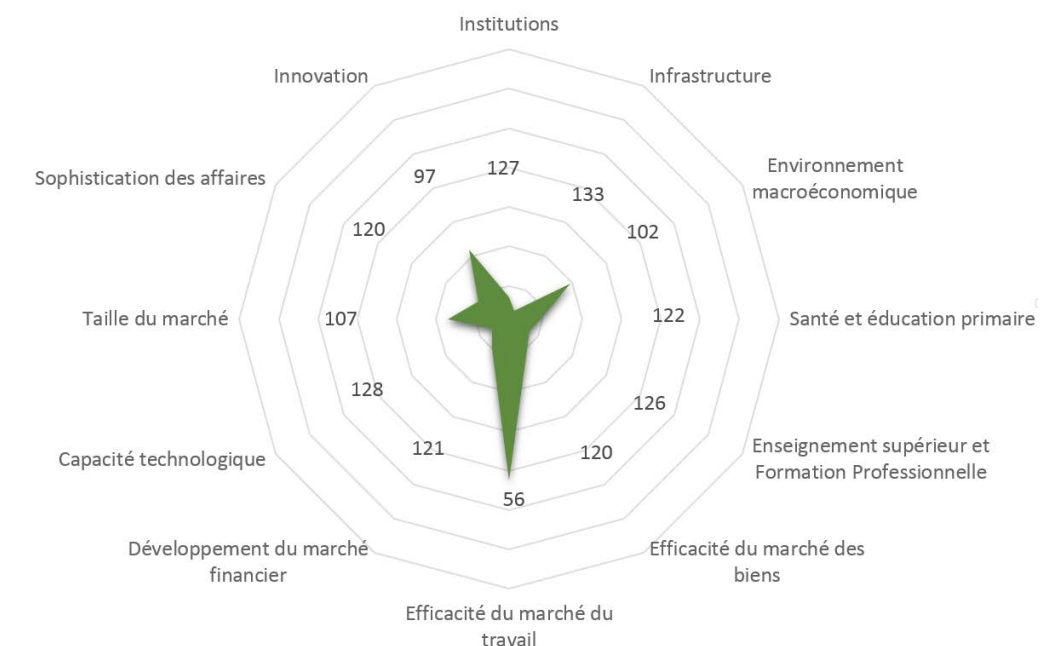
¹⁸ Le score de la distance à la frontière permet d'évaluer au fil du temps la performance absolue d'une économie en matière de réglementation des affaires et son amélioration associée. Cette mesure indique la distance de chaque économie par rapport à une « frontière » qui représente la meilleure performance observée à travers l'ensemble des pays couverts par Doing Business depuis 2005. La mesure permet d'observer l'écart entre le rendement d'une économie par rapport à la meilleure performance globale à travers le temps. La distance à la frontière de l'économie est calculée sur une échelle de 0 à 100, où 0 représente la performance la plus basse et 100 représente la « frontière ».

Graphique 26 : Score en Indice de Réglementation des affaires dans le Doing Business 2017 REGLEMENTATION DES AFFAIRES, 1er rang à la bordure et 190^e au centre



Source : Doing Business 2017

Graphique 27 : Score en Indice de compétitivité dans le Global Competitiveness report du Forum Economique Mondial INDICE DE COMPETITIVITE, 1er rang à la bordure 138^e rang au centre

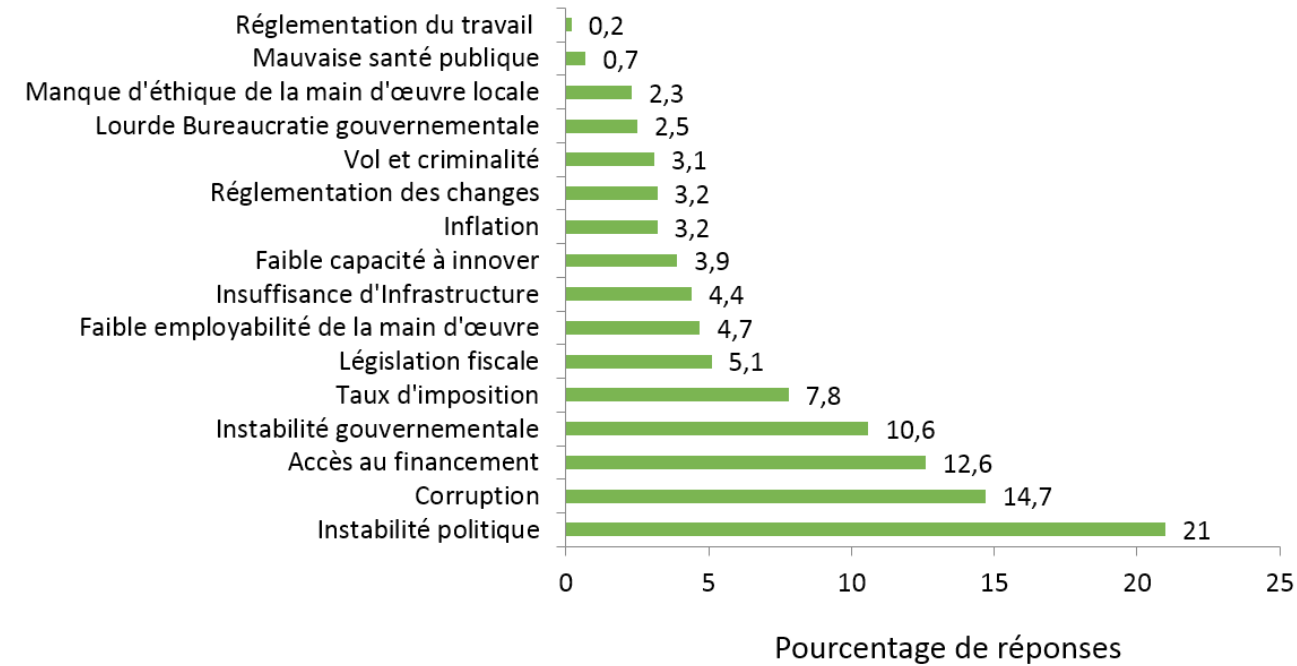


Source : Global Competitiveness Report

l'énergie. Son taux de raccordement à l'électricité est parmi les plus faibles au monde (185^e sur les 190 pays étudiés), le droit contractuel est lui aussi imprévisible avec des scores très faibles sur l'exécution des contrats (158^e), le transfert de propriété (159^e), et l'obtention d'un permis de construire (184^e). Les origines de

la faible compétitivité de l'économie malgache sont aussi liées au manque d'efficacité de l'enseignement (126^e sur 138 pays étudiés), à la faiblesse des institutions (127^e), la faible capacité technologique (128^e) et au manque d'infrastructure (133^e) d'après le 'Global Competitiveness Report' (Graphique 27).

Graphique 28 : Les principaux blocages aux affaires à Madagascar



Source : Global Competitiveness Report 2016-2017

Cette enquête du Forum Economique Mondial insiste également sur le fait que l'instabilité politique, la corruption et le faible accès au financement constituent les principaux freins à la réussite des affaires à Madagascar pour respectivement 21%, 14,7% et 12,6% de l'échantillon interrogé (Graphique 28).

Toutefois il n'existe pas de consensus explicite sur l'effet des IDE sur le développement. Si davantage d'activité doit engendrer en principe une augmentation de la masse salariale et donc de la croissance tirée par la demande, les effets sur les inégalités, la diffusion des technologies, et la mutation de l'économie vers des secteurs à forte valeur ajoutée (« le grand bond ») ne sont pas univoques, surtout dans un contexte où la majeure partie des investissements étrangers se portent sur les activités extractives.

Redéfinir le conflit sur la valeur ajoutée dans le cadre des ODD

La littérature sur les effets d'entraînement des IDE détermine quatre canaux principaux: l'imitation, l'acquisition de nouvelles compétences, la concurrence et l'accès aux marchés extérieurs. A première vue, l'arrivée de capitaux étrangers devrait donc permettre un transfert de technologies et de capital humain, d'ouvrir l'économie nationale aux marchés étrangers et de favoriser les entreprises domestiques les plus efficaces. Ainsi, plus une économie est éloignée de la frontière technologique, plus elle devrait profiter de ces effets d'entraînement. Toutefois, ces transferts ne se font pas de manière immédiate et dépendent plutôt de la capacité d'absorption des différentes entreprises composant le tissu productif national (Glass and Saggi, 1998). Les études économétriques disposant de données

Tableau 6 : Répartition de la VA et de l'emploi des entreprises à capitaux étrangers

BRANCHE	CHIFFRE D'AFFAIRES (CA) en %	VALEUR AJOUTEE (en %)	EMPLOI (en%)
Activités de fabrication	20,3	24,8	26,20
Commerce	6,9	3,0	24,00
Immobilier et services aux entreprises	4,3	2,2	16,10
Activités extractives	0,8	13,1	7,00
Activités financières	12,8	24,3	5,90
Transports	2,9	3,9	4,70
Construction et BTP	4,4	4,5	4,60
Hôtels et restaurants	0,2	0,1	3,90
Pêche	2,8	2,0	2,50
Agriculture	0,6	12,5	1,60
Télécommunication	5,8	6,8	1,60
Autres	0,1	0,1	0,80
Production et distribution de gaz, d'électricité et d'eau	1,7	1,3	0,70
Distribution de produits pétroliers	36,4	1,4	0,40
TOTAL	100	100	100

Source : BCM et INSTAT (2015)

micro (au niveau de l'entreprise) sectorielles montrent en effet que la présence d'IDE n'a pas d'effets significatifs sur l'entreprise moyenne, pas plus sur les entreprises du même secteur. L'effet le plus probant se situerait à l'intérieur de la chaîne de production (Gorg et Greenaway, 2004) ce qui pose la question du partage de la valeur ajoutée.

Les données de la BCM et de l'INSTAT montrent en effet que le secteur des activités extractives n'a produit que 13% de la valeur ajoutée et 7% des emplois dans les entreprises à capitaux étrangers, alors qu'ils représentent 60% des flux entrants d'IDE entre 2006 et 2014. Ces chiffres conjugués à une étude du PNUD (2017) sur le recouvrement des recettes non fiscales liées à l'exploitation des ressources naturelles révèlent que l'investissement étranger vise avant tout l'exportation plutôt que la création

d'une véritable filière de transformation à forte valeur ajoutée et riche en emplois domestiques. D'un autre côté, le secteur de la fabrication qui concentre près d'un quart de la valeur ajoutée et des emplois dans les entreprises à capitaux étrangers ne bénéficient que de 4% des flux d'IDE entre 2006 et 2014. Dans ces conditions, il sera difficile aux entreprises malgaches de remonter les chaînes de valeur afin d'accroître leurs effets sur le développement du pays. L'importance des réformes et des investissements sur les fondamentaux de l'amélioration du climat des affaires n'est pas à minorer, autant qu'il est essentiel d'agir sur la gouvernance économique des entreprises et notamment des entreprises à capitaux étrangers. En effet, si les entreprises des pays en développement acquièrent des opportunités du fait de leur inclusion dans les chaînes de valeur mondiales, leur repositionnement dans ces chaînes nécessite

des investissements pour monter en gamme qui peuvent être facilités par la constitution de pôles de compétitivité, et ce, surtout si les filiales domestiques opèrent dans une position quasi-hiérarchique vis-à-vis des entreprises mères (Gereffi, Humphrey et Sturgeon, 2005).

Cette problématique de l'intégration des entreprises malgaches dans les chaînes de valeur mondiales à travers les IDE prend davantage d'acuité quant à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable. L'accroissement des IDE devra être apprécié au-delà de ses effets économiques (activités, emploi ou de valeur ajoutée), mais tenir compte aussi de ces effets disruptifs sur les populations et l'environnement. Peu d'attention a été donnée sur les risques liés à l'intégration au marché pour les populations concernées (variation des

cours, résilience et sensibilité du tissu productif à ces variations). L'approche M4P a même tendance à considérer l'inclusion au marché ou le repositionnement sur la chaîne de valeur comme des problèmes de 'management' ou de 'compétences'. Cette vision atténue le rôle des relations asymétriques de pouvoir entre producteurs et distributeurs dans le milieu de l'agro-alimentaire par exemple (Bolwig et al., 2010). Il convient en effet d'analyser le mode de gouvernance verticale propre à la chaîne de transformation mais aussi les effets horizontaux et relationnels à chaque niveau de la chaîne, comment les normes sociales de régulation des comportements individuels agissent et sont affectés par l'inclusion au marché, en somme de prendre en compte l'encastrement social des relations économiques (Johnson, 2013).

2.3. Stimuler et orienter les transferts de la Diaspora

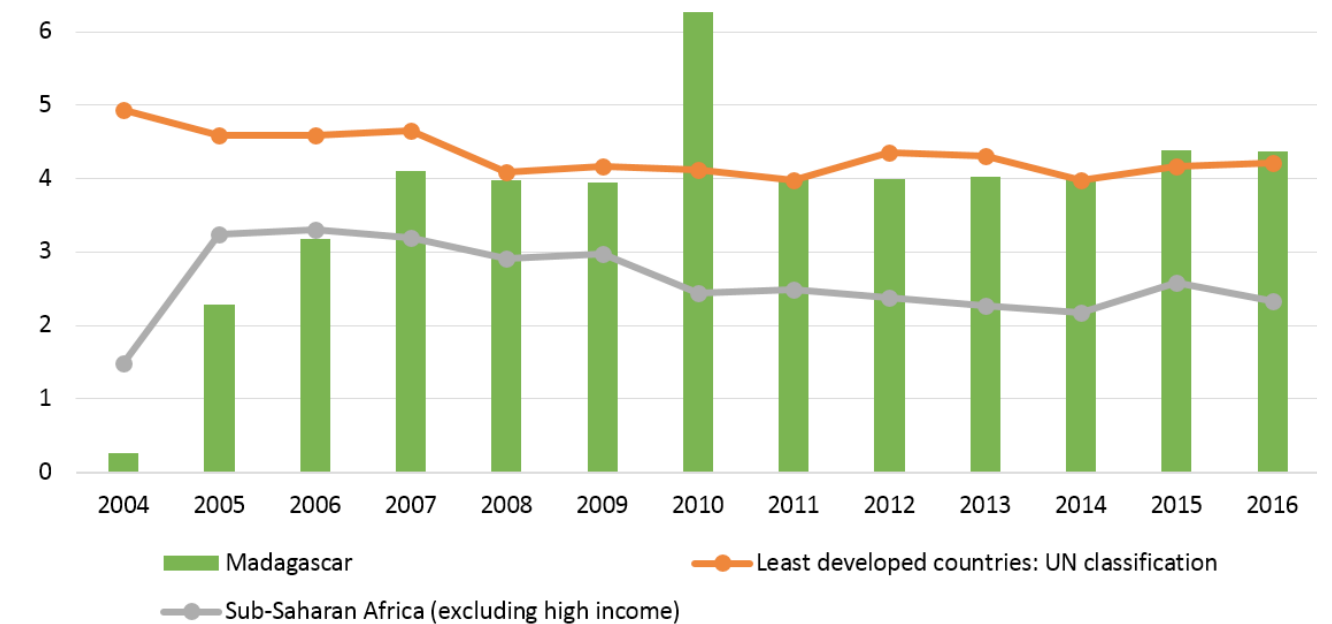
Les deux dernières décennies ont été marquées par une forte migration sud-nord. Corolairement à cela, les envois de fonds dans le sens inverse se sont accrus de manière exponentielle. Les envois de fonds vers l'Afrique sub-saharienne (en excluant l'Afrique du Sud) ont en effet été multipliés par 10 entre 2000 et 2015, pour atteindre près de 40 milliards USD (Banque Mondiale). Ces transferts constituent actuellement un moyen non négligeable dans le financement du développement des pays destinataires¹⁹. Madagascar ne déroge pas à ce phénomène. La diaspora malagasy à l'étranger s'est nettement accrue ces dernières années et les fonds reçus de leur part ont suivi le même mouvement.

Aperçu de la Diaspora Malagasy et son «Potentiel Diasporique »

L'Histoire migratoire malagasy est complexe débutant environ en 2000 avant J.C avec les premières incursions austronésiennes, puis l'influence arabe culminant au XVIème siècle avec le commerce d'esclaves et enfin la mise sous tutelle du royaume méridional par les colons français. On enregistre alors des départs vers la métropole pour former des cadres de l'élite notamment dans le secteur de l'administration coloniale et religieuse ainsi que de la médecine. La première véritable vague migratoire vers la France ne s'est pourtant effectuée qu'avec l'envoi de contingents de soldats lors des deux guerres

¹⁹ Le rôle grandissant joué par les transferts de la diaspora (ou remittances en anglais) dans le financement du développement a abouti à la création d'une institution continentale dénommée The African Institute for Remittances. Dans son appui aux Banques Centrales Africaines, cet institut vise à (i) réduire le coût d'envoi d'argent vers et en Afrique, (ii) améliorer les systèmes de mesure, de compilation et de notification des envois de fonds dans les États membres de l'UA et (3) tirer parti de l'impact social et économique des envois de fonds en Afrique.

Graphique 29 : Evolution des transferts vers Madagascar, les Pays d'Afrique Sub-Saharienne et les Pays en développement (en % du PIB)



Source : WDI de la Banque Mondiale

mondiales : 40 000 lors de la Première Guerre mondiale et 14 000 lors de la Seconde Guerre mondiale²⁰. C'est toutefois après l'Indépendance que s'est constitué le premier socle de la diaspora malagasy en France.

Dans un premier temps on assiste surtout à une émigration de savoir. Ce sont majoritairement des étudiants qui émigrent vers la France pour poursuivre leurs études. Les crises cycliques traversées par Madagascar depuis 1960 conduisent ces étudiants à privilégier de plus en plus l'obtention d'un premier emploi en France, suivi ultérieurement par des procédures de regroupement (Poulain, Razanakoto, 2014). Suite au durcissement des conditions d'accès au territoire français et à l'ouverture grandissante de Madagascar aux autres pays, la diaspora malagasy s'est étendue en Allemagne, Suisse, Belgique, Italie et Norvège. Plus récemment, les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Canada, Etats-Unis) sont considérés comme des nouveaux espaces symboliques de succès. D'autres, issus

²⁰ Certains de ses soldats ont ensuite acquis la nationalité française mais les statistiques sur ce sujet ne sont pas renseignées.

de familles moins aisées, passent dorénavant par des agences de placement pour faire carrière dans des pays arabes et africains comme le Koweït, le Liban, les Comores et l'île Maurice. L'émigration de savoir et familiale de départ s'est alors progressivement transformée en émigration de travail.

Jusqu'à maintenant, il reste difficile d'évaluer la taille ou d'établir les caractéristiques de la diaspora malagasy à l'étranger, faute de recensement systématique les concernant. Les données disponibles sont souvent loin d'être mises à jour et évoquent des chiffres avec des écarts très significatifs. Toutefois, quel que soit la source considérée, les statistiques montrent que plus de la moitié des malgaches vivant à l'étranger ont élu domicile en France. Poulain et Razanakoto, en s'appuyant sur des données de l'OCDE et de la Banque Mondiale datant de 2000 et 2007, estiment la population de la diaspora malgache à 78 000 voire 80 000 individus. Entre 70,3% et 86,7% se seraient établis en France. Suivent ensuite le Canada, les Comores et les

Etats-Unis comme destinations privilégiées. Le reste de la diaspora se partage entre les pays d'Europe (Belgique, Italie, Norvège, Royaume-Uni, Suisse) et l'île Maurice.

Cette diaspora malagasy en France a récemment fait l'objet d'une enquête spécifique (FORIM et OIM, 2016). Tel qu'ils sont exposés par la Figure 2, les résultats de cette enquête ont révélé que le potentiel diasporique malagasy en France est estimé entre 100 000 et 140 000 individus. Cette population est caractérisée par un niveau d'étude particulièrement élevé, en effet 49% des individus composant leur échantillon ont le diplôme de Master et 13% ont obtenu un Doctorat. Cette situation est également confirmée par les données sectorielles. Dans le domaine de la santé par exemple, les données disponibles dans les années 2000 évoquent que 39% des médecins malgaches exercent à l'étranger dont 95% d'entre eux le font en France (Clemens, Petterson, 2006).

Des transferts de la diaspora de plus en plus importants

Les données portant sur le volume des transferts émis par la diaspora selon les pays confirment que plus de 70% des transferts reçus proviennent encore de la diaspora malagasy en France. On remarque aussi une augmentation significative des transferts provenant des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de l'île Maurice, ce qui traduit bien l'inflexion des flux migratoires à la fois pour l'éducation et le travail mentionné plus haut. Ces transferts bien évidemment concernent essentiellement ceux qui passent par des circuits officiels et sont captés par les données de la Banque Centrale de Madagascar. Comme pour la plupart des pays africains, une bonne partie des transferts de la diaspora passent par des circuits officieux, notamment les envois convoyés par des voyageurs particuliers.

Des transferts dominés par le soutien à la famille

En se référant encore au cas de la diaspora malagasy en France, la principale raison pour laquelle les membres de cette communauté transfèrent des fonds vers Madagascar est le soutien financier à la famille (84%). Environ 15% affirment avoir contribué à un projet de développement ou avoir envoyé des dons à caractère humanitaire et seulement 14% et 11% d'entre eux avancent respectivement les motifs d'investissement dans une affaire personnelle et d'investissement dans l'immobilier.

L'enquête menée auprès de la diaspora malagasy en France révèle que les membres de cette diaspora font recours à une variété d'instruments pour transférer les fonds à Madagascar. La moitié d'entre eux (52%) utilise les services des opérateurs de Transfert Multi Pays. Seuls 15% passent par les banques commerciales. Presque le quart d'entre eux (23%) affirment contourner le système formel en ramenant eux même l'argent

ou en demandant à des amis ou à des membres de la famille de le faire pour leur compte. L'enquête révèle aussi l'existence d'intermédiaires non officiels installés à Madagascar avec un bureau de liaison en France qui propose à la diaspora de délivrer directement des Ariarys contre des euros.

Réduire les coûts et risques financiers pour mieux mobiliser les transferts

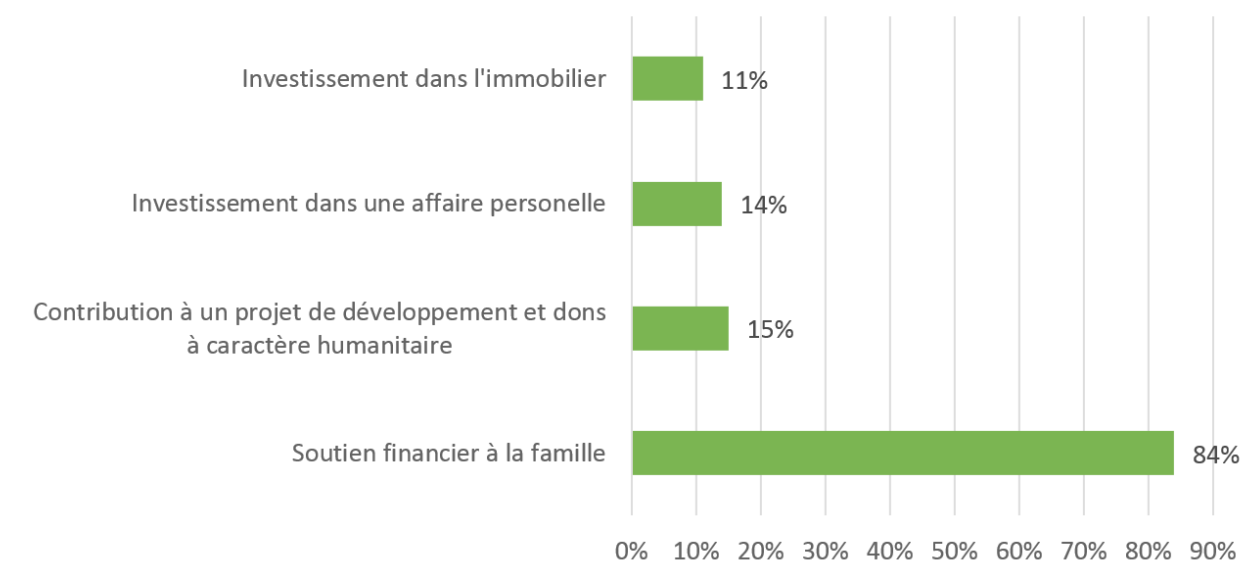
Si les transferts monétaires de la diaspora sont en constante hausse sur les dernières années, ceux-ci sont principalement à destination de la famille proche et financent la consommation ou alors de petits projets d'investissement. Pourtant, ils sont 87% (toujours selon l'étude du FORIM et de l'OIM) à souhaiter participer davantage au développement de Madagascar. Le manque de confiance vis-à-vis des institutions constitue une première explication à ce décalage. Parmi l'échantillon interrogé, 57% considèrent que l'Etat ne s'implique pas afin de faciliter des transferts pour le développement du pays. Pire,

Tableau 8 : Transferts de la Diaspora selon le pays de provenance

PAYS D'ORIGINE	ANNEE DE RECEPTION DES FONDs			MOYENNE
	2010	2011	2012	
France	253 443	337 501	338 880	309 941
États-Unis	22 338	15 900	74 473	37 570
Suisse	13 495	22 307	16 151	17 318
Liban	9 077	5 332	8 186	7 532
Italie	6 571	6 560	4 004	5 712
Royaume-Uni	2 412	5 688	7 900	5 333
Belgique	7 062	4 723	3 806	5 197
Maurice	2 876	3 552	7 577	4 669
Canada	4 442	4 760	2 580	3 927
Autres pays	24 355	31 047	21 516	25 639
TOTAL	346 071	437 371	485 074	422 838

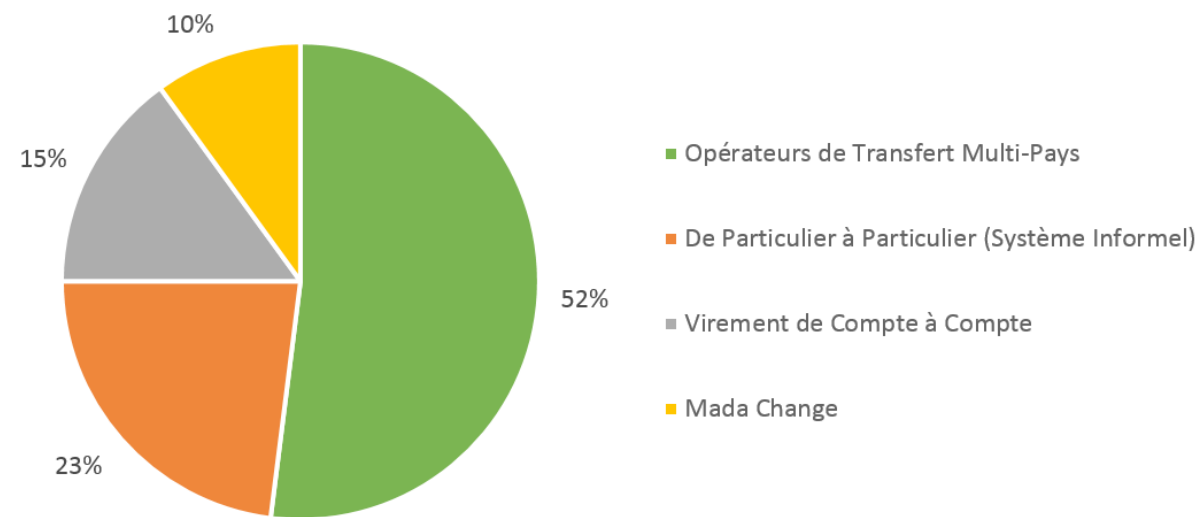
Source : Banque Centrale de Madagascar

Graphique 30 : Motifs d'envoi de fonds à Madagascar par la Diaspora en France



Source : FORIM et OIM (2016)

Graphique 31 : Instruments de Transferts de fonds utilisés par la Diaspora française



Source : FORIM et OIM (2016)

29% déclarent que l'Etat est lui-même un frein. Le cas des diasporas bonds en Ethiopie montre l'étendue des progrès à réaliser dans le domaine. En 2008 et 2011, l'Etat Ethiopien a émis des bons du trésor à destination de la diaspora afin de financer le projet de construction du barrage de la Renaissance²¹. Afin de garantir l'application des contrats sous-jacents à l'émission de ce type de bons, l'Etat malgache doit contribuer à faire émerger des acteurs qui puissent assurer la bonne utilisation des fonds. La décision du Ministère des Affaires Etrangères d'organiser cette année le forum de la Diaspora malagasy afin de créer un cadre d'échange direct entre les membres de la Diaspora, les opérateurs économiques locaux et les dirigeants du pays, est à ce niveau encourageante.

Une seconde explication est liée aux coûts de transaction et aux prix des services bancaires et financiers. Même si les coûts des transferts d'argent en espèces de la France vers Madagascar

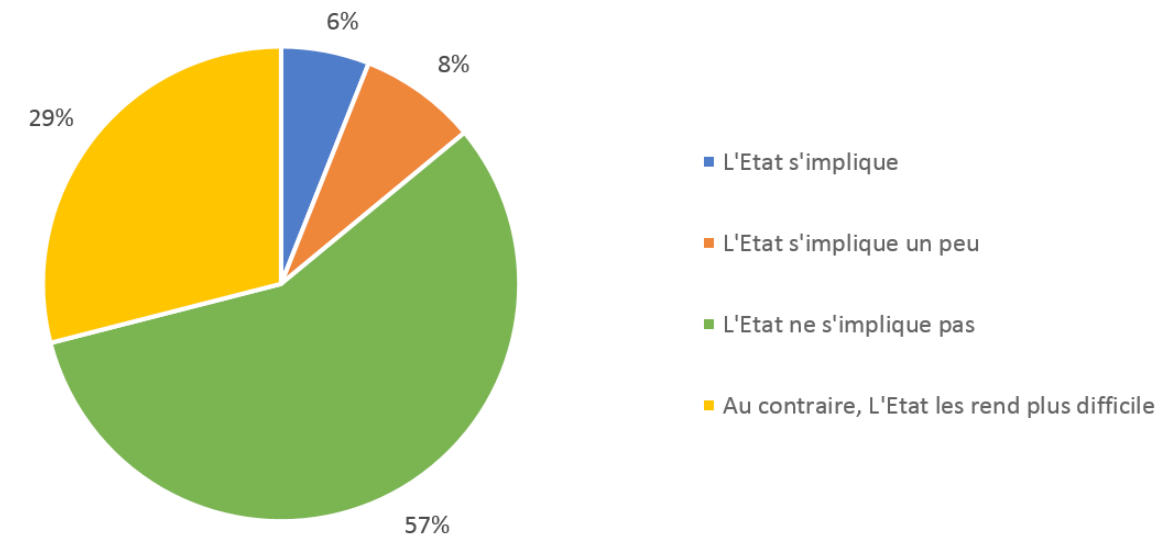
ont diminué de 30% depuis 2009 pour les sociétés de transferts d'argent (STA) dominantes pour s'établir désormais autour de 7% dans la tranche d'envoi de 200 dollars US /140 euros²², les indices d'inclusion financière restent faibles (9% de la population âgée de plus de 15 ans seulement possède un compte bancaire). Le renforcement de la bi-bancarisation, avec notamment les services mobiles, facilitant la réalisation d'opérations bancaires et financières dans les pays d'origine à partir du lieu de résidence doit permettre une meilleure utilisation de l'épargne transférée : crédit à l'investissement collectif, crédit à l'investissement individuel, crédit immobilier (Epargne sans Frontières, 2011). Cet axe est notamment porté par l'AFD et la BAD au Cameroun, au Mali et au Sénégal à la fois :

- En appuyant les Etats dans la définition et la mise en œuvre opérationnelle d'une stratégie de promotion et d'accueil de l'investissement productif de leurs diasporas respectives ;

²¹ Le gouvernement éthiopien n'a pas pris en compte les conséquences environnementales, par conséquent les autres pays se sont désolidarisés du projet. Devant les refus des bailleurs de fonds internationaux, le gouvernement éthiopien a donc entrepris de financer seul la construction du barrage

²² <http://remittanceprices.worldbank.org/en/corridor/France/Madagascar>

Graphique 32 : Baromètre de l'implication de l'Etat dans la facilitation des relations entre diaspora et Madagascar



Source : FORIM et OIM (2016)

- En mettant en place les dispositifs d'accompagnement en services non-financiers adaptés depuis la France jusqu'au lieu de l'investissement ;
- En promouvant l'accès de ces investissements aux services financiers existants ;
- En appuyant la création de services et produits dédiés en faisant une offre de place aux établissements financiers dans une logique de bi-bancarisation (Virginie Lucas, 2014).

L'action doit en effet se porter à la fois sur les contraintes liées à l'information (secteurs porteurs, statuts juridiques et fiscaux...) et à l'accessibilité des structures d'appui au financement. Ce type d'initiatives appliquées à Madagascar permettrait de mieux canaliser l'épargne dans des projets d'investissements productifs et parallèlement de capter une partie des transferts informels. Ce dernier point est loin d'être anodin puisque les transferts informels peuvent financer en partie des réseaux criminels.

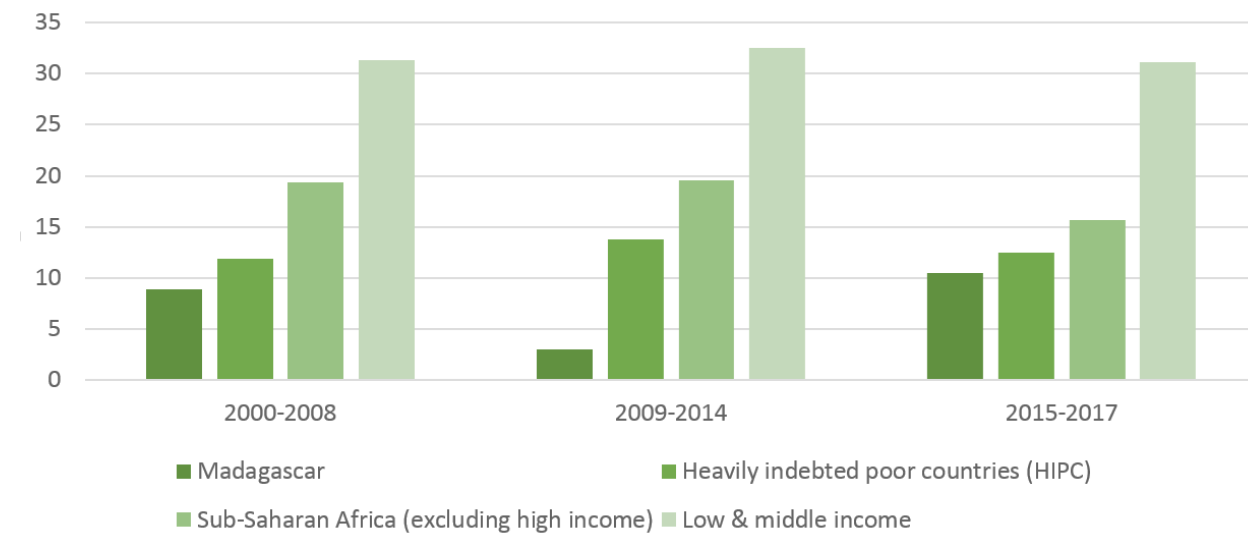
2.4. Epargne et le défi de l'inclusion financière

En théorie, il y a peu de raisons pour lesquelles les pays confrontés à différents flux de revenus, préférences de consommation, ou dynamiques démographiques et soumis à différents types de chocs devraient choisir des taux d'épargne similaires. Dans la pratique, cependant, les choix inter temporels qui sous-tendent les décisions d'épargne sont soumis à une foule d'externalités,

de défaillances de marché et de distorsions induites par des politiques publiques susceptibles de réduire le niveau 'socialement souhaitable' de l'épargne domestique.

Une rapide comparaison internationale permet de voir l'étendue des progrès à faire à Madagascar dans ces domaines. Le taux d'épargne domestique

Graphique 33 : Comparaison internationale de l'épargne domestique en % du PIB



Source : Banque Mondiale

est systématiquement inférieur à celui des pays d'Afrique sub-saharienne et même des Pays Très Endettés.

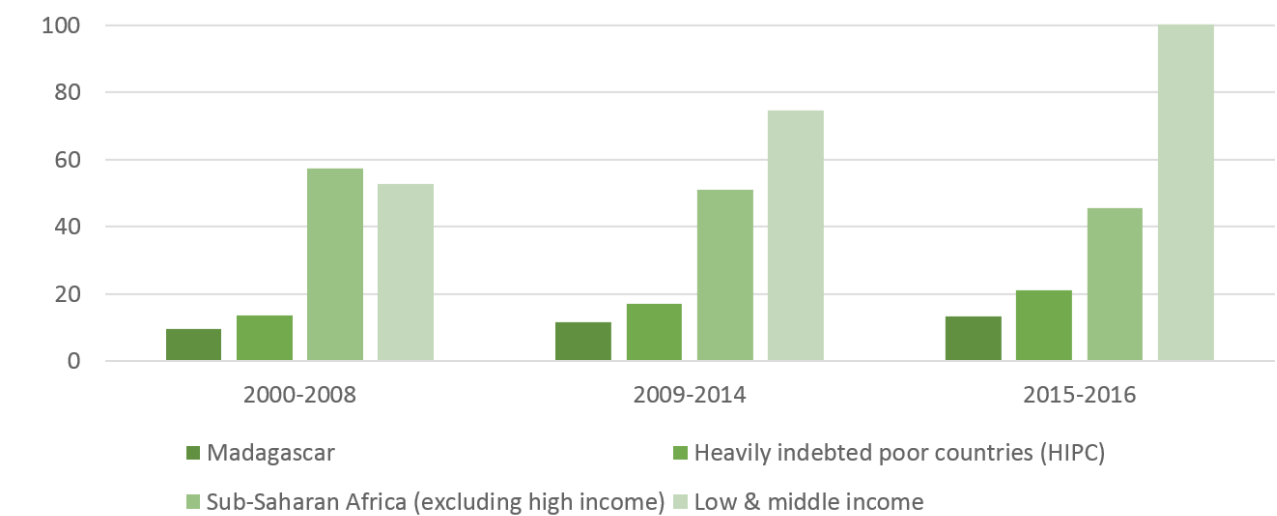
La transition politique de 2009-2014 a notamment vu l'épargne chuter à 3% du PIB. Le rattrapage de ces dernières années permet toutefois de nuancer et surtout rend visible un potentiel non négligeable pour le financement de l'investissement domestique. Arrimer ce potentiel à un investissement dans l'économie réelle constitue un défi majeur pour le développement autonome de la Grande Ile. En effet, comme l'ont illustré les turbulences récentes sur les marchés financiers internationaux, la faiblesse de l'épargne et les déficits élevés des comptes courants peuvent exacerber la probabilité et les effets négatifs des inversions de flux de capitaux. Même si la part de l'épargne privée dans la formation d'investissements productifs

a augmenté depuis 2014 (Graphique 35) la faiblesse du crédit domestique au secteur privé par rapport aux autres pays africains et en développement nécessite de repenser le système financier en vue d'une plus grande inclusion financière.

Cet objectif fait partie des priorités énoncées par le gouvernement malgache pour sa stratégie nationale d'inclusion financière 2018-2022. Les interventions proposées doivent entraîner l'approfondissement de l'inclusion financière à Madagascar, en appui aux objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et de croissance économique, l'engagement de Madagascar envers les Objectifs de Développement Durable (Agenda 2030), le Plan National de Développement (2015-2019), la Déclaration de Maya²³ faite en 2012 et la stratégie d'inclusion financière régionale de la SADC.

²³ La Déclaration de Maya est une initiative de l'Alliance for Financial Inclusion (AFI, Alliance pour l'inclusion financière). Elle a été lancée en 2011, au Forum mondial sur les politiques (FMP) tenu à Riveria Maya, Mexique (AFI, 2017). A ce jour, plus de 80 engagements ont été pris au titre de la Déclaration de Maya. En 2012 Madagascar a déclaré s'engager à : (i) Améliorer de manière significative l'accès de la population aux services de microfinance en augmentant le taux de pénétration des ménages de 22,6% en 2012 à 38% d'ici 2017; (ii) Réformer les lois et réglementations en vigueur afin de soutenir l'inclusion financière à Madagascar, en particulier la banque mobile et la protection des clients; et (iii) Assurer la disponibilité à Madagascar de données d'inclusion financière fiables et mises à jour conformément aux normes internationales, en particulier celles établies par Financial Inclusion Data Working Group (groupe de travail sur les données d'inclusion financière).

Graphique 34 : Comparaison internationale du crédit au secteur privé



Source : Banque Mondiale

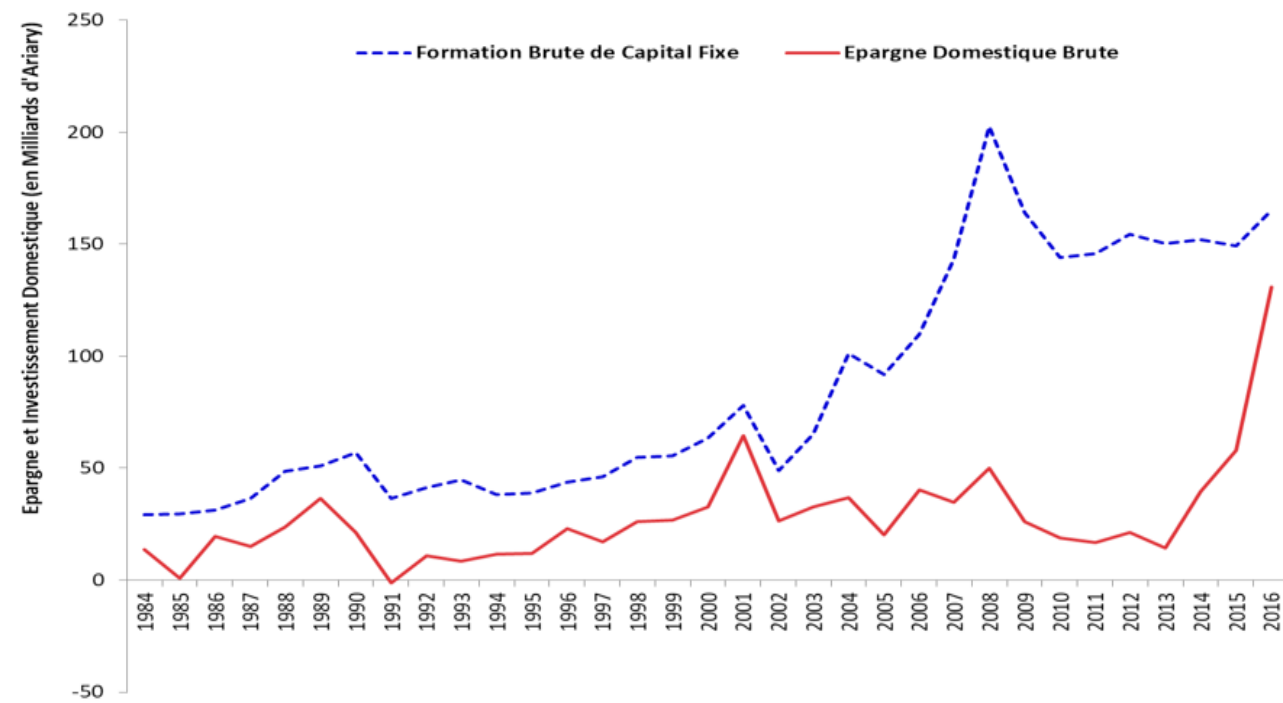
Cet engagement a d'abord été formalisé en 2003 lors de la création du Conseil National de la Microfinance (CNMF), devenu la Coordination Nationale de la Finance Inclusive (CNFI), placée au sein de la Direction Générale du Trésor du Ministère des Finances et du Budget. Ensuite une première stratégie Nationale d'Inclusion Financière pour 2013-2017 a été établie et visait à développer le secteur de la microfinance. La nouvelle stratégie 2018-2022 s'appuie sur l'initiative Making Access Possible²⁴ (MAP) menée conjointement par l'UNCDF, FinMark Trust et le CenFRI après consultation auprès des différentes parties prenantes (clients, institutions financières) afin de déterminer les différentes contraintes pesant sur l'offre et la demande de services financiers.

Une très faible utilisation des services financiers

La plupart des Malgaches gèrent leur vie financière hors du système financier. FinScope (2016) montre que seuls 29% des adultes utilisent des services financiers formels et 41% n'utilisent aucune forme de service financier. La figure ci-dessous illustre la situation à Madagascar dans le contexte régional : 12% des adultes Malgaches ont/utilisent un compte bancaire, 17% ont un service financier auprès d'un autre fournisseur formel (comme le mobile money) et 30% des adultes s'engagent dans des services financiers informels. Ceci place Madagascar au bas du tableau de l'inclusion financière par rapport à ses pairs de la région.

²⁴ Le diagnostic couvre les analyses de la demande, de l'offre et de la réglementation. Les perceptions qualitatives ont été recueillies au moyen d'une série de 28 entrevues approfondies de consommateurs menées à Antananarivo et dans les régions rurales, à moins de trois heures de route de la capitale en 2016. Ces perceptions complètent les perceptions quantitatives des consommateurs révélées par l'enquête FinScope Madagascar publiée par FinMark Trust en 2016, enquête nationale sur la demande des consommateurs, basée sur un échantillon représentatif à l'échelle nationale de 5 040 adultes (personnes âgées de 18 ans et plus).

Graphique 35 : Investissement et épargne des résidents



Source : WDI de la Banque Mondiale

Les entrepreneurs ont une utilisation similairement faible des services financiers. Sur les 1,9 million d'adultes engagés dans les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) et 2,4 millions de petits exploitants agricoles, seulement 42% et 16% respectivement sont formellement inclus, tandis que 41% des MPME et 44% des petits exploitants agricoles sont totalement exclus des services financiers formels et informels. Enfin les groupes urbains et les groupes plus riches sont nettement plus inclus que les personnes plus pauvres et celles des zones rurales²⁵, bien que ces deux derniers groupes représentent de loin la plus grande proportion de la population. Les populations rurales dépendent largement des mécanismes informels et surtout de la famille pour gérer leur vie financière, seulement 3% possèdent un compte bancaire contre 26% en milieu urbain. Il est important de noter que, même pour les groupes urbains et les plus riches, plus de quatre

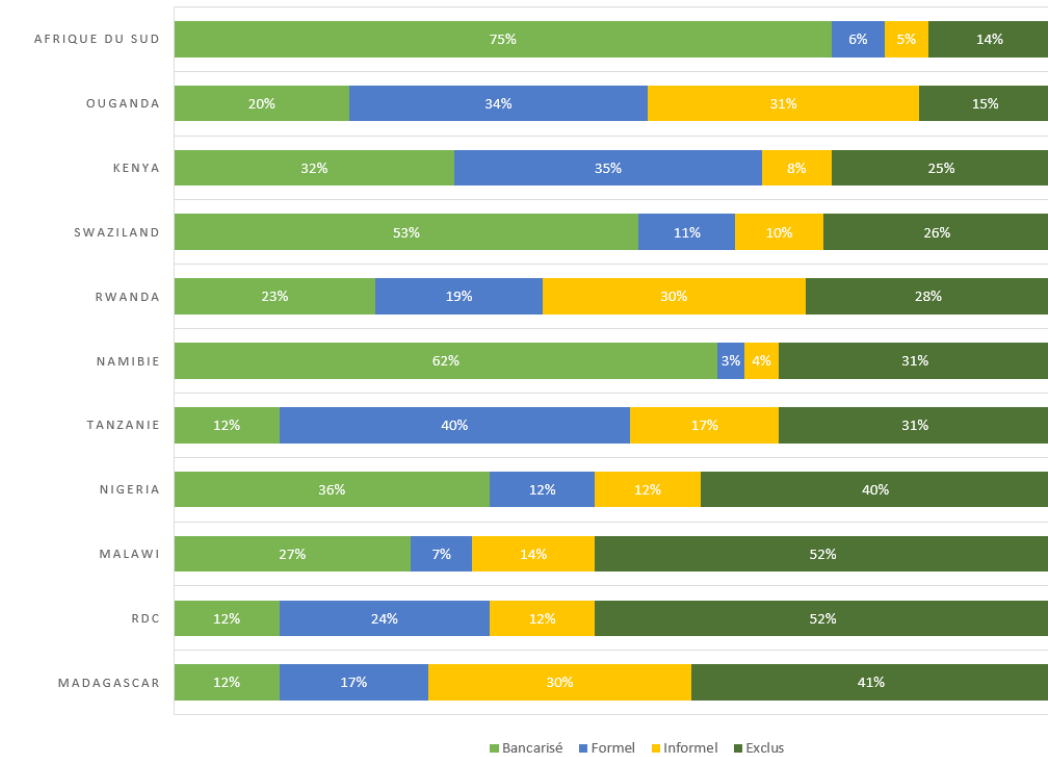
individus sur dix ne sont pas servis de manière formelle. Il n'existe pas de différences marquées de genre au niveau national.

Contraintes pesant sur l'offre d'épargne

Les services financiers servent généralement quatre fonctions : payer quelqu'un (transfert de valeur) ; couvrir les dépenses de façon continue (liquidité) ; faire face à de grandes dépenses imprévues résultant de chocs ou d'événements imprévisibles (résilience) ; constituer d'importantes sommes d'argent pour atteindre des objectifs qui ne peuvent pas être financés par un revenu régulier (épargne et crédit). Les besoins les plus prépondérants à Madagascar sont le transfert de valeur et la liquidité. A cet égard, le système financier est largement abandonné avec près de 81 % de la population qui utilise seulement des espèces. Le manque de confiance envers les institutions financières

²⁵ En annexe, est attachée une description plus détaillée des différences régionales sur la bancarisation, le crédit, les transferts, l'épargne et les assurances.

Figure 2 : Inclusion financière



Source : FinScope 2016

et la compréhension limitée du fonctionnement des paiements numériques se dressent en obstacles essentiels à la formalisation. En outre, les carences en infrastructures de paiement (perte de temps qui peut se compter en journées dans certaines régions afin de trouver une succursale ou un distributeur de billets), une faible interopérabilité entre les infrastructures existantes et la faible proportion des salaires payés par voie électronique font qu'il est peu pratique et coûteux d'accéder aux paiements formels. Les personnes qui ne traitent qu'en espèces ne peuvent ni effectuer ni recevoir des transferts de fonds d'urgence lorsque des chocs surviennent. Ils renoncent également à des gains d'efficacité dans la conduite d'activités commerciales, telles que l'achat de stock ou les relations avec d'autres services financiers tels que le crédit et l'épargne pour les activités commerciales.

Par ailleurs, la prévalence des chocs agricoles et le fait qu'une grande partie de la population est concernée par la sécurité alimentaire placent

la résilience au premier plan des politiques publiques, mais également au centre des besoins financiers des ménages. Au cours de l'année écoulée, 4,2 millions de personnes ont été confrontées à des risques agricoles et plus de 2 millions de personnes ont été confrontées à des risques de santé. Pourtant, seuls 2% des adultes malgaches bénéficient d'une assurance formelle. La nature rurale de la population, la petite base d'emploi formel, la faiblesse des infrastructures et la faible empreinte du secteur financier sont autant de défis qui se posent pour la distribution de masse d'assurance et la collecte de primes.

En ce qui concerne l'épargne, si 47% de la population étudiée déclarent épargner, seulement 15% passent par des canaux bancaires ou formels. Le crédit quant à lui ne représente que 13% du PIB et seuls 13% de la population interrogée déclarent passer par des structures formelles. Plus d'un million de petites entreprises et d'agriculteurs gagnant 2 USD ou plus par jour n'ont jamais eu de crédit formel.

Les interviews qualitatives aident à y voir plus clair dans ces décisions en énumérant un certain nombre d'obstacles à l'accès et à l'utilisation, si bien que beaucoup de gens considèrent que les services financiers formels ne sont « pas pour eux ». Parmi ces obstacles, on note en plus d'un réseau d'agences limité :

- Les rendements réels faibles ou négatifs sur les comptes bancaires, les comptes d'IMF et les comptes de mobile money, en raison des faibles taux d'intérêt qui n'arrivent pas à dépasser celui de l'inflation.
- Des informations asymétriques. Les consommateurs signalent que le manque de transparence sur les conditions de crédit et le manque d'informations sur le crédit de la part des fournisseurs augmentent le risque d'extension du crédit.
- Les caractéristiques des produits ne résolvent pas toujours les contraintes du vécu des consommateurs, en particulier les conditions de remboursement des prêts qui ne correspondent pas à leurs besoins, en l'occurrence, ils sont contraints de faire la récolte précoce de la vanille, rendant la qualité inférieure.
- Les restrictions qui s'appliquent lorsqu'on doit absolument disposer de fonds pour les cas d'urgence, ou bien simplement pour venir ouvrir un compte, dissuadent davantage l'utilisation des services financiers formels.
- La confiance envers les structures communautaires et envers l'église plutôt que dans les structures officielles. Le niveau de confiance envers les systèmes formels est faible. Un rapport de Transparency International de 2015 a indiqué qu'un Malgache sur deux croit que la plupart des magistrats et des policiers sont corrompus, et un sur trois croit que le secteur des affaires est corrompu. L'étude Finscope montre que les structures communautaires et l'église sont les institutions ayant le score de confiance le plus élevé en dehors de la famille.

Un système financier embryonnaire

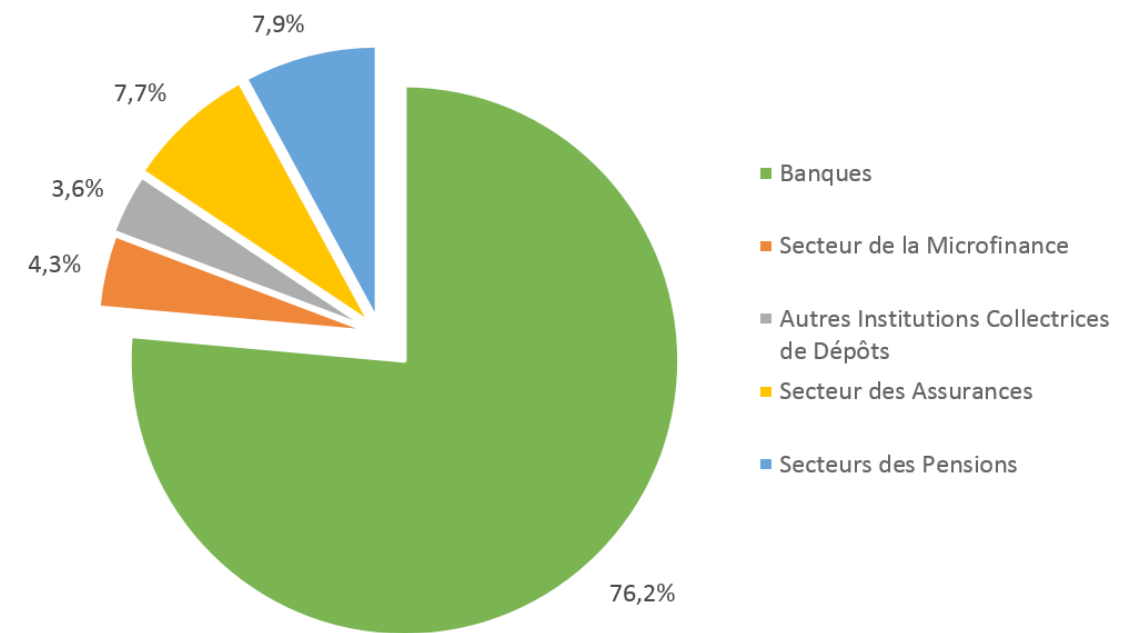
Du côté de l'offre maintenant on compte comme principaux prestataires de services financiers formels 11 banques, 25 instituts de micro finance (IMF) enregistrées, 3 opérateurs de mobile money (OMM) et 5 compagnies d'assurance.

Le secteur bancaire domine en termes de volume d'épargne collecté et a tendance à se focaliser sur les entreprises et les riches particuliers alors que la plupart des grandes IMF ont un mandat spécifique de desservir les consommateurs à faible revenu. Le secteur bancaire traditionnel n'a donc qu'un rôle très limité en ce qui concerne la grande pauvreté mais manque aussi à son rôle de financement de l'activité. Seuls 51% du volume des actifs du secteur bancaire consiste en crédits à l'économie mais surtout près de la moitié de ces crédits sont des prêts à la consommation alors que les crédits à long terme, censés financer les investissements, ne représentent en moyenne depuis 2008 qu'un dixième du volume total.

Plus généralement, les livres de crédit des Banques et des IMF sont caractérisés par d'importants prêts non productifs, en raison notamment de procédures légales difficiles pour l'exécution des contrats et le recouvrement des créances, l'incapacité à obtenir des informations adéquates sur les clients et une mauvaise connaissance des besoins des PME (peu d'expertise est apportée pour gérer et faciliter leur croissance). Par ailleurs, il n'existe pas de coordination centrale dans la répartition de la monnaie centrale. Le volume et la valeur des transactions qui transitent par le Système de Compensation et de Règlement Brut en Temps Réel (SBTR) et le système de détail sont très faibles, compte tenu de la taille du PIB. La plupart des opérations de compensation et de règlement sont effectuées à l'étranger, ce qui augmente considérablement le coût.

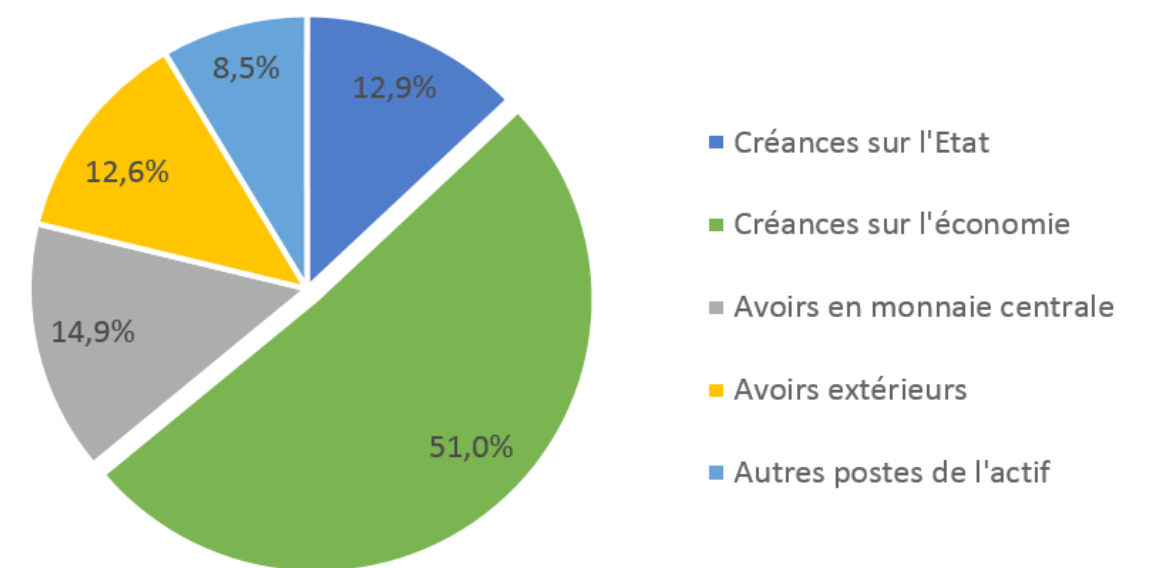
Les trois fournisseurs de mobile money sont quant à eux censés gérer leur propre liquidité au sein de leurs réseaux : ils sont interopérables

Graphique 36 : Part de chaque type d'institutions dans la collecte de l'épargne privée



Source : Banky Foiben'i Madagasikara - in rapport de la stabilité financière 2015

Graphique 37 : Structure de l'actif du système bancaire



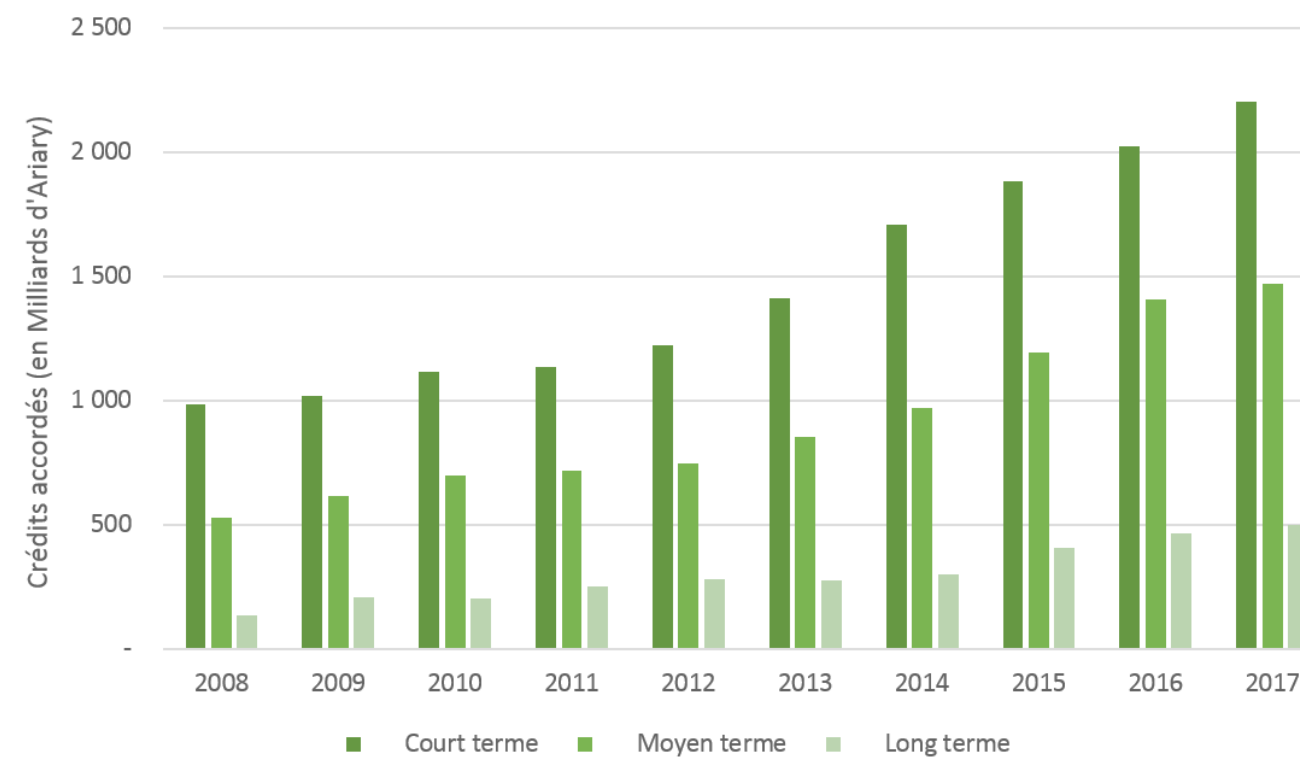
Source : Banky Foiben'i Madagasikara - in rapport de la stabilité financière 2015

bilatéralement et sont tenus de bloquer des montants considérables de capitaux et de liquidités sur les plates-formes bilatérales.

Le réseau de distribution est très limité. Madagascar ne compte que 2,1 succursales bancaires et 2,4 distributeurs automatiques de billets (DAB) et 76,3 agents actifs de mobile money pour 100 000 personnes, comparé respectivement à une moyenne de 13, 24,3 et 116,5 pour les pays de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC),

sans l'Afrique du Sud (Banque Mondiale, 2017b). Les IMF se situent mieux avec une moyenne de 4,4 succursales d'IMF pour 100 000 adultes, contre 4,7 pour la SADC, sans l'Afrique du Sud. De plus, le réseau de distribution est fortement concentré dans les zones urbaines: plus d'un tiers des points d'accès des succursales bancaires et d'IMF ainsi que des DAB se trouve à Antananarivo, et certaines régions de l'ouest et du sud ont moins de dix points d'accès. Cette situation est exacerbée par une interopérabilité limitée entre les institutions et les branches.

Graphique 38: Décomposition des crédits à l'économie par maturité



Source : Banky Foiben'i Madagasikara

Encadré 1 : Le Crédit Avec Education (CAE)

Le crédit avec Education (CAE) est une initiative qui consiste à offrir des services financiers (microcrédit et épargne) et non financiers (enseignement en nutrition, santé primaire, création d'entreprise, éducation financière, planning familial) à un public à faible revenu, particulièrement à travers des groupements de femmes vulnérables. Ce faisant, l'initiative vise à éliminer deux causes principales de la pauvreté : l'insuffisance en ressources et l'insuffisance en connaissances. Le CAE fonctionne comme un crédit solidaire. En effet, pour compenser l'absence de garanties matérielles, les emprunteuses se constituent en groupes de quatre à six femmes qui se portent « caution solidaire ». Le CAE sert à financer des activités à cycle court et génératrices de revenus. Chaque cycle de crédit dure 4 à 6 mois et le

montant initial du crédit est d'environ 50.000 Ariary (≈25USD). Les services non financiers sont offerts aux cibles par les animatrices lors de réunions hebdomadaires. L'originalité de ce crédit réside dans les formations et les séances d'éducation qui accompagnent les remboursements hebdomadaires.

Les résultats attendus de l'offre du produit CAE étaient de trois ordres : i) l'autonomisation des femmes engagées solidairement dans des changements positifs par l'amélioration du niveau et de leur qualité de vie ; ii) le développement de leurs activités génératrices de revenus ; iii) le développement et le partage de connaissances en vue d'élargir l'offre sur le territoire malgache.

2.5. La lutte contre la fuite des capitaux : un phénomène loin d'être marginal

Les pays africains ont eu des niveaux de dette publique très importants des années 80 aux programmes d'allègement de la dette de l'IPPT (initiative pays pauvres très endettés) et l'IADM (initiative d'allègement de la dette multilatérale) dans années 2000, les plans d'ajustement structurel couverts par le FMI témoignaient du conflit qui exista dans l'allocation des ressources financières entre service de la dette et provision des services publics. Cependant, en analysant les flux de capitaux privés, on constate que les actifs dépassaient régulièrement les passifs de sorte que les pays d'Afrique sub-saharienne étaient en réalité des créanciers nets vis-à-vis du reste du monde (Boyce et Ndikumana, 2001). En effet, sur la période s'étendant de 1980 à 2009, on estime le montant de capitaux ayant fui l'Afrique à plus de 1200 milliards de dollars et

le phénomène semble afficher une accélération ces dernières années (AfDB and GFI, 2013). L'Afrique possède même la plus forte proportion d'actifs détenus à l'étranger. Le manque à gagner pour l'investissement domestique est difficile à mesurer, mais la fuite des capitaux chaque année représente en moyenne 50% de la formation brute de capital fixe sur l'ensemble des pays d'Afrique sub-saharienne (Boyce et Ndikumana, 2012). Une autre étude estime que le PIB de l'Afrique est inférieur de 16% à ce qu'il aurait pu être si la richesse privée placée à l'étranger avait pu servir pour le développement du continent (Collier, Hoeffler, Pattilo, 2001). Madagascar n'est pas épargné par ce fléau : 11,7 milliards USD ont quitté le territoire entre 1970 et 2010 soit en moyenne 1,5 point de PIB par an et 56,6% de la formation brute de capital fixe du pays par an.

Deux éclairages : captation de la dette publique et instabilité politique

Les conséquences de la fuite des capitaux pour être saisis dans leur intégralité doivent faire place à une véritable économie politique. Tout d'abord, il faut distinguer le flux légaux du flux illicites ce qui demande une analyse différenciée des deux phénomènes. Le placement d'actifs à l'étranger peut répondre à un besoin de diversification des activités en vue de minimiser l'exposition à des chocs conjoncturels. Le différentiel de rendements des investissements, la faiblesse des institutions financières, l'instabilité politique et le manque d'infrastructures à Madagascar peut expliquer une partie de ces sorties de capitaux. De ce point de vue, la faiblesse des IDE entrants à Madagascar et la taille des IDE à l'étranger sont les deux faces d'une même pièce. Maintenant si on s'intéresse à la dynamique de la dette extérieure à Madagascar, des motifs plus douteux entrent en jeu.

A travers une étude vectorielle autorégressive sur données malgaches, Ramiandrisoa et Rakotomana (2016) montrent que la variation de la dette publique constitue le principal déterminant de la fuite de capitaux, devant le déficit des transactions courantes, le différentiel de rendements ou la sortie des IDE (Graphique 39). Ce résultat est cohérent avec les études similaires portées sur différents pays africains (Boyce et Ndikumana, 2002 ; Bakare, 2011). Ce qu'on peut en déduire est une forme de captation de la dette publique du fait principalement de la corruption. Une partie des fonds destinés à l'investissement est en réalité détournée, puis placée à l'étranger. Si on regarde maintenant l'évolution de la fuite des capitaux on remarque des entrées massives à la veille des crises de 2002 et 2008 (Graphique 40). Le secret bancaire ne permet pas de retracer l'origine de ces flux, mais il semblerait que la captation de la dette publique par les élites contribue à l'instabilité et donc d'autant plus à la fuite des capitaux, formant

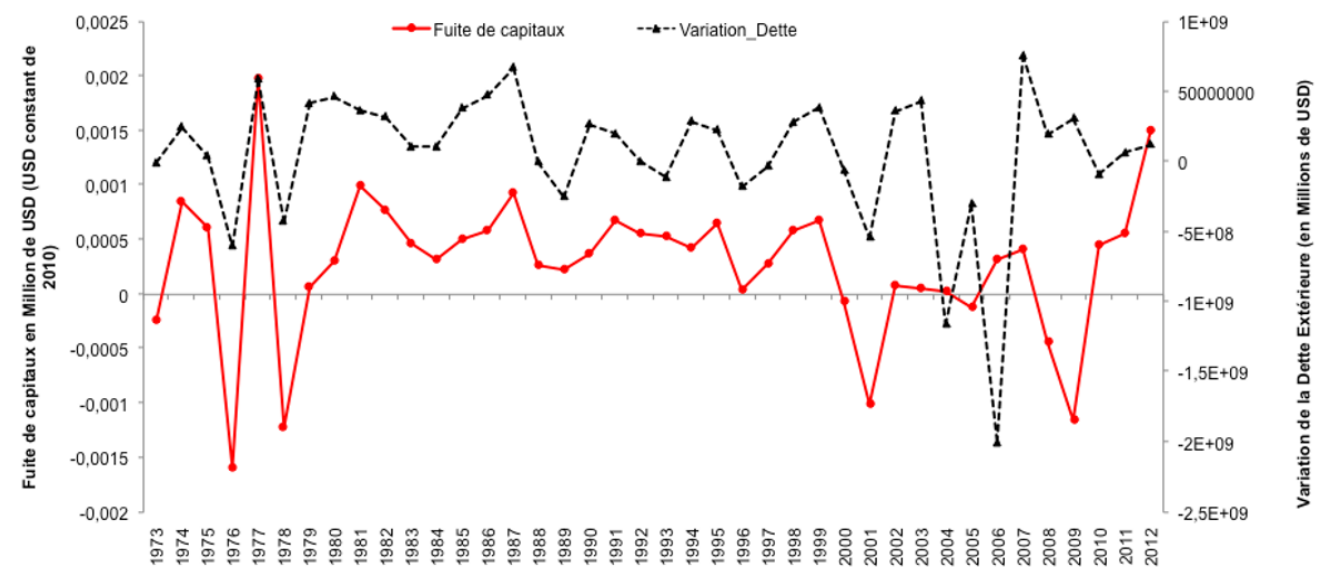
un cercle vicieux (dette-> captation-> instabilité -> fuite des capitaux-> dette...).

Le rapatriement de ces capitaux est donc un enjeu essentiel. Le Projet de Loi sur le Recouvrement et l'Affectation d'Avoirs Illicites du 13 juin 2017 semble prendre acte de ce sujet avec comme objectif l'instauration d'un mécanisme de saisie et confiscation, ainsi que la mise en place d'une agence de recouvrement des avoirs criminels. Il répond à une des principales innovations introduites par la Stratégie Nationale de Lutte contre la Corruption (SNLCC) adoptée en juin 2015. Le rapport 2014 de SAMIFIN (Service des Renseignements Financiers de Madagascar) avait en effet pu montrer que de 2008 à 2014, le montant total approximatif des enjeux financiers à travers les rapports transmis au parquet avoisinait les 800 000 millions d'Ariry.

Le service de la dette : perspectives historiques et prévisions

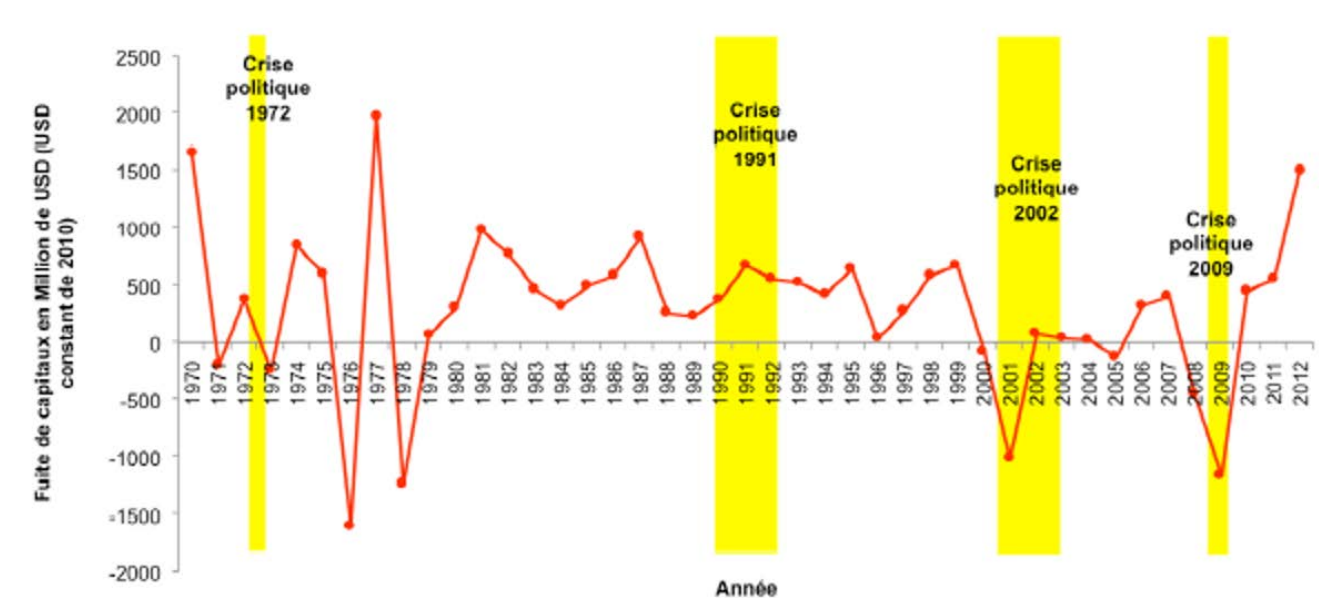
La seconde moitié de la décennie 70, marquée par l'instauration d'une République démocratique d'inspiration socialiste, a été caractérisée, dans le domaine économique, par un large endettement public. Il s'agissait de viser plusieurs objectifs : l'indépendance nationale, la malgachisation, la mise en place d'une stratégie interne d'accumulation et d'indépendance s'appuyant prioritairement sur l'Etat et les entreprises publiques et la satisfaction des objectifs sociaux. Les moyens ont été la nationalisation de nombreuses entreprises, la restriction des échanges extérieurs et les mesures protectionnistes. Cela s'est traduit par un effet d'éviction du secteur privé par le secteur public et parapublic, une fuite en avant de l'économie d'endettement et de fortes discriminations du système de prix. Après la sortie de la zone

Graphique 39 : Fuite des capitaux et variation de la dette extérieure



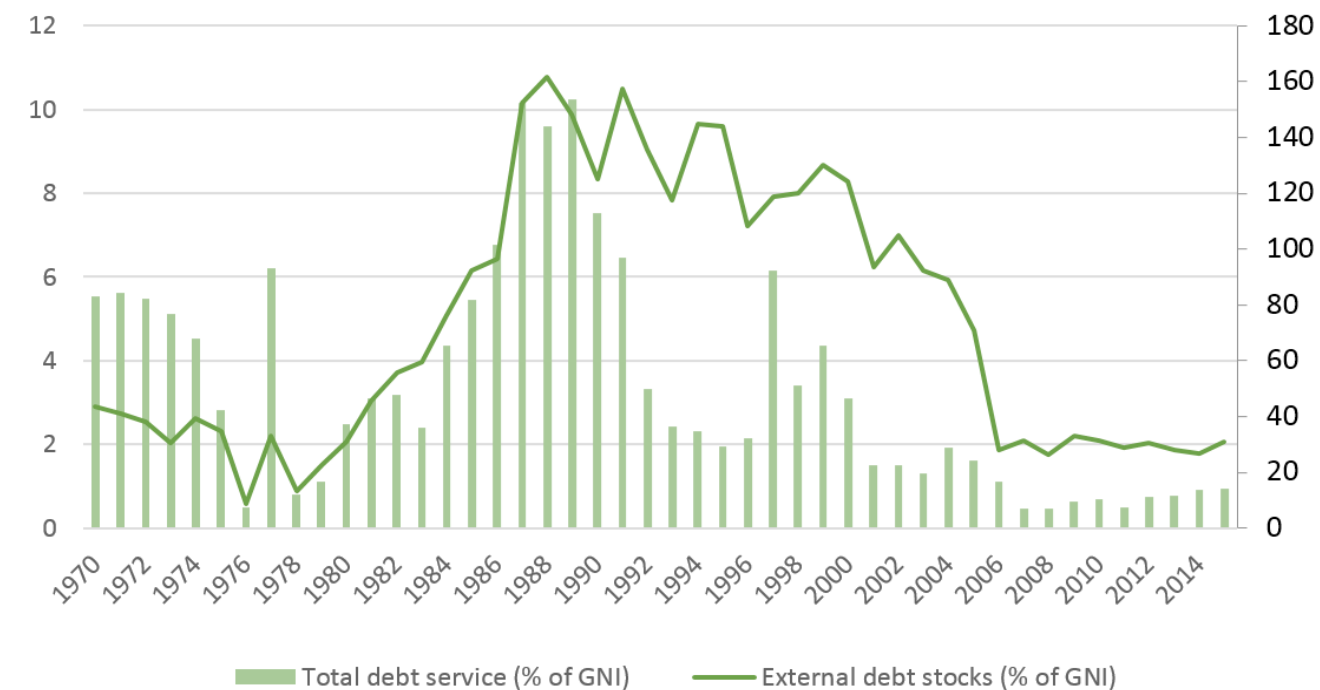
Sources : Ndikumana and Boyce (2012), BFM, INSTAT, PNUD, nos propres calculs

Graphique 40: Fuite des capitaux et crises sociopolitiques



Sources : Ndikumana and Boyce (2012), BFM, INSTAT, PNUD, nos propres calculs

Graphique 41: Evolution du stock et des services de la dette



Sources : Ndikumana and Boyce (2012), BFM, INSTAT, PNUD, nos propres calculs

Franc, le franc malgache (FMG) a été ancré au franc français (jusqu'en 1982) puis à un panier de dix monnaies jusqu'en 1994. Il en a résulté en réalité un resserrement des contraintes obligeant Madagascar à signer des accords avec le Fonds monétaire international (FMI) au début des années 1980 et à mettre en place, après l'économie de l'endettement, une politique d'ajustement structurel appuyée jusqu'en 1987 puis relayée sous les mandats respectifs d'Albert Zafy et de Didier Ratsiraka (Hugon, 2005).

Le programme de stabilisation financière visait à corriger les déséquilibres importants au niveau des finances publiques, de la balance des paiements et de la situation monétaire.

Les mesures prises pour redresser les finances publiques comportaient entre autres : l'élimination des subventions sur les produits de grande consommation tels que le riz, l'amélioration des procédures de recouvrement des arriérés, le relèvement des tarifs du secteur public, la restriction de la l'endettement, une politique d'ajustement structurel appuyée jusqu'en 1987 puis relayée sous les mandats respectifs d'Albert Zafy et de Didier Ratsiraka (Hugon, 2005).

Au niveau de l'amélioration de la balance des paiements, les mesures prises se rapportaient à une restriction rigoureuse des importations, à l'introduction des incitations aux exportations

et à un ajustement du taux de change de la monnaie. Plusieurs contraintes structurelles demeuraient toutefois : les entreprises de la zone franche utilisaient peu d'intrants locaux ; l'agriculture stagnait et les revenus ruraux tendaient à baisser. Malgré une croissance des exportations, le déficit extérieur demeurait élevé du fait des importations incompressibles de biens d'équipement et intermédiaires mais également de biens de consommation essentiels. Le poids de la dette demeurait élevé avec toutefois une tendance à la baisse. La forte baisse en 2006 coïncide avec le programme d'allègement de la dette menée de front par le FMI et l'IADM²⁶. Depuis, le niveau de dette reste historiquement bas, même si on note une augmentation depuis 2014-2015 avec le retour des bailleurs internationaux et de l'ordre constitutionnel.

Depuis 2016, le FMI a accordé un programme de Facilité Elargie au Crédit (FEC) à Madagascar à hauteur de 308,7 millions de DTS jusqu'en 2019 avec remboursement prévu à l'horizon 2030. Selon les estimations du FMI (2017), les ressources intérieures consacrées aux dépenses prioritaires

devraient augmenter progressivement grâce à l'amélioration du recouvrement des recettes et de la structure des dépenses. Le point d'ancrage budgétaire est un solde primaire positif hors investissements financés sur ressources extérieures, c'est-à-dire abstraction faite des remboursements sur le service de la dette. Le déficit global devrait quant lui atteindre 5,0 % du PIB en 2017 et s'établir en moyenne autour de 4% sur la période 2018-2022. Le risque de surendettement semble limité à condition que l'Etat parvienne à assurer la mobilisation des ressources internes et à dégager de nouvelles recettes. même si les probables élections de 2018 font peser un risque sur la dynamique de croissance actuelle.

Il n'en demeure pas moins qu'une accélération de l'endettement entraînant l'augmentation de la part des ressources publiques affectée au paiement de la dette et des intérêts réduit les ressources disponibles pour le financement des secteurs à fort potentiel de développement humain.

²⁶ «Madagascar has qualified for IMF debt relief because of its overall satisfactory recent macroeconomic performance, progress in poverty reduction, and improvements in public expenditure management. Recent policy adjustments in response to sizable fiscal revenue shortfalls, and steps to address the structural and financial weaknesses at the public utility company (JIRAMA) provide assurance that macroeconomic stability will be maintained. In addition, the government has committed to implement a 2006 budget that would be consistent with the authorities' macroeconomic objectives and to strengthen public expenditure management. Performance in these areas provides assurance that resources made available under the Multilateral Debt Relief Initiative will be used effectively.» IMF Press release, 23 December 2005



Chapitre 3

MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN



CHAPITRE 3

MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Le thème du 6^{ième} Rapport National sur le développement Humain de Madagascar, la « Mobilisation des ressources intérieures et le développement humain », est plus que jamais d'actualité dans un contexte marqué par l'importance des besoins de développement. Les incertitudes caractérisant les flux d'aide et d'investissement étranger, les aléas climatiques et les contraintes en matière de remboursement de la dette augmentent l'importance d'accroître les ressources intérieures pour financer les dépenses publiques au service du développement humain durable. Les enjeux du financement des Objectifs du développement Durable (ODD) viennent renforcer l'impératif d'augmenter les recettes de l'Etat d'une part, et, d'autre part, de réfléchir sur les mesures à mettre en œuvre pour améliorer la dépense publique.

3.1. Un système fiscal simple et lisible

La nomenclature fiscale permet de mettre en évidence la structure fiscale qui regroupe les impôts inscrits dans le système fiscal d'un pays. La structure fiscale fournit plus d'informations détaillées et évolutives sur la classification de ces impôts ainsi que leurs caractéristiques respectives. Le Code Général des Impôts fait ressortir que le système d'impôt du pays se structure en deux grandes catégories d'impôts, à savoir les impôts budgétaires qui sont perçus au profit du budget général de l'État et les impôts locaux qui sont perçus pour alimenter le budget des communes où ils sont perçus.

Mais le système fiscal malgache regroupe quatre sous-catégories d'impôts, à savoir:

- **Les impôts directs** : un impôt est dit direct s'il est versé directement par le contribuable auprès de l'administration fiscale qui est supposé en supporter la charge. Le paiement direct de son montant selon la capacité contributive des assujettis ne pourrait affecter le niveau des prix. L'impôt direct est donc réservé aux revenus perçus par les contribuables quel que soit leur nature.

- **Les impôts indirects** : l'impôt indirect est prélevé à n'importe quel stade du circuit économique. Le contribuable qui le paye effectivement, notamment le consommateur, ne le verse pas directement au fisc, car il est incorporé dans les prix des biens et services. En d'autres termes, l'impôt indirect dont le montant serait répercuté sur les prix est un impôt qui pèse sur les revenus des contribuables. C'est un impôt sur les dépenses dont on demande la même contribution à des personnes possédant des revenus différents.
- **Les droits d'enregistrement des actes et mutations** : ce sont des prélèvements perçus au profit du budget général dont le champ d'application concerne l'ensemble des actes et mutations des biens meubles et immeubles au sein du territoire.
- **Les impôts locaux** : les impôts locaux sont perçus au profit des collectivités territoriales décentralisées (CTD), notamment les communes, les régions et les provinces.

Encadré 2 : La nomenclature du système fiscal actuel

TAXATION SUR LES TRANSACTIONS DE PORTE	
Catégories de taxes	Type de taxes
La Taxe produits non pétroliers (PNP)	- La TVA importation - Le Droit des douanes (DD)
La Taxe sur les produits pétroliers (PP)	- Le Taxe sur les produits pétroliers - La TVA sur les produits pétroliers
IMPOT SUR LES TRANSACTIONS DOMESTIQUES	
Catégories d'impôts	Type d'impôts
Les impôts directs	Les impôts sur les revenus et assimilés regroupant : - L'impôt sur le revenu (IR) ; - L'impôt synthétique (IS) ; - L'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) ; - L'impôt sur les revenus des capitaux immobiliers (IRCM) ; - L'impôt sur les plus-values immobilières (IPVI)
Les impôts indirects	- La Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ; - Le Droit d'accises (DA) ; - Les droits et taxes divers
Les droits d'enregistrement des actes et mutations	- Les droits sur les actes et mutations à titre onéreux (DAMTO) ; - Les droits sur les actes et mutations à titre gratuits (DAMTG) ; - Les droits de timbres et assimilés ; - Les taxes sur les contrats d'assurance
Les impôts locaux	- Les impôts fonciers ; - L'impôt de licence (IL) sur les alcools et les produits alcooliques ; - La taxe sur les appareils automatiques ; - L'impôt synthétique (IS) reversé aux collectivités territoriales décentralisées

Un système fiscal de plus en plus porté par les recettes domestiques

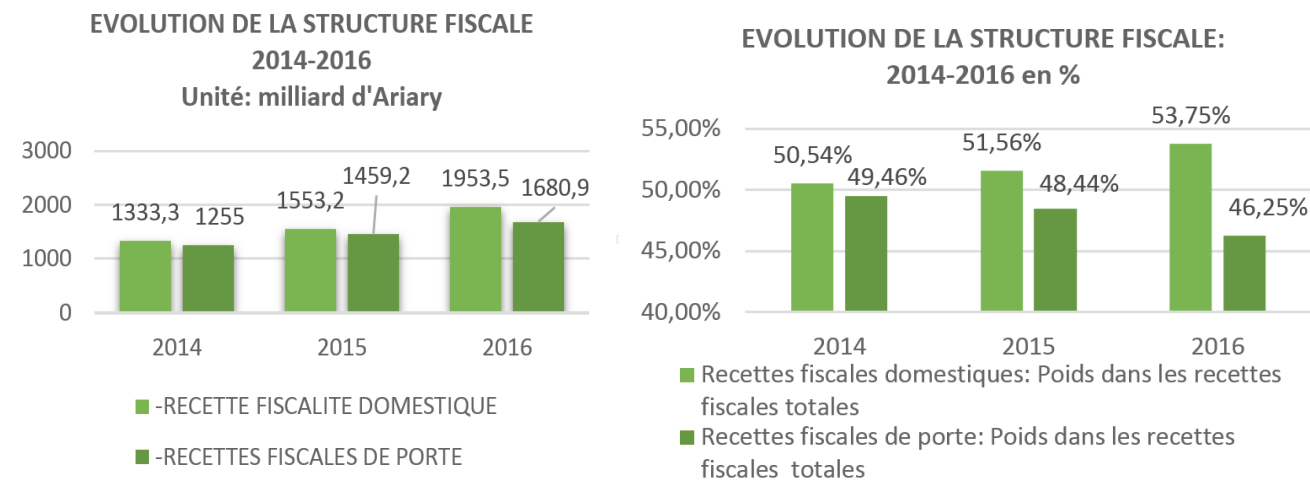
La recette fiscale est un indicateur permettant de mesurer la performance du système fiscal. En effet, un système fiscal performant rapporte une recette fiscale jugée satisfaisante à l'État. Le système fiscal malgache se divise en deux grandes parties, notamment la fiscalité domestique ou interne et la fiscalité de porte ou extérieure. La structure du prélèvement fiscal global permet de mesurer l'importance relative de ces deux types de fiscalité dans la composition des recettes fiscales.

La fiscalité domestique devient plus performante que la fiscalité de porte

Sous l'effet des grandes réformes fiscales de 2008, un changement notable de la structure fiscale s'opère avec une augmentation plus forte de la proportion de recettes fiscales issues du prélèvement sur la production et les transactions domestiques par rapport à l'ensemble des recettes fiscales.

Entre 2014 et 2016, les recettes fiscales domestiques sont passées de 50,54% des recettes totales à 53,75% tandis que les recettes fiscales de portes passaient de 49,46% à 46,25% (Graphique 42).

Graphique 42 : Evolution en termes absolue et relative de la structure fiscale de 2014 à 2016.
Unité : milliard d'Ariary et %.



Source : Lois de finances Initiales de 2014 à 2017 et Evolution des recettes de la DGI et de la DGD, Antananarivo, 2017.

Tableau 9 : Ventilation des recettes fiscales DGI par nature d'impôts

Natures d'impôts	2014	2015	2016	Variation 2014/2016	1er semestre 2017	
	Recettes	Recettes	Recettes		LFI	Recettes
IR	304,73	340,15	453,43	49 %	281,61	301,64
IRSA	260,82	315,57	359,33	38 %	187,02	198,84
IRCM	26,09	28,04	41,46	59 %	19,12	20,08
IPVI	2,41	3,85	5,99	148 %	4,34	3,18
IS	17,32	19,14	22,38	29 %	20,31	18,98
DE	18,58	24,15	25,06	35 %	13,02	12,31
TVA	457,31	544,13	693,17	52 %	333,21	369,34
DA	236,88	268,49	342,94	45 %	164,57	173,86
ASSURANCES	6,54	7,11	7,75	19 %	4,85	3,97
AUTRES	0,47	0,65	1,00	112 %	0,35	0,44
TIMBRES	2,62	2,50	13,68	422 %	6,67	5,67
TOTAL BUDGET GENERAL	1 333,77	1 553,77	1 966,20	47 %	1 035,07	1 108,30

Source : DGI/DPR/SSP

Les recettes fiscales ont enregistré un accroissement significatif depuis ces dernières années en raison de la mise en œuvre des mesures des grandes réformes fiscales prises depuis 2008 sauf durant la période de crise politique (2009-2013) où les recettes fiscales ont beaucoup chuté. Les deux principales composantes de la structure fiscale malgache, notamment la fiscalité de porte et la fiscalité domestique, ont connu chacune une augmentation notable aussi bien en valeur qu'en proportion.

En effet, les recettes fiscales perçues au niveau de la DGI en 2016 ont connu un accroissement de 47,42 % par rapport à 2014. C'est une nette progression allant de 1.333,7 milliards d'Ariary en 2014 à 1.966,2 milliards d'Ariary en 2016 en passant par 1.553,7 milliards d'Ariary en 2015. Cette hausse a fourni à l'Etat 632,5 milliards d'Ariary de recettes supplémentaires sur la période.

L'analyse du Tableau 9 atteste des efforts importants consentis à partir de 2015 pour une

mobilisation accrue des recettes. Les nouvelles mesures administratives mises en place depuis 2015 se sont révélées efficaces et efficientes car elles ont eu, indubitablement, un effet positif sur le niveau des recettes dans la mesure où la fiscalité malgache reste l'une des plus attractives du continent.

Les accords et les conditions spécifiques requis pour l'intégration de Madagascar dans les organisations économiques régionales dont les zones de libres échanges ont provoqué la diminution de la part de la recette de fiscalité de porte par rapport à la recette domestique dans l'ensemble des recettes fiscales du pays.

Par ailleurs, grâce à la mise en œuvre des mesures de bonne gouvernance et de la modernisation de l'administration douanière, la recette fiscale douanière s'améliore et enregistre une hausse annuelle progressive. Par conséquent, les recettes fiscales issues des transactions internationales varient de 1.255,0 milliards d'Ariary en 2014 à 1.680,9 milliards d'Ariary en 2016 après avoir

Tableau 10 : Recettes Douanières 2015, 2016, et T1-2017 en Milliards d'Ariary²⁷

Nature des recettes douanières	2015	2016	2017 (1er Trimestre)
Droits de douanes	331,4	411,5	107,9
TVA Import	728,3	880,5	233,1
Autres Taxes	0,1	0	0,1
Total (Produits non pétroliers)	1059,8	1292,2	341
Taxe sur les produits pétroliers (TPP)	126,7	126,4	37
TVA sur les produits pétroliers (TVP)	272,7	262,4	90,6
Total (Produits pétroliers)	399,4	388,8	127,6
Recettes douanière totales	1459,2	1680,9	468,6

Source : MFB/DGD

27 DTI : Droits et taxes à l'importation ; PNP : Produits non pétroliers ; PP : Produits pétroliers

atteint 1.459,2 milliards d'Ariary en 2015, soit une progression de 33,93% équivalant à 425,9 milliards d'Ariary. Cette situation peut être qualifiée d'atypique car elle ne correspond pas à la tendance baissière constatée dans la quasi-totalité des pays africains compte tenu des conséquences des APE sur les recettes.

De plus, dans les recettes encaissées par la DGD, la part des recettes « droits de douane » (DD) – fiscalité de porte stricto sensu - a même augmenté passant de 8,70 % en 2010 à 11.29 % en 2016 qui est, évidemment, à mettre au crédit de la DGD au titre de l'amélioration de son efficacité et de son efficience.

Cette inversion progressive de tendance de la composition de la structure fiscale marque le début d'une transition fiscale qui s'appuie plutôt sur les ressources fiscales intérieures. Elle renvoie essentiellement aux spécificités de l'économie malgache de ces dernières années.

Par ailleurs, la diminution enregistrée par les recettes de porte depuis ces dernières années peut être expliquée par les principaux facteurs suivants :

- Le regroupement de la collecte du Droit d'accises (DA) sur des biens importés soumis au DA et les impôts rattachés aux cordons douaniers (IBS et IGRNS) au sein de la Direction générale des impôts (DGI).
- La diminution de l'importation des matières premières et des biens de consommations intermédiaires et des produits finis durant la crise politique.
- La suspension du paiement d'une des tranches des Taxes sur les Produits Pétroliers (TPP) et de la TVA sur ces produits (TVAPP) pour éviter la flambée des prix à la pompe durant la période de transition politique.
- Les accords douaniers conclus avec l'Union européenne dans le cadre des accords de partenariats économiques (APE), la SADEC et la COMESA.
- Au fur et à mesure et, en fonction de l'application progressive des accords de libre-échange (Accord de partenariat Economique Intérimaire (APEI)²⁸ avec l'Union Européenne et accords commerciaux régionaux), la part des recettes douanières dans les recettes fiscales diminuera de manière significative et inéluctable. Madagascar a signé les APE intérimaires en 2009 et l'abaissement a effectivement commencé en 2014.

²⁸ Madagascar a signé les APE intérimaires en 2009 (l'abaissement a effectivement commencé en 2014)

Graphique 43 : Répartition des recettes fiscales entre DGI et DGD



Source : MFB

Tableau 11 : Evaluation de l'impact de l'Accord APEI sur les recettes douanières

Année	Perte sur droit de douane en termes relatifs	Perte sur TVA en termes relatifs
2014	-3,0%	-0,3%
2015	-9,6%	-0,8%
2016	-10,1%	-1,0%
2017	-11,4%	-1,1%
2018	-12,8%	-1,3%

Source : MFB/DGD

Tableau 12 : Impact réel Accord APEI

Année	Pertes sur Droits et Taxes (en milliard d'Ariary)
2014	-0,2
2015	-2,9
2016	-12,5

Source : MFB/DGD

Tableau 13 : Importations de Madagascar en provenance de l'UE

	2014	2015	2016	Moyenne
Total des Importations de Madagascar (en Millions de USD)	3355	2961	2965	3094
Importations en provenance de l'UE (en Millions de USD)	498	446	462	469
Part des Imports venant de l'UE dans le total des Imports	14,86%	15,07%	15,59%	15,17%
Revenus Fiscaux (en Milliards d'Ariary)	2083	3011	3365	2910
Recettes Douanières (en Milliards d'Ariary)	1255	1458	1681	1465

Source : MFB

Selon le Service de l'Analyse Economique et des Statistiques de la DGD, l'impact prévisible a été évalué comme suit dans l'hypothèse où le tarif préférentiel APEI se généralise à toutes les importations originaires de l'Union Européenne (impact plafond).

Dans les faits, au vu du Tableau 12, l'impact effectif sur les recettes a été jusqu'ici modéré et largement compensé par la progression des importations et les progrès réalisés par la DGD en matière d'efficacité et d'efficience.

Cependant, il est nécessaire d'anticiper les effets de l'Accord de Partenariat Economique Intérimaire (APEI) négocié avec l'Union Européenne en 2009 et donc en pleine période de transition politique. La mise en application de cet accord aboutit à la suppression progressive des Droits de douane pour les biens importés de l'Europe. Jusqu'à maintenant, il reste difficile d'avoir une estimation exacte de cette perte en recette douanière du fait de l'ouverture graduelle étalée sur plusieurs années et de l'existence de produits sensibles exclus de la libéralisation.

En se basant sur les dernières statistiques du commerce international (Période 2014–2016, Tableau 13), 15% des importations en valeur de Madagascar proviennent de l'Union Européenne. Le déficit en taxes douanières est donc potentiellement du même ordre. Tout effort sur la pression fiscale risque donc d'être contrebalancé par la mise en place de cet accord de libre-échange. Selon l'étude de Fontagné et al. (2010), en anticipant la ratification des Accords de Partenariat Economique (APE), signés en 2014 par une majorité des pays africains²⁹, en moyenne, les pays de la SADC exporteront 33,8% de plus vers le marché communautaire européen et importeront entre 6,6% et 10,6% de plus selon les différents scénarios développés pour estimer l'effet d'un alignement des tarifs douaniers sur les taux préconisés par l'OMC. En termes de recettes douanières, celles-ci devraient baisser entre 13% et 16%. L'effet global est quant à lui difficile à cerner (le secteur privé à l'exportation peut-il compenser la baisse des revenus fiscaux de l'Etat et la baisse de l'activité du secteur soumis à la compétition des importations ?), mais il est plus que probable que les dotations de l'Etat fléchissent sans réelle contrepartie financière étant donnée la difficulté pour les produits malgaches de s'aligner sur les normes prévalentes sur le marché européen.

²⁹ Madagascar a été suspendu de la SADC entre 2009 et 2014 à cause de la crise politique.

Une fiscalité domestique payée par 10% de la population active

Les caractéristiques du système fiscal domestique sont façonnées par les liens entre la fiscalité des activités économiques intérieures, notamment la production, la commercialisation et la consommation des biens et services, d'une part et la matière imposable, c'est-à-dire les éléments économiques sources d'impôt tels que le revenu, le capital, les biens et services, etc.

La population fiscale évolue selon le niveau de développement économique et de la performance de l'administration fiscale. En d'autres termes, un accroissement du niveau de production des agents économiques entraîne une augmentation du nombre des contribuables et des ressources provenant de divers types d'impôt.

On constate que le nombre de contribuables reste faible même s'il augmente régulièrement. En 2010, l'impôt était payé seulement en moyenne par 10% de la population malgache active³⁰. On recense 1.422.738 personnes qui ont dû s'acquitter de l'impôt en 2010 contre 1.693.060 en 2014, soit une hausse de plus de 270.000 contribuables astreints à l'impôt.

³⁰ La population active à Madagascar est estimée à 10 638 000 en 2010 et 11 931 000 en 2014 (Données de la Banque Mondiale).

Tableau 14 : Evolution du nombre de contribuables par catégorie d'impôt

Année	2010		2014	
	Effectif	En %	Effectif	En %
Catégorie d'impôts				
Impôt sur le revenu général	853.280	59,99%	616.107	36,39%
Impôt foncier urbain	485.198	34,10%	969.558	57,26%
Impôt sur les bénéfices des sociétés et autres	84.260	5,91%	107.395	6,35%
Total de contribuables	1.422.738	100%	1.693.060	100%

Source : Statistiques de la fiscalité domestique, DGI, SAEF, Antananarivo, 2015.

L'impôt sur le revenu général, c'est-à-dire les revenus et assimilés regroupant, l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers (IR), l'impôt synthétique (IS), l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA), l'impôt sur les revenus des capitaux immobiliers (IRCM) et l'impôt sur les plus-values immobilières (IPVI) fournit un nombre des contribuables assez large même si leur effectif a connu une chute significative durant ces dernières années. Le nombre des contribuables qui ont payé ce type d'impôt a diminué de 853.280 personnes en 2010 à 616.107 en 2014. En effet, il représente 59,99% de l'ensemble des contribuables en 2010 contre 36,39% en 2014. Les personnes assujetties à l'impôt urbain ne cessent de croître. Elles sont les plus importantes en termes d'effectif dans la composition de la population fiscale. Leur nombre est passé de 485.198 propriétaires en 2010 à 969.558 en 2014. Elles constituent 34,10% de l'ensemble des contribuables en 2010, contre 57,26% en 2014, soit une hausse de plus de 23% sur la période. Concernant, les personnes morales qui ont pu s'acquitter effectivement des impôts sur les bénéfices des sociétés et sur les biens mobiliers, leur nombre est relativement faible. En effet, 84.260 contribuables sont recensés en

2010 contre 107.395 en 2014. Ils représentent en moyenne 6% de l'ensemble des contribuables durant la période considérée.

Les actifs occupés du secteur privé représentent 75% des contribuables assujettis à l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA).

Les contribuables assujettis à l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) constituent la majeure partie des contribuables soumis à l'impôt sur les revenus, tous confondus et assimilés.

En 2015, on enregistre 440.404 contribuables assujettis à l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) dont 75% sont des actifs occupés du secteur privé et les restes sont des actifs exerçant dans le secteur public. Les contribuables qui ont des revenus inférieurs à 250.000 Ariary représentent un peu moins de la moitié de l'ensemble des contribuables. Chacun d'eux paie mensuellement un impôt symbolique (moins de 4.000 Ariary).

Tableau 15 : Répartition des contribuables assujettis à l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) selon la nature institutionnelle d'activité.

En 2015		
Impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA)		440404
Contribuables du secteur privé		329866
-	Entre 0 et 250 000 Ariary	195729
-	>250 000 Ariary	134138
Contribuables du secteur public		110538
-	Entre 0 et 250 000 Ariary	956
-	> 250 000 Ariary	109581

Source : Statistiques de la DGI, SAEF, Antananarivo, 2017

Les entreprises représentent 2% de la population fiscale

Le nombre des entreprises assujetties auprès de l'administration fiscale varie selon leur taille. Ce sont des contribuables constituées par des micros et petites entreprises, des moyennes entreprises et des grandes entreprises. A cela s'ajoute les micros entreprises individuelles soumises à l'impôt synthétique.

Le Graphique 44 et le Tableau 14 illustrent la situation récente du nombre des contribuables par type d'entreprise qui se sont acquittés de leurs charges fiscales auprès des différentes structures de l'administration fiscale.

Ces figures font ressortir 380.723 entreprises assujetties recensées en 2014 qui ont acquitté des charges fiscales à hauteur de 1.347,94 milliards d'Ariary.

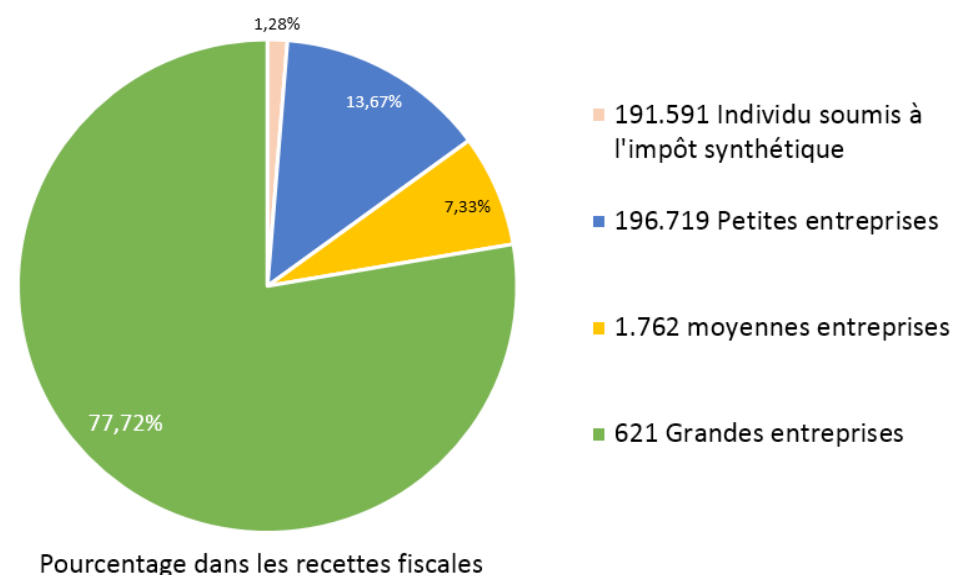
Par rapport à la taille de ces entreprises, on dénombre 191.591 petites unités réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'Ariary

qui ont payé l'impôt synthétique d'un montant de 17,3 milliards d'Ariary auprès des centres fiscaux en 2014. Les petites entreprises effectuant un chiffre d'affaires entre 20 millions d'Ariary et 200 millions d'Ariary qui ont acquitté un impôt d'une valeur de 184,28 milliards d'Ariary auprès des centres fiscaux territoriaux sont au nombre de 196.749. Elles constituent la quasi-totalité des contribuables ayant le statut d'entreprise en termes d'effectif à Madagascar.

Le nombre des moyennes entreprises ayant un chiffre d'affaires compris entre 20 millions d'Ariary et 200 millions d'Ariary qui faisaient l'objet de traitement des dossiers au niveau des Services Régionaux des Entreprises (SRE) qui payé un montant total d'impôt de 98,89 milliards d'Ariary, s'élève à 1.762 en 2014.

En 2014, 621 entreprises de grande taille réalisant plus de 200 millions d'Ariary de chiffre d'affaires ont payé leur impôt auprès de la Direction des Grandes Entreprises (DGE), soit près de 78% des impôts payés par l'ensemble des entreprises pour l'exercice fiscale 2014.

Graphique 44 : Nombre des contribuables par type d'entreprise et poids relatifs dans la structure fiscale en 2014



Source : Statistiques de la fiscalité domestique, DGI, SAEF, Antananarivo, 2015.

Tableau 16 : Prélèvement fiscal par type d'entreprise. Année 2014. Unité : milliard d'Ariary

Type d'entreprise	Recettes fiscales en Milliard d'Ariary
Milliard d'Ariary	17,3
Petites entreprises	184,28
Moyennes entreprises	98,89
Grandes entreprises	1.047,47
Total	1.347,94

Source : Statistiques de la fiscalité domestique, DGI, SAEF, Antananarivo, 2015

Tableau 17 : Poids de l'impôt payé par les grandes entreprises dans les recettes fiscales intérieures en %

Niveau de perception	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Direction des grandes entreprises (DGE)	76,90	79,44	75,60	81,59	81,44	85,40	83,52	76,9	77,3
Province d'Antananarivo hors DGE	17,00	15,50	15,70	12,80	13,90	11,40	12,08	14,00	14,10
Autres (5 provinces, DGT, etc.)	6,10	5,06	8,70	5,61	4,66	3,20	4,40	9,10	8,60

Source : MFB, Statistiques de la fiscalité domestique, DGI, Antananarivo, 2017

Indice de dépendance des recettes fiscales : les grandes entreprises assurent en moyenne près de 80% des recettes fiscales intérieures

Le système fiscal est également appréhendé à partir de l'indice de dépendance de l'Etat aux recettes venant d'un nombre restreint de contribuables, en particulier les grandes entreprises. Il s'agit de mesurer le degré de dépendance, voire de vulnérabilité du financement, du secteur public par rapport aux résultats économiques de ces entreprises en question. Cette dépendance s'apprécie sur la base de la proportion des recettes générées par les grandes entreprises par rapport aux recettes fiscales totales collectées par la Direction générale des impôts.

Le Tableau 17 révèle qu'il y a une forte dépendance des recettes fiscales aux grandes entreprises. En d'autres termes, l'Etat est largement dépendant vis-à-vis des gros contribuables gérés par la DGE.

Celles-ci assurent en moyenne près de 80% des recettes fiscales intérieures entre 2008 et 2016. Ceci met en évidence que le système fiscal malgache reste encore fragile car la majeure partie des recettes fiscales intérieures sont assurées par un nombre limité de contribuables. Une concentration des recettes fiscales auprès des grandes entreprises qui se renforce. En effet, la part d'impôt payé par les grandes entreprises dans l'ensemble du prélèvement fiscal sur les transactions domestiques croît continuellement, même si une baisse a été enregistrée depuis ces trois dernières années. Elle est passée de 76,90% en 2008 à 83,37% en 2014 avant de redescendre au niveau de 77,3% en 2016.

Une forte concentration des recettes fiscales dans la province d'Antananarivo.

L'analyse des recettes fiscales intérieures par province de perception fait ressortir l'origine géographique des recettes fiscales et leur région de concentration.

La première place dans ce classement géographique du niveau de perception des recettes fiscales est occupée par la région d'Antananarivo. Celle-ci enregistre en moyenne près de 12,5% de l'ensemble des recettes fiscales de la DGI entre 2008 et 2016. Cette situation est expliquée par la forte concentration dans cette province des petits et moyens contribuables, notamment les salariés occupés du secteur formel, les micros et petites entreprises assujetties à l'impôt synthétique et les moyennes entreprises réalisant un chiffre d'affaire compris entre 20 millions d'Ariary et 200 millions d'Ariary. Les recettes fiscales collectées au niveau des autres provinces restent toujours assez faibles avec une moyenne de 4 % par an durant ces dernières années.

Quant aux recettes collectées auprès du service contentieux de la Direction générale du trésor, elles représentent en moyenne près de 3,5% des recettes fiscales intérieures durant ce période.

Une fiscalité de porte simplifiée

Les mesures de simplification de la législation fiscale ont abouti à la nouvelle structure de la fiscalité de porte constituée principalement par :

- Les taxes sur les produits pétroliers importés telles que la taxe sur les produits pétroliers (TPP) et la TVA sur les produits pétroliers (TVAPP),

- Les droits et taxes assis sur les autres marchandises importées, notamment les Droits de douanes (DD), la TVA et les autres taxes budgétaires comme le droit de navigation, l'amende budgétaire, etc.

Près de 82% des recettes douanières sont perçues au niveau du port de Toamasina

En 2016, la perception des taxes sur les transactions internationales est fortement concentrée sur les services de douanes de Toamasina. Près de 82% des recettes douanières y sont perçues, soit un montant de 1.378,4 milliards d'Ariary, dont 60,05% sont collectées par le service en charge de percevoir les taxes sur les marchandises non pétrolières et 21,92% par le service en charge de collecter les taxes sur l'importation des produits pétroliers (Tableau 18). Les autres points de prélèvement ont enregistré un faible taux de perception de 18%, dont les deux services de douanes d'Antananarivo en assurent plus de 10%.

Les travaux d'extension du port de Toamasina menés conjointement par le gouvernement malgache et la coopération japonaise depuis la deuxième moitié de 2017 témoignent de l'effort visant à moderniser ce port et accroître sa capacité.

Tableau 18 : Niveau de perception des recettes par service des douanes en milliard d'Ariary et en %

	Année 2014		2015		2016	
	Milliards d'Ariary	En %	Milliards d'Ariary	En %	Milliards d'Ariary	En %
Services des douanes						
Toamasina Port	667,5	53,18	819,8	56,18	1.009,5	60,05
Toamasina -Pétrole	353,1	28,13	381,9	26,17	368,5	21,92
Autres : Ivato, Mahajanga, Nosy-Be, etc.	234,4	18,69	357,5	17,65	304,4	18,03
Recettes fiscales de porte	1.255,0	100	1.459,2	100	1.680,9	100

Source : MFB, Statistiques de la fiscalité douanière de 2014 à 2016, DGD, Antananarivo, Juillet 2017.

Des recettes totales hors dons par nature marquées par la faiblesse des recettes non-fiscales

L'analyse du Tableau 19 qui retrace la structure des recettes totales hors dons permet de faire les constatations suivantes:

- La faiblesse exceptionnelle des recettes non fiscales déjà stigmatisée supra qui stagnent au fil des années et qui ne représenteront en 2017 que 1,84 % du total (LFR). Cette

constatation en dit long sur les marges de progrès dans ce domaine.

- Les bonnes performances enregistrées au niveau de la DGD : la poursuite de la progression des recettes douanières reflète les efforts consentis par cette régie pour améliorer son efficacité et son efficience ce qui permet de compenser l'impact grandissant des accords régionaux et de l'Accord de Partenariat Economique intérimaire avec l'Union Européenne (APEi).

Tableau 19 : Répartition des recettes fiscales par nature (budget 2015 à 2017)

	2015 Réalisé	2016 Réalisé	Variation 2015 /2016	2017		Variation LFI-LFR	Variation 2015 /2017
				LFI	LFR		
Recettes totales et dons	3 515,8	4 385,4	24,73%	5 389,6	5 549,5	2,97%	57,84%
Recettes totales	3 093,8	3 749,0	21,18%	4 156,6	4 306,5	3,61%	39,20%
Recettes fiscales brutes	3 013,0	3 647,1	21,05%	4 080,1	4 230,0	3,67%	40,39%
Recettes fiscales nettes	2 972,2	3 477,7	17,01%	3 931,1	4 081,0	3,81%	37,31%
Impôts	1 513,0	1 813,7	19,88%	2 004,0	2 104,0	4,99%	39,06%
Douanes	1 459,2	1 664,0	14,04%	1 927,0	1 977,0	2,59%	35,49%
Remboursements TVA (DGI)	40,8	152,5	273,77%	149,0	149,0		
Remboursement TPPR (DGD)		16,9					
Recettes non fiscales	80,80	101,90	26,11%	76,5	76,5	0,00%	-5,32%
soit en % des recettes totales	2,61%	2,72%		1,84%	1,78%		

Source : MFB, DGI et nos propres calculs

Tableau 20 : Impôts directs dans les recettes intérieures de 2014 à 2016 en milliard d'Ariary et en %

Catégories d'impôts	2014			2015			2016			2014 /2016
	Ariary	En % des impôts directs	En % des recettes intérieures totales	Ariary	En % des impôts directs	En % des recettes intérieures totales	Ariary	En % des impôts directs	En % des recettes intérieures totales	
IR	304,7	49.8%	22.8%	340,1	48.1%	21.9%	453,4	51.4%	23.1%	48.80%
IS	17,3	2.8%	1.3%	19,1	2.7%	1.2%	22,4	2.5%	1.1%	29.19%
IRSA	260,8	42.7%	19.6%	315,6	44.7%	20.3%	359,3	40.7%	18.3%	37.77%
IRCM	26,1	4.3%	2.0%	28,0	4.0%	1.8%	41,5	4.7%	2.1%	58.93%
IPVI	2,4	0.4%	0.2%	3,8	0.5%	0.2%	5,9	0.7%	0.3%	148.28%
Total ID	611,4		45.8%	706,7		45.5%	882,6		44.9%	44.36%
TOTAL RI	1333,8			1553,8			1966,2			47%

Source : Statistiques de la fiscalité domestique de 2014 à 2016, DGI/DPR/SSP, Antananarivo, février 2017

Des recettes fiscales dominées par la fiscalité indirecte

La répartition des recettes fiscales directes et indirectes est caractérisée par la stabilité de la structure des recettes fiscales pendant toute la période 2014-2016 et par la prépondérance de la fiscalité indirecte qui représente plus de 55 % des recettes totales. Cette tendance s'accroît au fil des années. Le poids des recettes de TVA avec 35,3 % du total des recettes totales, mais 63% de l'impôt indirect en 2016, reste remarquable, malgré l'importance du secteur informel.

On note également la stabilité des recettes des taxes directes qui ne reflète pas l'évolution de l'économie et donc la progression vraisemblable des bénéfices des entreprises.

La structure des impôts directs assis sur les transactions intérieures est déterminée par les parts relatives des différents types d'impôts qui la composent dans les recettes fiscales perçues au niveau de la Direction générale des impôts. Il s'agit de l'impôt sur le revenu (IR), de l'impôt synthétique (IS), de l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA), de l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (IRCM) et de l'impôt sur les plus-values immobilières (IPVI).

- **L'impôt sur le revenu représente plus de 23 % de l'ensemble des recettes fiscales domestiques.**

Du point de vue fiscale, le revenu se définit comme toute somme d'argent provenant d'une source permanente et perçue par un agent économique au cours d'une année, soit de façon régulière comme le revenu salarial, soit non régulière comme les gains en capital, est imposable. Imposer le revenu consiste à prélever obligatoirement une partie des gains qu'une

personne physique ou morale réalise au moment de son acquisition et quel que soit son allocation ultérieure.

D'après l'administration fiscale malgache³¹, l'impôt sur le revenu est un impôt qui frappe tous les revenus réalisés à Madagascar par des personnes physiques ou morales non soumises à l'IRSA, de quelque nature qu'ils soient, et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe est supérieur ou égal à 20 millions d'Ariary ou par celles optant pour le régime du réel.

Le Tableau 20 fait ressortir que l'impôt sur le revenu (fusion de l'impôt sur les bénéfices des sociétés et l'impôt sur les revenus non salariaux) occupe une place importante des impôts directs. Ce type d'impôt rapporte à l'Etat 304,7 milliards d'Ariary en 2014 contre 453,4 milliards d'Ariary en 2016. Il représente 23,1 % de l'ensemble des recettes fiscales perçues au niveau de la DGI en 2016 et plus de 51% des impôts directs en 2016. Cet impôt a connu une variation de +48,8% entre 2014 et 2016.

- **La part de l'impôt synthétique dans les recettes domestiques reste très faible et gravite autour de 1 %.**

Du point de vue fiscale, l'impôt synthétique est une forme particulière de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de type individuel. L'administration fiscale malgache définit l'impôt synthétique comme un impôt dû par les personnes et entreprises individuelles qui exercent des activités indépendantes dans le secteur formel³². Il frappe les personnes physiques et les entreprises individuelles ayant un chiffre d'affaires ou un revenu brut ou un gain estimé à moins de 20 millions d'Ariary hors taxe annuel avec un taux de 5% sur la base imposable. Il est perçu au titre du budget général

avant d'être affecté aux collectivités territoriales décentralisées. Il ne représente en moyenne que 1,20% des recettes fiscales intérieures durant ces trois dernières années.

- **L'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) assure en moyenne près de 20% des recettes fiscales intérieures.**

L'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) constitue un élément plus important des impôts directs. Il pèse en moyenne pour 42% des impôts directs sur ces trois dernières années. D'après l'administration fiscale, il est appliqué à toutes les rémunérations fixes, les indemnités et autres avantages en nature, les rentes viagères, etc. perçues à Madagascar ou de source malgache par toutes les personnes physiques exerçant un emploi salarié aussi bien dans le secteur public que privé formel. L'IRSA assure en moyenne près de 20% des recettes fiscales perçues au niveau de la DGI. Sa part dans la composition des recettes fiscales intérieures s'accroît significativement depuis ces dernières années avec une augmentation de +37,7% entre 2014 et 2016. En effet, l'IRSA fournit à la caisse de l'Etat 260,8 milliards d'Ariary en 2014 contre 350,7 milliards d'Ariary en 2016, soit près de 100 milliards d'Ariary de hausse.

- **L'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (IRCM) représente en moyenne près de 2 % des prélèvements fiscaux intérieurs.**

L'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers (IRCM) est un impôt qui frappe les personnes morales et les personnes physiques percevant des revenus dérivés de la propriété d'actifs mobiliers, les intérêts, les revenus et toutes autres obligations et des emprunts des entreprises financières, industrielles, commerciales ou civiles dont leur siège social se trouve à Madagascar.

Parmi les impôts directs, l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers rapporte une part relativement modeste dans la composition des recettes fiscales intérieures, 4% en moyenne. A cet égard, sa contribution s'élève à 26 milliards d'Ariary en 2004 et atteint 41,5 milliards d'Ariary en 2016, soit en moyenne 2,1% des prélèvements fiscaux effectués par la DGI.

- **La contribution de l'impôt sur les plus-values immobilières (IPVI) aux recettes fiscales domestiques est de 0,3%.**

L'impôt sur les plus-values immobilières (IPVI) est un impôt assis sur les plus-values réalisées par les personnes physiques lors de la cession à titre onéreux de biens immobiliers. La plus-value imposable est la différence entre le prix de cession et le prix de revient de l'immeuble³³. Le concours de ce type d'impôt dans la composition des recettes fiscales intérieures est minime car il ne rapporte à l'Etat que 5,9 milliards d'Ariary en 2016, soit environ 0,3% de l'ensemble des recettes perçues au niveau de la DGI.

Les impôts indirects dominés par la TVA

L'impôt indirect est un impôt assis sur les biens et services perçu à travers le circuit économique. En réalité, il s'agit de l'impôt sur les dépenses effectuées par les agents économiques, notamment les ménages et les entreprises. Il pèse indirectement sur les revenus de ces agents à l'occasion des dépenses qu'ils font.

Dans le système fiscal malgache, l'impôt indirect regroupe la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA), le Droit d'accises (DA) et les droits et taxes divers (Tableau 21).

³¹ DGI, *Sommaire de la politique fiscale 2014*, SAEF, Antananarivo, 2014, pp. 2-8

³² Les activités indépendantes du secteur formel regroupent les professions libérales, les agriculteurs, les éleveurs et pêcheurs, les artisans, les commerçants, les prestataires de services, les transporteurs par véhicule motorisé et non motorisé, etc. L'élément économique imposable est le bénéfice réel avec un taux d'imposition abaissé à 20 % appliqué aux résultats des exercices clôturés à partir du premier janvier 2013.

³³ Le prix de cession correspond au prix stipulé dans l'acte augmenté le cas échéant des charges au profit du vendeur et diminue des frais de cession tandis que le prix de revient est le prix d'acquisition augmenté des charges d'acquisition (frais d'actes, honoraires des notaires et droits de mutation, dépenses de travaux de réparation et des intérêts des emprunts et de construction ou reconstruction)

Tableau 21 : Impôts indirects intérieurs de 2014 à 2016, en milliard d'Ariary et en pourcentage

Catégories d'impôts	2014			2015			2016			2014 /2016
	Ariary	En % des impôts indirects	En % des recettes intérieures totales	Ariary	En % des impôts indirects	En % des recettes intérieures totales	Ariary	En % des impôts indirects	En % des recettes intérieures totales	
TVA	457,3	63.3%	34.3%	544,1	64.2%	35.0%	693,1	64.0%	35.3%	51.6%
DA	236,9	32.8%	17.8%	268,5	31.7%	17.3%	342,9	31.6%	17.4%	44.8%
DE	18,6	2.6%	1.4%	24,1	2.9%	1.6%	25,1	2.3%	1.3%	34.9%
Assurances	6,5	0.9%	0.5%	7,1	0.8%	0.5%	7,7	0.7%	0.4%	18.6%
Timbre	2,6	0.4%	0.2%	2,5	0.3%	0.2%	13,7	1.3%	0.7%	421.6%
Autres	0,472	0.1%	0.0%	0,654	0.1%	0.0%	1	0.1%	0.1%	112.4%
Total II	722,4		54.2%	847,0		54.5%	1083,6		55.1%	50.0%
TOTAL RI	1333,8			1553,8			1966,2			47.4%

Source : Statistiques de la fiscalité domestique de 2014 à 2016, DGI/DPR/SSP, Antananarivo, février 2017

La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) constitue la principale source de recettes fiscales intérieures et en assure environ 35%.

Le champ d'application de la TVA concerne toutes les opérations d'importation, de production et de commercialisation de biens et services réalisées à Madagascar. Elle est payée à chaque étape du processus de production et de circulation des biens et services, mais elle n'est perçue qu'une seule fois quel que soit le nombre de transactions. La base taxable de la TVA³⁴ est généralement le chiffre d'affaires réalisé annuel hors taxe supérieur ou égal à 200 millions d'Ariary dont le taux est augmenté de 20% depuis 2008, contre 18% auparavant. Le montant de taxe sur la consommation encaissée par l'Etat s'accroît légèrement entre 2014 et 2016. Son montant est passé de 457,3 milliards d'Ariary en 2014 à 693 milliards d'Ariary en 2016. En plus de l'augmentation du taux, d'autres réformes introduites depuis 2008 ont contribué à renforcer le rendement de la TVA. Cependant, cette hausse tendancielle des recettes sur la consommation

est due essentiellement à l'augmentation des prix des biens et services. Il convient de mentionner que la crise politique de 2009 a eu des retombées négatives aussi bien sur le recouvrement fiscal intérieur que celui de porte. En effet, la dégradation de la TVA constatée durant la période de crise est liée essentiellement à la diminution des chiffres d'affaires des grandes entreprises et à la faiblesse du niveau de recouvrement de la TVA.

Par ailleurs, l'analyse de la répartition des recettes fiscales fait ressortir trois ensembles de remarques. Tout d'abord, plus de 95% des recettes budgétaires internes de l'Etat sont constituées de recettes fiscales. Les recettes non fiscales liées à l'exploitation des ressources naturelles (exploitation minière et forestière, pêche) pourtant abondantes sont donc très largement minoritaires. Deuxièmement, le poids de la TVA dans la structure fiscale malgache est très important. Que ce soit dans les Recettes Fiscales Intérieures ou dans les Droits et Taxes sur le Commerce Extérieur, la TVA est le premier poste de recettes et constitue plus de la moitié

34 Toutefois, les personnes optant à l'assujettissement de la TVA par demande et les personnes optant pour la tenue d'une comptabilité régulière sont soumises à la TVA quel que soit son chiffre d'affaires annuel

Tableau 22 : Taux d'imposition des IRP, IBS et TVA en Afrique

Pays	Impôts sur le Revenu des Particuliers (IRP)	Impôts sur le Bénéfice des Sociétés (IBS)	Taxes sur la Valeur Ajoutée (TVA)
Cameroun	35	38,5	19,3
Côte d'Ivoire	36	25	25
Ghana	25	25	12,5
Kenya	30	30	16
Lesotho	35	25	14
Madagascar	20	20	20
Maurice	15	15	15

Source : Banque Mondiale (2014)

des recettes totales (53%).

Si on compare avec d'autres pays africains, on remarque que le taux de TVA est un des plus importants tandis que les taux d'imposition sur les revenus des particuliers et les bénéfices des sociétés sont des plus faibles. La société malgache étant caractérisée par un fort degré d'inégalité des revenus, cette structure d'imposition est donc particulièrement défavorable pour les plus démunis pesant notamment disproportionnellement sur la consommation des biens de première nécessité.

- **Les droits d'accises (DA) fournissent en moyenne près de 17,5% des recettes fiscales domestiques.**

Le droit d'accises est un impôt indirect spécifique qui frappe la récolte, l'extraction, la fabrication, l'achat local, la prestation de services et l'importation de certains produits tels que les bières, les vins, les boissons fermentées, l'alcool éthylique, le tabac, les cigares, la communication par téléphone mobile, etc., dont la taxation peut être spécifique ou ad valorem. Le droit d'accises, complété par les droits et taxes divers, occupe une place assez importante dans l'ensemble des recettes fiscales intérieures. Depuis la mise en œuvre des grandes réformes fiscales en 2008,

sa part dans la constitution des recettes fiscales intérieures ne cesse d'augmenter de manière significative. En effet, son montant est passé de 236,8 milliards d'Ariary en 2014 à 342,8 milliards d'Ariary en 2016, soit une progression de 44% entre 2014 et 2016. Il assure en moyenne près de 17,5% des recettes fiscales perçues par la DGI au cours de ces trois dernières années.

- **Les droits d'enregistrement des actes et mutations et autres droits du budget général.**

Les droits d'enregistrement des actes et mutations sont des éléments constitutifs du système fiscal malgache³⁵. Selon le Code Général des Impôts (CGI), ce type d'impôt est perçu au niveau de la DGI et frappe l'ensemble des actes et mutations intervenus à Madagascar ou relatifs à des biens situés dans le territoire de la République de Madagascar. Ils sont complétés par les droits de timbres et assimilés et les taxes sur les contrats d'assurance.

Plus de 2,5% des recettes fiscales domestiques proviennent de droits d'enregistrement, d'actes et mutations et de taxe sur les contrats d'assurance. Les droits d'enregistrement des actes et mutations contribuent faiblement à la composition des recettes fiscales intérieures. En

35 Selon le CGI, il existe deux catégories de droits d'enregistrement des actes et mutations, à savoir les Droits sur les Actes et Mutations à Titre Onéreux (DAMTO) qui concernent l'enregistrement des actes translatifs de propriété des biens meubles et immeubles à titre onéreux et les Droits sur les Actes et Mutations à Titre Gratuit (DAMTG) qui s'appliquent aux actes constatant les donations (mutations entre vifs) et les successions (mutations par décès).

effet, ils fournissent à l'Etat 47,5 milliards d'Ariary en 2016, soit 2,8 % des recettes fiscales perçues auprès de la DGI, contre 28,1 milliards d'Ariary en 2014 même si les recettes assises sur les contrats d'assurance ont connu une progression annuelle relativement significative allant de 6,5 milliards d'Ariary en 2014 à 7,7 milliards d'Ariary 2016³⁶.

Un faible taux de pression fiscale

Malgré un environnement législatif et réglementaire à la fois simple et avec des taux d'imposition modérés, et donc non pénalisants, voire incitatifs, le taux de pression fiscale reste chroniquement l'un des plus faibles du continent africain avec un taux brut de 11,15 % en 2011, une chute à 10,39 % en 2012, puis une remontée progressive pour s'afficher à 11,20 % brut hors Air Madagascar en 2016.

Le Tableau 23, ci-dessous, témoigne que Madagascar n'a pas suivi la tendance générale haussière constatée depuis dix ans en Afrique subsaharienne. En 2015, elle occupe la dernière place avec un taux de pression fiscale de 10,54 % alors que le Zimbabwe, le Botswana et la Namibie font partie du peloton de tête avec des taux de pression fiscale largement supérieurs à 30%.

L'analyse de l'historique des taux de pression fiscale permet de constater que le taux maximum a été atteint en 2008 avec 12,98%. Le Tableau 24 confirme la chronicité de la faiblesse du TPF à Madagascar mais fait, également, apparaître une tendance haussière depuis 2015.

Le taux de pression fiscale pour 2017 avait été évalué à 11 % dans la Loi de Finances initiale, mais a été porté à 11,4 % dans la LFR compte tenu des bonnes performances enregistrées depuis le début de l'année tant par la DGI que par la DGD confirmant ainsi la tendance positive évoquée ci-dessus. En tout état de cause, beaucoup reste à faire car la moyenne des Etats africains se situe à 17 % contre 35 % pour les pays de l'OCDE.

³⁶ Si l'on exclut la compensation effectuée entre les dettes croisées de l'Etat envers Air Madagascar et celles de la Compagnie envers l'Etat au titre des impôts et taxes, le TPF est 11,20%.

Le Graphique 45 compare la corrélation entre le taux de pression fiscale et l'évolution du taux de croissance. On peut constater le parallélisme des courbes depuis 2015 : en termes d'efficacité, force est donc de constater que le taux de pression fiscale progresse seulement à hauteur de la croissance. Les efforts d'accroissement de l'efficacité de l'administration fiscale ne sont pas marqués par une dé-corrélation entre le taux de pression fiscale et le taux de croissance du Pib.

C'est bien au niveau du taux de pression fiscale que se situe le paradoxe fiscal malgache.

Avec une fiscalité simple et une pression fiscale théorique unanimement qualifiée de modérée, les recettes fiscales devraient être plus importantes. En tout état de cause, les contribuables ne peuvent raisonnablement mettre en cause le poids de la fiscalité universellement jugé modeste.

On peut sans doute expliquer cette faible performance par l'évasion fiscale, la corruption notamment au niveau du contrôle fiscal et le manque de moyens des régies financières qui ont pesé lourdement sur les montants collectés.

Les initiatives et réformes menées depuis 2015 tant sur le plan de la législation, l'accroissement des capacités, l'organisation administrative et la modernisation du contrôle fiscal devraient porter leurs fruits à court terme et permettre aux régies financières malgaches de rattraper leur retard avec pour objectif de se rapprocher du seuil minimum de 17 % fixé par les Nations Unies et admis comme nécessaire à la mise en œuvre d'une politique publique favorable au développement humain durable.

Tableau 23 : Comparaison des taux de pression fiscale en Afrique

Pays	Année	Taux de Pression Fiscale
Zimbabwe	2015	36,66
Botswana	2015	35,45
Namibie	2015	34,73
Seychelles	2015	30,44
Swaziland	2015	27,51
Afrique du Sud	2015	24,71
Angola	2015	22,24
Mozambique	2015	21,69
Maurice	2015	18,71
Ouganda	2015	13,62
Burundi	2015	12,6
Comores	2015	11,09
Tanzanie	2015	10,89
Rép. Dém. du Congo	2015	10,87
Madagascar	2015	10,54

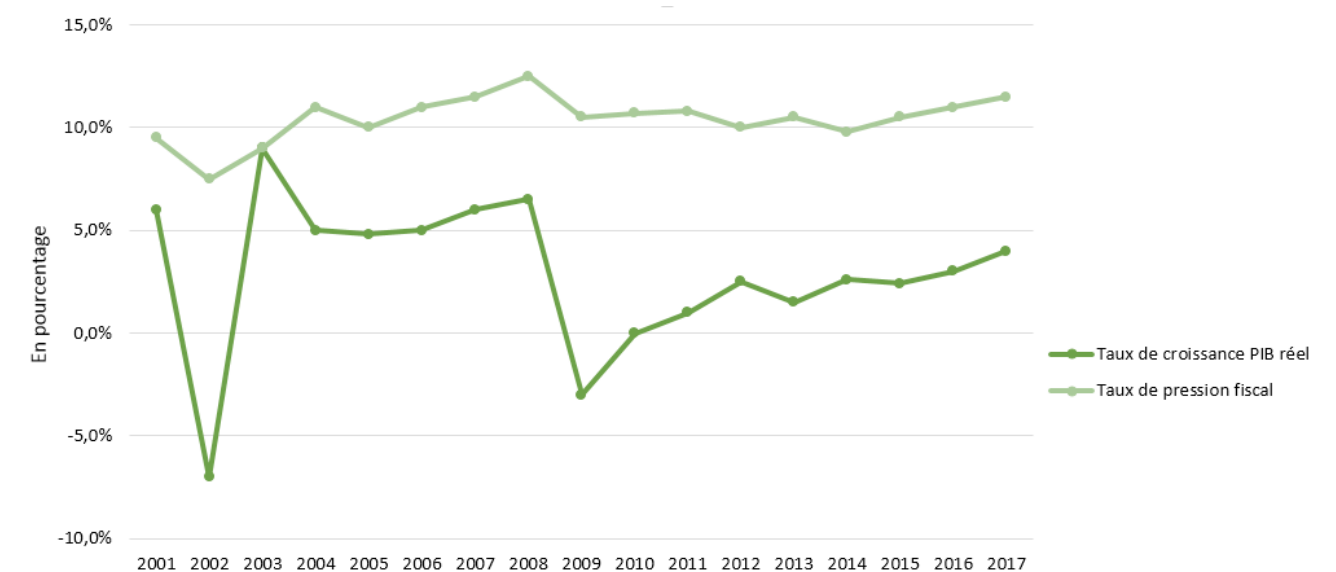
Source : FMI

Tableau 24 : Evolution du TPF de 2011 à 2016

Pression fiscale % PIB	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taux constatés							
- TPF brut (*)	10,86%	11,15%	10,39%	10,46%	10,04%	10,54%	11,20%
- TPF net	9,76%	10,17%	9,77%	10,28%		10,40%	10,68%

Source : MFB/DGI/DGD ; (*) Hors Air Madagascar

Graphique 45 : Corrélation entre croissance et taux de pression fiscale



Source : MFB/SG/DGB

L'origine de l'insuffisant rendement de la fiscalité malgache doit aussi être recherchée au niveau de :

- l'importance du secteur informel : selon une étude très récente du FMI, l'économie informelle représente entre 20 et 65 % du PIB des pays d'Afrique subsaharienne et dans le cas de Madagascar (classé en 22e position sur 37) 40 % du PIB qui échappe à quasiment tout prélèvement fiscal ;
- l'évasion et la fraude fiscales importantes à Madagascar ;
- les conséquences de toutes les exonérations consenties au fil des Lois de Finances (Zones

et Entreprises franches, exonérations du régime de la LGIM dans le secteur minier, etc.) ;

- le niveau insuffisant de l'application de la fiscalité par le personnel de la DGI est aussi en cause.

En effet, dans la mesure où le régime fiscal malgache est déclaratif, il faut bien admettre que les entreprises ne déclarent pas ce qu'elles devraient normalement déclarer. Dans ces conditions, le contrôle fiscal devrait avoir un rendement à la hauteur de la fraude et des sous-déclarations partie????

3.2. Des recettes non fiscales limitées

Les recettes non fiscales ou RNF sont à distinguer des recettes fiscales et des taxes parafiscales (perçues dans un but économique ou social³⁷) à deux niveaux :

- Elles ne sont pas collectées par les régies financières (DGI et DGD) mais par les Ministères sectoriels via des régies

financières qui reversent les sommes collectées auprès d'un comptable du Trésor dit de rattachement.

- Elles ont des règles d'assiette et de recouvrement spécifiques.
- Elles sont comptabilisées au compte 77 intitulé : recettes non fiscales, plus exactement au sous-compte 771: Redevances.

³⁷ Exemple des vignettes touristiques sur les nuitées d'hôtels perçues au profit de l'Office National du Tourisme

Encadré 3 : Les caractéristiques des RNF

Les RNF ont un caractère définitif, c'est-à-dire non remboursables en principe ; elles sont classées parmi les ressources propres internes (RPI) au même titre que l'impôt.

Par ailleurs, les RNF n'ont pas un caractère commercial en ce sens qu'elles ne sont pas assimilées à un prix du service fourni par l'Administration publique ; en effet, un tel service ne relève pas du secteur marchand. D'ailleurs, l'ouverture de comptes de

commerce pour la gestion de RNF (cas des comptes de commerce AFARB-secteur Forêt) est injustifiée à la lecture de l'article 34 alinéa 2 de la LOLF aux termes duquel « les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel ou commercial... », ce qui n'est pas le cas pour l'AFARB. A noter que les subventions étatiques au profit des EP doivent être exclues.

Nature, mode de recouvrement et classification économique des recettes non fiscales (RNF)

Dans le cadre de la gestion des ressources naturelles, les RNF revêtent un caractère particulier, notamment en ce qui concerne les typologies ci-après :

- une redevance : généralement, une redevance est la rémunération des services rendus par l'Administration ; pour les ressources naturelles, elle est considérée comme un droit d'accès aux ressources ou d'un droit pour l'exercice d'une activité dans le cas des redevances de collecte des produits halieutiques ou des redevances minières (en compensation de la destruction du patrimoine national). Pour le cas du secteur Eau, le paiement des redevances est justifié par les coûts engendrés par les infrastructures et les prestations des services contribuant à l'accès ou à l'utilisation de l'eau ;
- un permis : c'est une autorisation administrative d'exercer une activité économique réglementée, cas du permis d'exploitation en matière forestière ;
- les frais d'administration minière : ils sont constitués par les frais d'instruction de dossier et de délivrance de permis ;

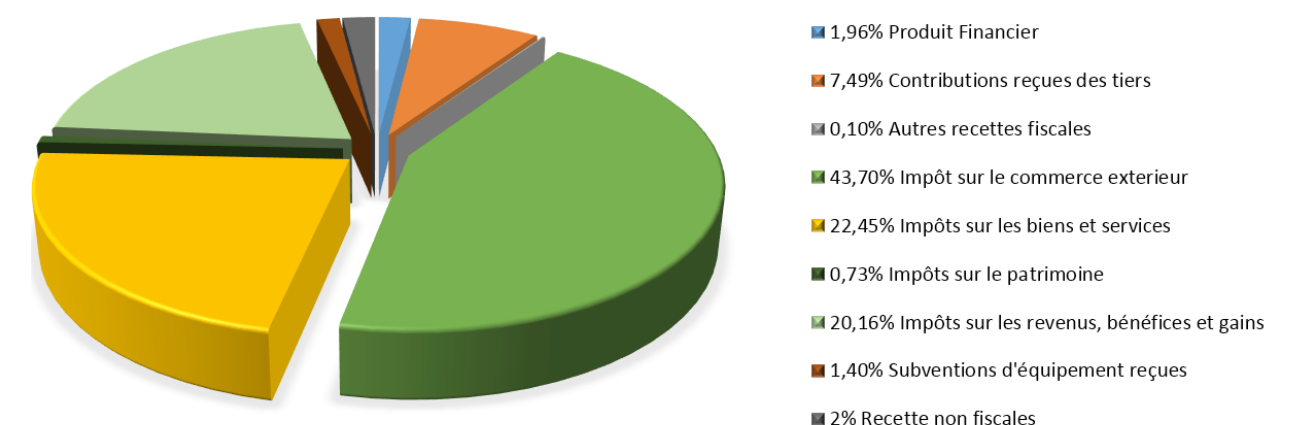
- les prix des produits saisis : en cas de non-paiement de l'amende y afférente, l'on procède à une vente aux enchères des produits saisis; leur prix de vente est considéré comme une RNF;

- une ristourne : une somme d'argent versée par un opérateur économique aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) du lieu d'exploitation.

Mode de recouvrement des RNF

Généralement, il est fait application du système déclaratif à l'instar du mode de perception des impôts, ainsi, il appartient à l'opérateur économique de procéder à une déclaration tendant à déterminer le montant de la RNF ; pour le cas de la redevance forestière, elle est calculée sur la base du volume maximum exploitable (sans affecter la pérennité des ressources naturelles). Dans d'autres cas, les RNF sont exécutées selon la procédure normale en ce sens qu'elles sont constatées, liquidées et ordonnancées par l'Administration concernée. Ainsi, sur la base d'un ordre de recettes, le redevable procède au versement de la somme due auprès d'un poste comptable public. A titre d'exemple, de telles RNF sont versées à la Trésorerie Ministérielle auprès du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage pour certaines RNF du secteur Pêche.

Graphique 46 : Situation des recettes du Budget général de l'Etat 2015



Source : Loi de Règlement 2015

La très faible importance des recettes non fiscales dans le BGE

L'analyse du volet recette du budget général de l'Etat fait ressortir un montant des recettes non fiscales malheureusement marginal (Graphique 46).

Pire, la courbe des recettes non fiscales est en diminution depuis 2015 en passant de 2,74 % du total des recettes à seulement 1,78 % dans la LFR 2017. Les prévisions pour 2018 confirment qu'il n'y aura pas de changement notable de tendances dans le budget de 2018 (Tableau 25).

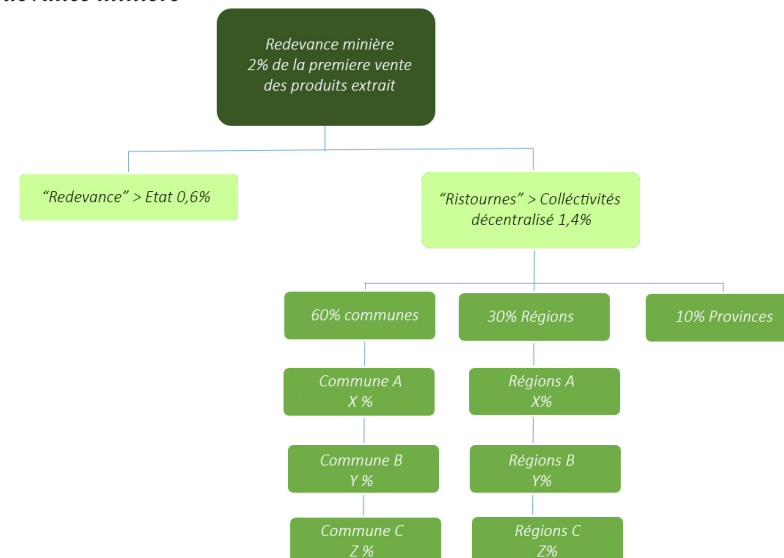
Si l'on tente une comparaison avec les autres pays de l'Afrique subsaharienne, on constate que Madagascar se situe dans la fourchette basse avec moins de 2% des recettes totales. En effet, le total des recettes non fiscales recouvrées en % de PIB s'échelonne entre 0,6 % du PIB en Afrique du Sud et 9,5 % au Rwanda.

Tableau 25 : Evolution des recettes non fiscales

	2015 Réalisé	2016 Réalisé	2017		2018 Prévisions
			LFI	LFR	
Recettes non fiscales	80,8	101,9	76,5	76,5	86,0
soit en % des recettes totales	2,61%	2,72%	1,84%	1,78%	1,82%

Source : MFB

Figure 3 : Partage de la Redevance minière



Source : Rapport ANITER

Des recettes minières faibles et volatiles

Pour nombre de pays, le secteur minier constitue l'un des principaux moteurs du développement économique dans la mesure où ces pays ont su se doter d'une législation moderne offrant un cadre propice en la matière de manière à attirer et retenir l'investissement privé. Toutefois, l'exploitation des ressources minières n'est pas sans risque au regard notamment de la volatilité importante des cours mondiaux de matières premières et des dommages importants à l'environnement.

Les recettes minières sont composées des ristournes minières, des redevances minières et des frais d'administration minière.

En l'état actuel de la législation, les recettes non fiscales d'origine minière qui reviennent à l'Etat sont très faibles pour Madagascar (Figure 5), la quasi-totalité de ces recettes revenant aux Collectivités Territoriales décentralisées (CTD).

Les ristournes minières

Les ristournes minières sont « la perception au profit de la Province Autonome, de la Région et des Communes, qui est due sur la valeur des produits des mines à leur première vente au titre de l'article 294 du Code Minier (Décret de 2006) ». Elles connaissent une baisse tendancielle continue de 9,09 milliards d'Ariary en 2011 à 2.39 milliards d'Ariary en 2015, pour ensuite remonter à 2,82 milliards d'Ariary en 2016.

Le Graphique 47 montre la forte chute du rendement des ristournes minières qui illustre bien la précarité de ces recettes non fiscales qui dépendent directement des fluctuations des cours des matières premières.

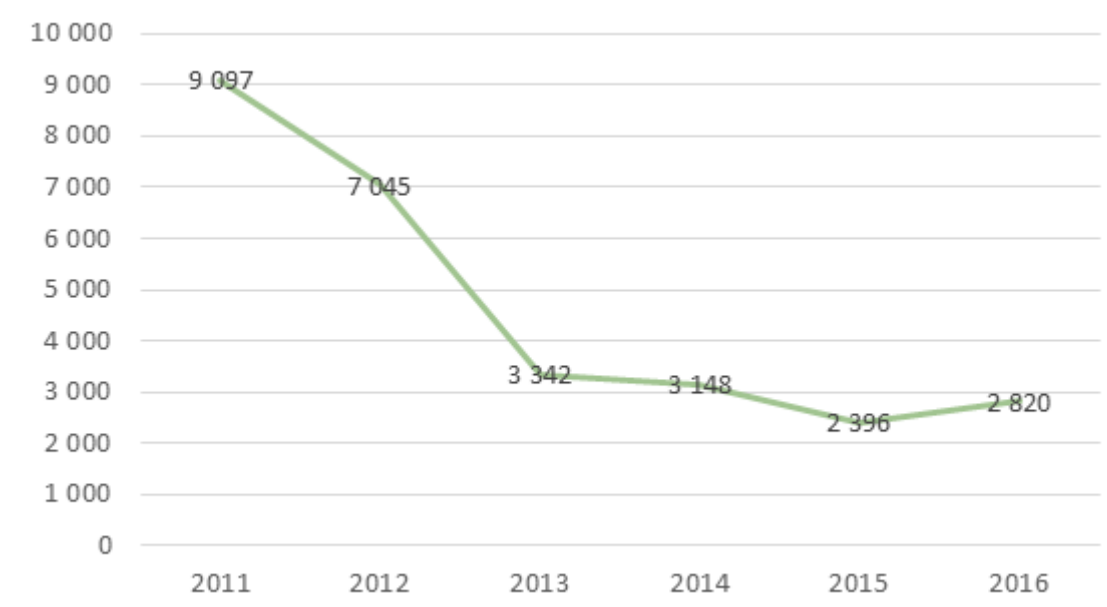
Les redevances

Les recettes tirées des redevances sont essentiellement affectées aux Collectivités Locales Décentralisées (CTD). Elles connaissent une évolution à la baisse de 2011 à 2015 similaire aux ristournes (Graphique 48).

Le secteur minier ne contribue significativement au Budget de l'Etat qu'à travers la fiscalité classique largement aménagée dans ce qu'il est coutume d'appeler le Régime Minier. Ce régime fiscal minier malgache actuellement en vigueur se révèle complexe et inadapté avec le système moderne de droit commun. En effet, aucun projet minier actuel ne bénéficie du Code Minier, mais se trouve soumis à la LGIM qui a introduit un grand nombre de dispositions fiscales spécifiques au secteur minier. C'est ainsi que la règle de calcul de l'Impôt sur le Revenu (IR)³⁸ est extrêmement complexe et surtout, qu'elle encourage le transfert de bénéfices des sociétés minières vers les sociétés de transformation posant de ce fait le délicat problème du contrôle des prix de transfert interne. L'assiette de l'IR est fragilisée par les dispositions de la LGIM qui encouragent les pratiques d'optimisation fiscale. Par ailleurs, le taux de la redevance est l'un des plus faibles du continent avant même la réduction d'assiette de 50 % en cas de transformation locale du minerai exporté. Enfin, sans mettre en cause le bien-fondé de la clause de stabilité, celles définies à Madagascar

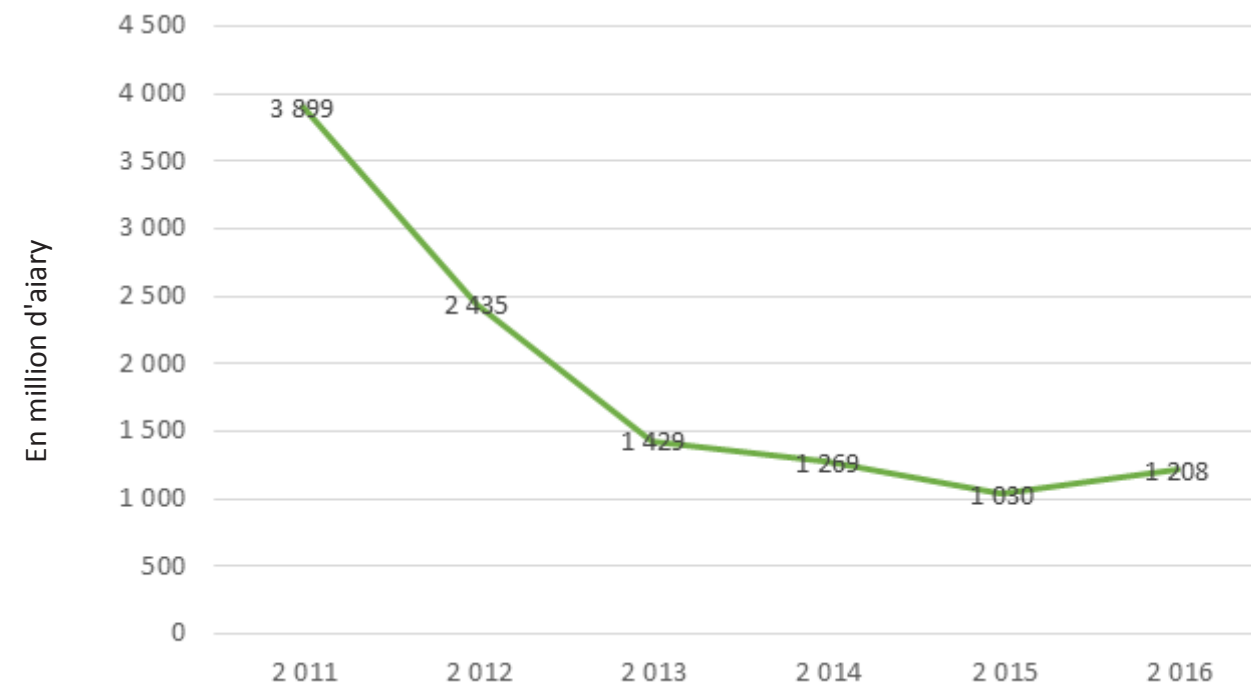
38 L'IR s'est substitué à l'Impôt sur les Sociétés (IS) depuis 2008. La LGIM fait néanmoins référence à l'IBS

Graphique 47 : Evolution des Ristournes minières (2011/2016) en milliard d'Ariary



Source : DGM

Graphique 48 : Evolution des montants des Redevances en milliard d'Ariary



Source : DGM

sont par trop généreuses (jusqu'à 20 ans dans le Code Minier, 25 ans dans la Convention QMM et pour toute la durée du projet dans la LGIM). Ce régime fiscal ne permet pas à l'Etat malgache de capter une part suffisante de la rente minière. De même, la multiplication des lois minières nuit à l'attractivité du pays en créant des distorsions entre opérateurs économiques, complique la gestion du secteur et bien sûr encourage l'action des lobbies.

Enfin, les dispositions fiscales de la LGIM ne sont pas conformes aux meilleures pratiques internationales et régionales.

Les frais d'Administration Minières

Selon l'Article 90 du Code Minier, le produit des frais d'Administration Minière est réparti entre les différents bénéficiaires selon les taux respectifs suivants et il ne revient au Budget de l'Etat qu'une portion congrue (1%).

La répartition est la suivante :

- 60% des recettes au profit du Bureau du Cadastre Minier ; 8% à affecter aux organismes de contrôle, d'inspection et de police miniers, et de la Cellule environnementale ;
- 5% des recettes au profit du Comité National des Mines ;
- 2% des recettes au profit de l'Agence de l'Or ;
- 1% des recettes au profit du Budget Général ;
- 5% des recettes au profit de la ou des Province(s) Autonomes concernées ;
- 7% des recettes au profit de la ou des Région(s) concernée(s) ;
- 12% des recettes au profit de la ou des Commune(s) concernée(s).

Enfin, en ce qui concerne les pierres précieuses, cette filière ne génère que des rentrées infimes pour l'Etat malgache qui devrait, en théorie tout au moins, percevoir une ristourne de 2 % sur tous les achats effectués et l'impôt sur le revenu assis sur les bénéfices de la revente.

Tableau 26 : Montant des FAM de 2013 à 2015 (en Ariary) ³⁹

	2013	2014	2015
F.A.M (60%)	9 242 948 640	8 239 338 780	9 218 791 710
F.A.M (100%)	15 404 914 400	13 732 231 300	15 364 652 850

Source : Rapport ANITER, 2017

Suite au monopole du marché de l'Or à Madagascar, de faibles montants sont enregistrés entre 2013 et 2015. En 2016, un nouveau décret portant suspension de l'abrogation de l'exportation d'Or en 2013 a été pris par l'Etat Malgache et a simultanément, réattribué à l'ANOR la gestion de la filière Or à Madagascar, dans l'optique d'une relance des exportations d'Or. Ainsi, les exportations d'Or se sont élevées à 190 231 000 Ariary en 2016 contre une valeur moyenne sur 5 ans de 54 380 963 Ariary.

Les chiffres des deux (2) premiers trimestres de 2017 sont prometteurs. En effet, les redevances sur les exportations de lingots d'Or 18 Carats s'élèvent à 339 924 780 Ariary et les ristournes à 793 157 820 Ariary (or uniquement, argent, bijoux et autres pierres précieuses non compris).

L'Etat n'est pas parvenu pour toutes sortes de raisons à formaliser cette filière qui brasse pourtant des sommes colossales (on estime, en effet, à 200 Mds d'Ar. le chiffre d'affaires de la filière pierres précieuses) mais qui, à plus de 80 % reste totalement informelle. En théorie, chaque minier devrait tenir un registre d'extraction et devrait délivrer un certificat pour accompagner chaque pierre extraite. Ces pierres devraient ensuite faire l'objet de nouveaux certificats à chaque revente et, en final, un dernier certificat pour pouvoir être exportées.

Dans la pratique, ces procédures ne sont quasiment jamais respectées et la filière n'est absolument pas maîtrisée générant ainsi des manques à gagner budgétaires importants.

³⁹ Les montants pour 2016 n'ont pu être obtenus

Les recettes tirées de la Forêt et de la Pêche

Les recettes non fiscales générées par la Forêt sont, elles aussi, très faibles. Le montant du recouvrement par Région (ensemble des paiements de redevance au niveau de la Région soit par le système d'octroi de permis par voie d'adjudication pour les produits PFL ou par le système d'octroi de permis de collecte (Gré à Gré) pour les produits PFNL) est largement en dessous des prévisions.

Pour les 22 Régions au titre de l'année 2016, les prévisions étaient de 7,08 milliards d'Ariary alors que les recouvrements se sont établis à 2,07 milliards d'Ariary, soit 29% des prévisions.

Au titre de l'année 2016, les RNF proviennent en majeure partie de 4 Régions qui totalisent à elles seules 67 % des recouvrements totaux :

- ATSIANANANA (DREEF): 505.621.489 Ar.
- ANALAMANGA (DVRF): 431.319.171 Ar.
- ALAOTRA MANGORO (DREEF): 229.037.009 Ar.
- ANALAMANGA (DGF): 223.159.928 Ar

Deux constatations s'imposent :

- Le faible rendement des diverses redevances attendues (un peu plus de 7 milliards d'Ariary dans la LFR 2016).
- Le bas niveau des recettes effectives +/- 2,1 milliards d'Ar.) soit seulement 70,66 % des prévisions.
- Et, par voie de conséquence, l'imprécision des prévisions de recettes (qualité et sincérité) inscrites dans les Lois de Finances.

Tableau 27 : Types de Prélèvements de Redevances du Secteur Forêt

Droits :	Droits à l'exploitation de Forêt, raphia, bois d'œuvre ;
	Recettes et droits sur toute opération commerciale ou non concernant les produits forestiers de la faune et de la flore sauvage ainsi que des produits agricoles ;
	Droits sur les produits saisis ;
	Droits de visite et tournage de film de certains sites et périmètres forestiers touristiques et spéciaux ;
	Droits de bio-prospection ;
	Droits de sortie produits à titre d'effet personnel ;
	Droits de sortie pour les produits à titre scientifiques.
Permis :	Permis d'exploitation forestière ;
	Permis de chasse.
Autorisation :	Autorisation d'exploitation forestière.
Redevances :	Redevances sur les autorisations de chasse commerciale ;
	Redevance forestière ;
	Redevance pour les autorisations de chasse ;
	Redevance à la collecte des produits de la flore ;
	Redevance de collecte ;
Transactions :	Redevance à l'exportation (Faune et Flore).
	Transactions avant jugement ;
	Transactions après jugement ;
Amendes :	Transactions en nature ou en espèce.
	Amendes sur les Produits saisis ;
	Dommages et intérêts, et amendes.
Recettes :	Recettes se rapportant aux opérations d'exportation.
Ristournes :	Ristournes aux CTD.

La pêche, un secteur à fort potentiel économique et social

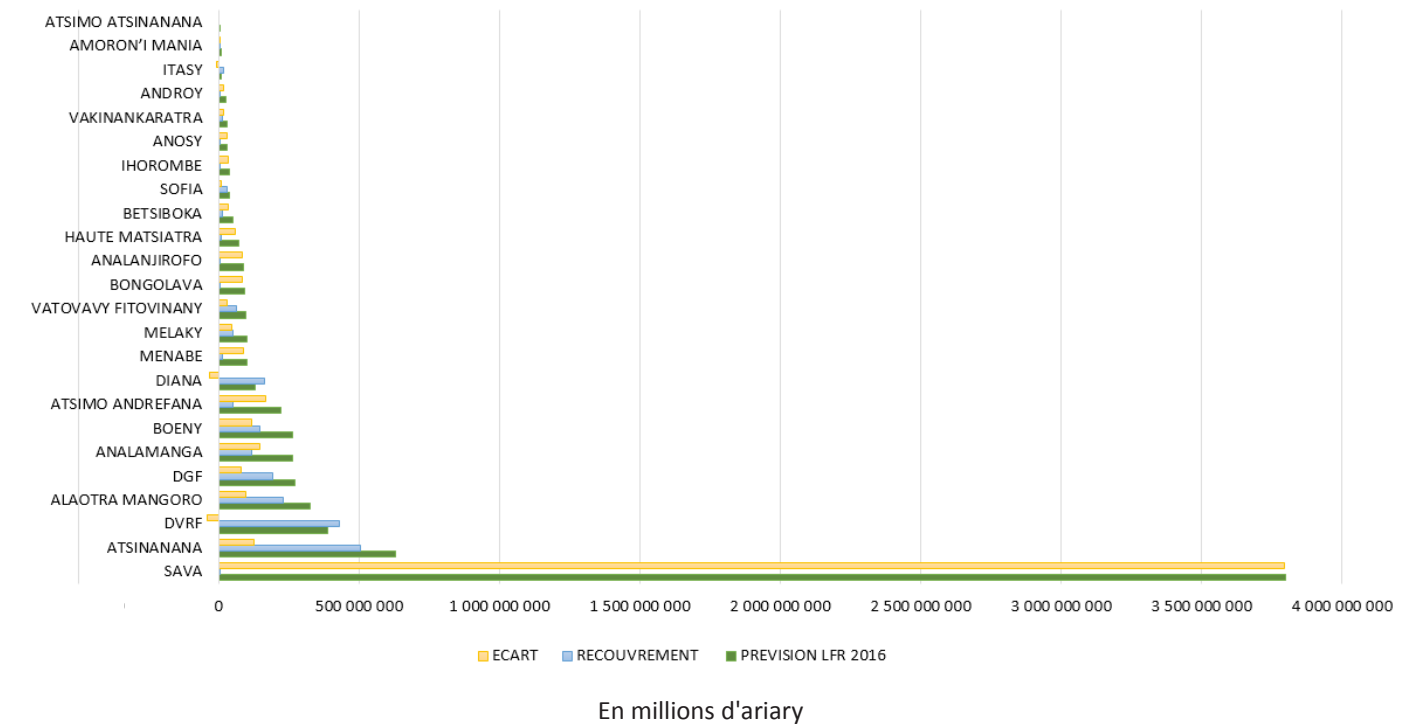
Le secteur Pêche contribue au développement économique et social tout en enregistrant des avancées en matière de développement durable à Madagascar.

Les recettes non fiscales réalisées dans le secteur Pêche ne cessent de s'accroître au cours de ces dernières années notamment depuis 2014. En

effet, ces recettes non fiscales étaient estimées à 10,53 milliards Ariary en 2014 puis à 13,18 milliards Ariary en 2016. Cette augmentation pourrait être maintenue dans les années à venir à condition qu'aucun événement majeur ne vienne l'altérer.

Les données de l'Autorité sanitaire halieutique (ASH) indiquent que les produits halieutiques se portent aussi bien sur le marché local que sur l'exportation depuis quelques années. En

Graphique 49 : Etat des recettes encaissées par les 22 services régionaux de la DNF (2016)



Source : Rapport ANITER

2013 par exemple, la totalité de ces produits était estimée à 130 000 tonnes, dont 22 253 tonnes étaient exportées tandis que 5 513 tonnes étaient vendues localement par des établissements agréés à Madagascar. Ainsi, la valeur totale des produits halieutiques exportés en 2013 avoisinait les 374 milliards Ariary et allant jusqu'à 379 milliards Ariary en 2014.

En 2016, les quantités de produits halieutiques vendues ont continué à augmenter, atteignant 29 634 tonnes en 2016 contre 28 433 tonnes en 2015. Ces données ne sont pas exhaustives du fait que les produits autoconsommés, les produits

des mareyeurs et de quelques collecteurs n'y sont pas pris en compte.

Par ailleurs, les exportations ont connu une forte progression en 2016, +26%, car elles étaient évaluées à 472 milliards Ariary en 2016 contre 376 milliards Ariary en 2015. Le secteur Pêche participe ainsi à l'équilibre de la balance commerciale de Madagascar. En 2012, les produits halieutiques ont compté pour 13% des exportations totales, ce qui montre l'importance économique non négligeable dudit secteur. En 2015, ils représentaient 7% des exportations du pays.

Les RNF recensées dans le secteur Pêche

La redevance sur la licence de pêche	La licence est délivrée par le Ministère en charge de la pêche et de l'aquaculture à tous les navires autorisés à pêcher dans les eaux maritimes sous juridictions malagasy.
La redevance sur les permis de collecte	Le permis de collecte est octroyé à toutes personnes physiques ou morales qui procèdent à la collecte des produits des pêches des eaux maritimes et continentales ou dans un port ou lieu de débarquement situé sur notre territoire moyennant le paiement préalable d'une redevance annuelle.
La redevance d'exploitation des stations piscicoles	Ce type de RNF concerne l'aquaculture de toutes les filières à Madagascar. La redevance est payée préalablement par des personnes physiques ou morales assurant leur gérance.
La redevance sur carte de mareyeur	A noter que, d'une part, la validité de la carte de mareyeur est annuelle et est limitée à un District, d'autre part, le montant de la redevance diffère selon l'espèce exploitée. A cet égard, pour les poissons, le montant de cette redevance est de 20 000 Ariary tandis qu'elle est de 60 000 Ariary pour les langoustes.
Les amendes de transactions ⁴⁰	Le paiement des amendes permet à un redevable donné de se libérer de ses charges suite à une irrégularité qu'il a commise. Ces amendes une fois payées, le redevable peut de nouveau continuer à exercer ses activités.
Le prix des produits saisis	Lorsqu'un contrevenant n'est pas en mesure de payer l'amende, selon les règlements en vigueur, les produits saisis seront mis en vente par les responsables compétents du ministère concerné. Le produit de la vente de ces produits saisis est considéré comme une recette non fiscale.
La redevance dons japonais	Les prix de location des chambres froides du Centre de Distribution des Produits Halieutiques à Mahajanga (CDPHM) constituent les RNF.
Les ristournes	Elles sont payées principalement par les opérateurs au profit des collectivités territoriales décentralisées (CTD). En effet, l'exercice des activités de collecte implique le paiement de cette ristourne au lieu d'exploitation.

⁴⁰ Fusion de ces 2 types de RNF en raison de leur modicité et de leur provenance commune (CSP)

La part de chaque type de RNF au titre de l'exercice 2016 est mise en exergue dans le Tableau 28, ci-dessous, qui montre qu'avec un montant de 10,68 milliards Ariary la redevance sur licence de pêche thonière représentait plus de 80% de recettes non fiscales réalisées en 2016. La part de la redevance sur la licence de pêche thonière a connu une hausse importante du fait de la redevance résultant du protocole d'accord entre Madagascar et l'Union Européenne sur la pêche thonière qui représente ainsi 66 de la redevance totale concernant les licences de pêche thonière. Autrement dit, le paiement de la redevance par l'UE représente la part la plus importante de toute la redevance sur licence de pêche thonière voire même de l'ensemble de toute la recette non fiscale du secteur Pêche. En effet, en application du protocole passé récemment entre Madagascar et l'UE, la flotte européenne est autorisée à pêcher du thon dans la zone de pêche de Madagascar pendant 4 ans. Cette autorisation donne lieu au paiement d'une contrepartie

financière globale de 6 107 500 d'Euro pour la licence annuelle. En 2015 par exemple, cet accord avec l'UE a permis à l'Etat malagasy d'encaisser 6 287 000 000 Ariary. Les montants des redevances réalisées ne cessent de s'accroître au cours de ces 3 années pour la filière thon. Entre 2014 et 2015, la redevance sur licence de pêche thonière perçue a augmenté d'environ 93 millions d'Ariary. Cet accroissement est dû principalement à l'augmentation du nombre de navires étrangers hors UE ayant une licence valide de moins de 5 mois. En effet, ces navires étaient passés de 94 en 2014 à 109 en 2015 tandis que le nombre de ces navires ayant exercés plus de 5 mois restait à 11. La redevance perçue en 2016 a encore augmenté d'environ 1,16 milliards Ariary par rapport à celle de 2015 malgré la diminution de 109 à 80 des navires étrangers hors UE ayant une licence valide de moins de 5 mois. L'explication en est que les navires licenciés de plus de 5 mois ont augmenté, passant de 11 en 2015 à 29 en 2016.

Tableau 28 : Recettes ni fiscales du secteur de la pêche en 2016 en Ariary

Redevance sur licence de pêche crevettière	1 035 035 500	7.86%
Redevance sur licence de pêche thonière	10 683 406 758	81.08%
Redevance sur licence de pêche aux poissons	152 199 027	1.16%
Redevance de collecte des produits halieutiques	1 203 780 000	9.14%
Amendes de transactions et prix des produits saisis ⁹	66 109 700	0.50%
Redevance dons japonais	36 198 800	0.27%
Redevance sur carte de mareyeur	nd	nd
Ristournes	nd	nd
Redevance d'exploitation des stations piscicoles	nd	nd
Total des RNF	13 176 729 785	100.00%

Tableau 29 : Evolution du rapport entre redevance et permis de collecte en milliers d'Ariary

	2014	2015	2016
Permis délivrés	2469	2202	2134
Redevances	753 350	1 249 385	1 203 780
Redevances/Permis	305,12	567,39	564.1

Source : Enquête effectuée auprès de l'OEPA en 2017

Actuellement, nombreux sont les pays, parmi lesquels Madagascar, qui n'arrivent pas encore à maîtriser la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (pêche INN). Certes, des coopérations avec certaines régions existent comme c'est le cas avec l'Union européenne, mais aussi avec Maurice et les Seychelles, pour contenir ce type de pêche. Cependant, les itinéraires des navires ne sont pas encore maîtrisés par les Autorités malagasy, notamment ceux vers l'Asie. Or, depuis quelques temps, les

produits halieutiques en provenance de Madagascar sont plus demandés dans cette partie du globe surtout vers la Chine. Une telle demande serait considérée comme un facteur qui peut accentuer encore plus cette activité illégale sans mesure de précaution efficace. La non maîtrise de ce type de pêche constitue alors un manque à gagner pour l'Etat ne serait-ce que pour les recettes non fiscales non encaissées mais aussi la valeur de l'exportation non prise en compte et donc de rentrée de devises en moins.

La redevance sur permis de collecte des produits halieutiques, quant à elle, contribuait à hauteur de 9% environ de la totalité de ces recettes non fiscales du secteur. Etant donné le champ d'action limité du mareyage, un exploitant particulier a intérêt à être un collecteur plutôt qu'être un mareyeur. En effet, un mareyeur ne peut acheter que les produits des pêcheurs et ne peut les vendre que dans l'étendue d'un District. Par contre, un collecteur peut acheter à la fois les produits des pêcheurs et ceux des mareyeurs pour les revendre partout à Madagascar à un prix fixé par lui-même. L'apport de la redevance sur licence de pêche crevettière aux RNF totales perçues dans le secteur était de 7,86% en 2016. Le marché des crevettes au niveau international connaît un essor considérable, surtout l'exportation vers l'Union européenne (UE). Cette situation est rassurante pour Madagascar car la forte augmentation du volume d'exportation se traduit au début de la chaîne par un paiement de redevance sur licence de pêche crevettière.

La part élevée de la redevance sur licence de la pêche thonnière impacte évidemment sur

l'évolution des recettes non fiscales globales. Certes, la redevance sur licence de pêche crevettière a aussi augmenté avec un montant avoisinant les 887 millions Ariary en 2015 contre 1,035 milliards Ariary en 2016, soit un accroissement de 16,68%. Néanmoins, cette augmentation n'influence que faiblement la tendance globale de ces recettes non fiscales étant donné que ce type de redevance ne représente que 7,86% du total en 2016. Il en est de même pour les autres types de recettes non fiscales du secteur Pêche. Le Tableau 29 résume l'évolution du nombre de permis de collecte des produits halieutiques délivrés et des redevances perçues depuis 2014. En effet, le nombre de ces permis de collecte délivrés n'a cessé de baisser au cours de ces 3 dernières années. En 2016 par exemple, ce nombre atteignait les 2 134 contre 2 202 en 2015 et 2 469 en 2014. Normalement, une diminution des permis aurait dû entraîner une baisse des redevances collectées, mais la hausse du montant de la redevance par permis délivrés a plus que compenser cette baisse.

3.3. Une fiscalité locale très peu exploitée et peu renseignée

Les ressources financières locales sont régies par des lois⁴¹ relatives aux pouvoirs, compétences, et ressources des Collectivités Territoriales décentralisées (CTD), notamment les provinces, les régions et les communes. Elle est un ensemble des règles obligatoires qui régissent les prélèvements effectués par les Collectivités Territoriales décentralisées.

Ces ressources sont groupées selon leur origine, à savoir :

- Les recettes issues des prélèvements locaux notamment les impôts, les droits et taxes, les ristournes et les redevances ;
- Les transferts et subventions étatiques et les contributions des différents organismes publics.

La structure du système fiscal des collectivités territoriales décentralisées dépend de multiples facteurs tels que le milieu (urbain ou rural), la potentialité et la spécificité économique locale, la densité de la population, la taille des communes, etc.

Les prélèvements locaux sont les principales ressources financières stables des Collectivités Territoriales décentralisées. Ce sont des impôts, taxes, droits, redevances, ristournes, prélèvements parafiscaux, etc. perçus dont leur répartition entre structures décentralisées varie selon les missions et compétences qui leur sont attribuées. Le tableau suivant récapitule les principaux prélèvements fiscaux locaux.

⁴¹ Les prélèvements fiscaux locaux sont régis par le Code Général des Impôts et par des lois législatives suivantes : loi n°94-007 du 26 avril 1995 relatives aux pouvoirs, compétences et ressources financières des Collectivités Territoriales Décentralisées, loi n° 04-001 du 11 juin 2004 relative aux régions, loi n° 99-022 portant code minier, et loi n° 95-035 régissant les taxes parafiscales autorisant création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain dont la Redevance sur Ordures Ménagères (ROM) dans les communes urbaines.

Tableau 30 : Les principaux impôts, droits, taxes, redevances et ristournes destinées aux CTD.

Impôts	Droits et Taxes	Prélèvements, Ristournes et Redevances
Les impôts fonciers, l'impôt de licence sur les alcools et les produits alcooliques, les autres impôts de licence sur les jeux, l'impôt synthétique (IS)	La taxe d'abattement, la taxe sur les appareils automatiques, la taxe sur la publicité, la taxe sur l'eau et/ou l'électricité, la taxe sur les fêtes, spectacles et manifestations diverses, la taxe sur les pylônes, relais, antennes, ou mats, la taxe sur les jeux radiotélévisés, la taxe de protection civile, la taxe de résidence pour le développement, la taxe de séjour, la taxe sur les fêtes, spectacles et manifestations diverses	- Ristournes sur les produits miniers, forestiers, élevage et pêches, artisanaux, agricoles et des plantes médicinales - Prélèvement sur extraction de pierre, de sable et de terre. - Redevance sur les ordures ménagères (ROM), les eaux usées (REU). - Redevance minière

Source : Ministère des Finances et du Budget, DGI, Lois de finances et Codes généraux des impôts de 2008 à 2017, Antananarivo, Janvier 2017

La faible performance de la fiscalité locale : l'exemple de l'impôt foncier

Les impôts fonciers sont parmi les principales ressources financières des Collectivités décentralisées dans la plupart des communes à Madagascar. Cependant, les biens fonciers bâtis ont souvent été moins imposés pendant de très longues périodes à Madagascar. Seule la taxe d'habitation appelée « Taxe de résidence pour le développement » d'une valeur de 5.000 Ariary par an par personne âgée de plus de 18 ans est actuellement autorisée par la Loi de finances 2017. La base d'imposition des propriétés bâties est souvent sous-estimée par le conseil communal et municipal.

En milieu urbain, la fixation de la base d'imposition des biens fonciers bâtis occupés par leurs propriétaires, qui fait référence à la valeur locative, est sous-estimée pour certaines raisons : consentement à l'impôt et résistance au paiement de l'impôt, facteur d'ordre politique lié à un objectif électoral, etc.

En milieu rural, divers facteurs empêchent la fixation de valeur locative, tels que l'inexistence du marché locatif, les mauvaises qualités et conditions de logement, etc.

Pour ce qui concerne les biens fonciers bâtis en location, le système déclaratif donne plus de marge de manœuvre aux propriétaires, qui souvent en complicité avec les locataires, sous déclarent auprès de la commune les biens loués. D'autres facteurs interviennent également tels que le nombre important d'immeubles en location non-déclarés auprès du fisc communal et la fixation subjective de coefficient géographique dans le calcul de l'impôt dû.

Quant à l'impôt foncier sur les terrains (IFT), la déclaration est souvent sous-évaluée à cause

du faible taux d'immatriculation foncière et la localisation dispersée et éloignée des terrains déclarés. De plus, la plupart des terrains ne sont pas déclarés pour éviter le paiement de l'impôt, surtout en milieu rural. Le nombre assez élevé de catégorisation de terrains (six catégories) rend complexe la base d'imposition.

Tous ces facteurs rendent moins performants les impôts fonciers. A cela s'ajoute la répartition inéquitable des produits des prélèvements entre les différentes structures décentralisées qui démotive, en particulier les communes à déployer des efforts complémentaires pour accroître le recouvrement fiscal.

L'analyse du système fiscal local, malgré la difficulté à collecter les informations, fait ressortir les problèmes suivants :

- Les compétences des CTD sont claires mais avec des risques de conflit de responsabilité.
- Les ressources⁴² prévues pour les communes sont multiples mais restent peu exploitées et avec un niveau de recouvrement faible.
- Les communes minières se limitent aux ristournes minières.
- Les communes urbaines et périurbaines se focalisent sur les impôts fonciers mais avec un rendement faible tant au niveau de l'assiette que du recouvrement.
- L'extension de l'assiette fiscale et l'amélioration significative des ressources sont possibles mais requièrent des moyens et des appuis aux Communes.
- L'impôt foncier présente le potentiel le plus important, cependant la DGI devrait pouvoir jouer un rôle majeur pour appuyer les communes dans l'assiette et le recouvrement des impôts fonciers dont le potentiel est fort. L'absence d'un véritable cadastre à Madagascar constitue un handicap majeur⁴³.

⁴² Une quarantaine de ressources propres possibles mais sous exploitées par méconnaissance ou faute d'informations et/ou de moyens de mise en œuvre.

⁴³ Les grandes villes s'appuient encore sur d'anciennes cartes manuelles avec des relevés de parcelles obsolètes.

Il est regrettable que la grande île ne dispose pas d'un cadastre moderne et performant et, pas seulement pour des préoccupations fiscales. Les progrès extraordinaires réalisés dans ce domaine permettraient de disposer aujourd'hui de Systèmes d'Information Géographique (SIG) performants qui pourraient être enrichis et exploités dans le cadre de l'aménagement du territoire sous tous ses aspects (urbanisation, tourisme, zones industrielles, commerciales, implantation d'aéroports, etc.).

Sous l'angle budgétaire et comptable, la gestion comptable, budgétaire et financière des Communes est régie par les règles de la comptabilité publique. Les ressources des

Communes sont globalement composées des ressources fiscales et non fiscales qu'elles peuvent collecter et des concours de l'Etat.

Les Communes sont tenues de respecter les règles et procédures de gestion des finances publiques.

La situation financière des Communes est difficile car les concours de l'Etat sont faibles (parfois même pas versés quand la Commune ne respecte pas ses obligations comptables). Un trop grand nombre de Communes ne maîtrise pas les procédures de gestion et la situation est encore aggravée par le manque de moyens matériels et humains.

3.4. Un modèle d'administration fiscale avec des atouts pour favoriser le développement humain durable

Un système fiscal simple et des taux d'imposition modérés

Tous les observateurs, à l'instar du FMI, s'accordent à reconnaître que la fiscalité malgache de droit commun est l'une des meilleures en Afrique en termes de simplicité, d'assiette large et de taux relativement modérés à l'exception de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA).

De nombreuses réformes ont été mises en œuvre depuis 2008 pour simplifier significativement le système fiscal malgache en particulier la fiscalité directe, et diminuer les taux d'imposition pour les faire converger vers un taux unique de 20%. La fiscalité directe et la TVA s'appliquent au taux de 20%. Le secteur agricole (30% du PIB en 2013, 43% avec les industries agroalimentaires) souvent exonéré en Afrique, est non seulement assujéti à l'IR, mais également à la TVA.

Plusieurs incitations à l'investissement, comme un crédit d'impôt de 50% et un système d'amortissements dégressifs, ont été mises en place conformément aux meilleures pratiques internationales.

Enfin, le régime fiscal des industries extractives d'hydrocarbures est intégré au CGI au sein de l'IR.

Comparaison internationale de la fiscalité malgache : attractivité fiscale de Madagascar
Si l'on analyse en profondeur les grands classements internationaux au regard de la seule attractivité fiscale, on constate que Madagascar obtient des classements honorables. En effet, dans la rubrique « Paying Taxes » (indicateurs Efficacité et Attractivité fiscales) du rapport « Doing Business » de la Banque Mondiale, qui mesure essentiellement l'impact des dispositions de la loi fiscale au regard du climat des affaires (nombre

Tableau 31 : Comparaison Internationale (nombre de paiements, temps requis pour déclarer...)

	Madagascar	Afrique Sub-saharienne	Etats-Unis	Allemagne
Nombre de paiements de taxes par an	23,0	28,8	10,6	9,0
Temps requis pour les formalités administratives en heures	183,0	204,2	175,0	218,0
Montant total des taxes en % des profits	38,1	47,0	44,0	48,9

Source : World Bank – « Doing Business » 2016

Tableau 32 : Comparaison Internationale : degré de facilité de création d'une entreprise

Modalité de création d'une entreprise	Madagascar	Afrique Subsaharienne
Procédures	7,00	7,80
Temps (jours)	11,00	27,30

Source : World Bank – « Doing Business » 2016

de paiements obligatoire des principaux impôts, niveau global des taux d'impositions, délai de remboursements de crédits de TVA) et n'aborde qu'à la marge les aspects relatifs à l'application des règles fiscales (temps nécessaire à la réalisation des formalités), Madagascar se classe au titre de 2017 à la 117e place gagnant ainsi 50 places par rapport à son classement global. Si on couple ce classement avec celui de la Création d'entreprise (113e place) on peut considérer que la situation de la grande île est plutôt satisfaisante tout en restant bien sûr perfectible. Cette appréciation plutôt favorable de la législation fiscale malgache et du niveau modéré de ses taux d'imposition est confirmée par l'évaluation 2015/2016 du Forum Economique Mondial qui classe le pays à la 62e place sur 140 au niveau de la rubrique « taux d'imposition » du classement.

En revanche, malgré des taux d'imposition dont le caractère modéré est internationalement reconnu et salué, il apparaît que la fiscalité à Madagascar constitue malheureusement un frein à l'investissement et entraîne une 110e place sur 140 dans la même évaluation du Forum Economique Mondial. Dès lors, l'explication doit être recherchée dans le sentiment d'insécurité juridique et le haut niveau de corruption qui

sévissent et obèrent le climat fiscal.

Les Tableau 31 et Tableau 32 ci-dessous confirment que la fiscalité malgache est, en théorie, performante et moderne. La comparaison internationale lui est favorable. En ce sens, on peut considérer que la législation fiscale malgache est efficace et efficiente.

En ce qui concerne le degré de facilité pour la création d'entreprises, Madagascar se positionne également très honorablement et a amélioré son score de manière significative au fil des années. Les deux études sont convergentes et il est regrettable de constater que les efforts consentis par le gouvernement au cours des années précédentes n'ont, en définitive, qu'assez peu d'effet sur l'attractivité du pays.

L'amélioration de l'attractivité fiscale condition sine qua non de l'investissement étranger passe d'abord et avant tout par une amélioration sensible de la sécurité juridique des opérateurs et une plus grande discipline voire moralité des fonctionnaires dans l'application de la fiscalité et le contrôle des entreprises.

3.5. Une pression fiscale à relever qui laisse des opportunités pour financer le développement humain durable

La politique budgétaire et fiscale d'un pays fixe, par l'intermédiaire de la législation, le barème fiscal et l'assiette des différents impôts, détermine le niveau de pression fiscale applicable aux contribuables. Du point de vue macroéconomique, la pression fiscale ou le rendement fiscal ou le coefficient fiscal, est un agrégat qui se définit comme le rapport existant entre le prélèvement fiscal dans son ensemble et les ressources économiques, notamment le produit intérieur brut (PIB).

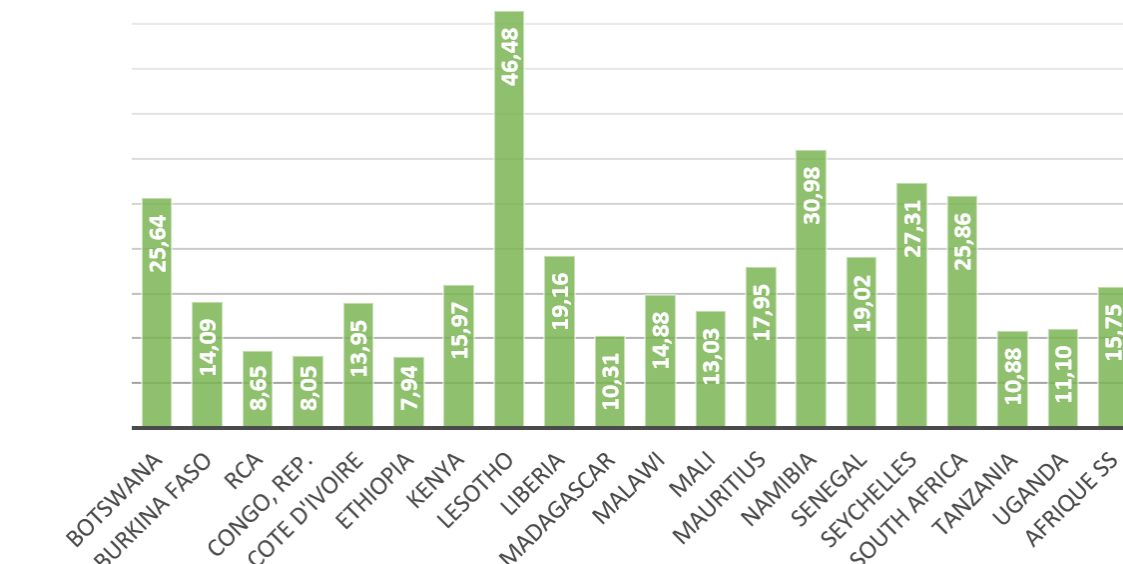
Madagascar est parmi les pays en Afrique à faible pression fiscale

L'analyse de l'évolution du taux de pression fiscale de Madagascar par rapport à celle d'autres pays d'Afrique montre les faibles performances du système fiscal malgache en termes de mobilisation des ressources intérieures. Le Graphique 50, ci-dessous, montre qu'en moyenne, entre 2008

et 2015, Madagascar reste loin des pays ayant les taux les plus élevés de pression fiscale, notamment le Lesotho (46,48%), la Namibie (30,98%) ou l'Afrique du Sud (25,86%).

Comparé aux pays voisins de l'Océan Indien et d'autres pays à faible IDH du continent Africain, l'étendue du rattrapage nécessaire apparaît au grand jour. La grande île est loin derrière les Seychelles et l'île Maurice, qui ont respectivement des taux de pression fiscale de 26,7% et de 17,4%. Sur la période de 2008-2015, cinq points séparent le niveau de pression fiscale de Madagascar de la moyenne des pays d'Afrique Sub-Saharienne (10,31% contre 15,75%). Par ailleurs, le taux de pression fiscale de Madagascar est aussi inférieur à celui des Pays Pauvres Très Endettés. A part l'Ethiopie, les performances de Madagascar ne sont meilleures qu'à celles des pays fragiles ou en crise comme la République Centrafricaine ou la RDC.

Graphique 50 : Le taux de pression fiscale moyen dans quelques pays en Afrique en % du PIB sur la période 2008 -2015



Source : BM

La comparaison avec les autres pays développés montre que les taux de pression fiscale des pays africains atteignent rarement plus de 20% du PIB alors que dans les pays membres de l'OCDE, ces taux gravitent en moyenne autour de 36 à 40 % du PIB. Les facteurs explicatifs de la faiblesse du taux de pression fiscale de la plupart des pays africains sont nombreux et varient selon la spécificité de chaque pays et la structure de l'économie.

Principaux facteurs explicatifs de la faiblesse du taux de pression fiscale à Madagascar

Le poids relativement élevé du secteur informel, l'évasion fiscale, la structure de l'économie malgache qui est encore caractérisée par la prépondérance du monde rural et l'inégale collecte des impôts sont parmi les facteurs les plus importants de la faiblesse de la pression fiscale.

Le secteur informel abrite un nombre important de contribuables potentiels

Le système productif de subsistance regroupe en grande partie les activités du secteur informel⁴⁴. Les actifs du secteur informel sont constitués notamment par les individus qui exercent dans l'agriculture informelle, les indépendants et ceux qui travaillent dans les entreprises non agricoles informelles ainsi que ceux qui offrent des services destinés aux ménages privés.

A Madagascar, le secteur informel a un poids très important en matière d'emploi. D'après l'Enquête Prioritaire auprès des Ménages⁴⁵

(EPM), ce secteur a pu créer neuf emplois sur dix à Madagascar en 2010. Les actifs occupés du secteur informel sont des contribuables potentiels en matière d'impôt sur le revenu. Ils produisent des biens et services dont les valeurs ajoutées ne sont pas comptabilisées dans le PIB.

Il existe des nombreux obstacles qui se posent à la fiscalisation des activités du secteur informel, à savoir :

- la nature même du système productif informel basé notamment sur la subsistance ;
- l'absence d'une tenue régulière de comptabilité ;
- La plupart des occupés du secteur informel ont des connaissances insuffisantes sur la législation fiscale ;
- Certains actifs qui exploitent des unités de production marchande à forte productivité se cachent derrière le secteur informel pour éviter le paiement de l'impôt ;
- Les objectifs de légalisation du secteur informel dans les circuits officiels afin que certains occupés de ce secteur contribuent à l'effort fiscal ne sont pas atteints.

Pourtant, d'après l'étude sur l'emploi et le secteur informel⁴⁶ de l'INSTAT en 2012, de nombreux actifs exerçant des activités du secteur informel ont montré leurs volontés de contribuer à la couverture des dépenses publiques. En moyenne, les Unités de Production Informelles hors secteur agricole estiment que chacune d'elles a une certaine capacité contributive de 6.700 Ariary par mois. Cette étude révèle sur la base du consentement et de la volonté des Unités de Production Informelles enquêtées, que la fiscalisation du secteur informel représente un taux de pression fiscale 3,7% générant une

44 Deux caractéristiques sont à retenir pour identifier les unités de productions informelles, à savoir : leur petite taille par rapport au nombre d'emploi et le non-respect des réglementations écrites dont fiscale

45 INSTAT, Enquête Prioritaire auprès des Ménages, EPM 2010, DSM, Antananarivo, Aout 2011

46 INSTAT, Enquêtes sur l'emploi et le secteur informel-ENEMPSI 2012, Antananarivo, 2012, pp.64-65. Les résultats de l'enquête ont fait ressortir que 41 % des Unités de Production Informelles sont prêtes à enregistrer leur établissement auprès de l'administration et 61 % sont prêtes à payer l'impôt. Près de 60% des Unités de Production Informelles qui paient régulièrement des salaires aux employés accepteraient de s'enregistrer dans le cadre légal et 78 % accepteraient de payer l'impôt.

Tableau 33 : Evolution du taux de pression fiscale par type d'impôt de 2014 à 2016 en % du Pib

Type d'impôt	2014	2015	2016
Taxe sur la valeur ajoutée intérieure (TVA)	1,77%	1,90%	2,18%
TVA importation des produits non pétroliers	2,37%	2,55%	2,77%
TVA sur les produits pétroliers	1,13%	0,95%	0,82%
Droit d'accises (DA)	0,92%	0,93%	1,07%
Droit des douanes (DD)	1,02%	1,16	1,29%
Impôts sur le revenu (IR)	1,18%	1,19%	1,42%
Impôt sur les revenus salariaux et assimilé (IRSA)	1,01%	1,10%	1,10%
Taxe sur les Produits Pétroliers	0,34%	0,44%	0,39%
Autres impôts et taxes (IPVI, IS, IRCM, enregistrement et timbres, etc.)	1,86%	0,32%	0,36%
Taux de pression fiscale global	11,60	9,90	11,40%

Source : Lois de finances Initiales de 2014 à 2016 et DGI, SAEF, Bulletin fiscal annuel, Antananarivo,

recette fiscale additionnelle de l'ordre de 178,8 milliards d'Ariary par an pour l'ensemble du secteur.

Les dysfonctionnements de l'administration fiscale

Les perceptions relatives à un traitement discrétionnaire des contribuables par l'administration fiscale incitent certains assujettis à éviter l'impôt par tous les moyens. De plus, l'insuffisance de personnel de l'administration fiscale et des bureaux fiscaux décentralisés rend très faible le nombre des contribuables suivis au sein du territoire. Ainsi, la faiblesse de la collecte des impôts en milieu rural handicape la perception des impôts. Cette situation se traduit par la difficulté de l'administration fiscale à maîtriser les recettes provenant des régions rurales, alors que les mesures administratives

visant à fiscaliser ces milieux s'avèrent très coûteuses.

La résistance individuelle à l'impôt

Les contribuables considèrent l'impôt comme une charge et cherchent souvent à éviter de le payer. La faiblesse du contrat social et ses remises en causes manifestées par l'instabilité politique participent fortement aux réticences à l'impôt sous une forme de contestation collective ou individuelle du prélèvement fiscal. La fraude fiscale et l'évasion fiscale⁴⁷ sont des formes individuelles de résistance à l'impôt. La fraude fiscale semble ainsi répandue à Madagascar et constitue un des facteurs explicatifs de la faiblesse du taux de pression fiscale. Les niveaux élevés d'imposition⁴⁸ et la progressivité forte de l'impôt sur le revenu peuvent démotiver les contribuables à honorer leur obligation fiscale par la pratique de la fraude et de l'évasion fiscale.

47 Trois méthodes d'évaluation de fraude fiscale sont souvent utilisées, à savoir les enquête sur les activités économiques et les comportements des agents économiques afin de quantifier la fraude fiscale, l'analyse de la comptabilité nationale qui consiste à comparer le produit intérieur brut basé sur le revenu avec celui fondé sur les dépenses (les revenus non déclarés apparaissent sous forme de dépenses) et l'approche monétaire basée sur l'hypothèse que la majorité des transaction dans le secteur informel s'effectuent en espèce.

48 Dans cette optique, par rapport au taux relativement élevé de la TVA avec un taux de 20%, la question qui se pose est de savoir si ce taux incite davantage les assujettis à pratiquer l'évasion fiscale.

Ainsi, le consentement à l'impôt semble faible. Les comportements des contribuables à consentir ou non à l'impôt sont influencés par différents facteurs qui déterminent les décisions individuelles à payer l'impôt tels que la faiblesse du revenu, les mauvaises gouvernances fiscales et budgétaires, le manque de lien entre « échange fiscale » et dépenses publiques indiqué par la défaillance de l'Etat à fournir des biens et services collectifs, la recherche d'intérêt individuel au niveau des entreprises, le taux d'imposition élevé, etc.

D'autres facteurs explicatifs de la faiblesse du taux de pression fiscale à Madagascar sont à analyser à travers l'élasticité des recettes fiscales et le taux marginal d'imposition par rapport au PIB et les dépenses fiscales.

Evolution du taux de pression fiscale par type d'impôt.

Dans le calcul du taux de pression fiscale, le poids de chaque élément constitutif du système fiscal n'est pas précisé. En effet, l'analyse de taux de pression fiscale par type d'impôt permet d'évaluer son importance relative dans le taux de pression fiscale.

Le Tableau 33 fait ressortir un assez grand écart de la pression fiscale par type d'impôt. La part consolidée de l'ensemble des TVA assises aussi bien sur les transactions internationales que sur les transactions intérieures dans le taux de pression fiscale est la plus élevée. Elle varie de 5,27% à 5,77% du PIB entre 2014 et 2016.

La part de la TVA sur les transactions intérieures dans le taux de pression fiscale est la plus élevée et augmente continuellement au cours de ces trois dernières années. Elle constitue 2,18% du PIB en 2016 contre 1,77% en 2014 alors que le taux de pression fiscal global a chuté de 11,60% à 11,40% durant cette période. La part de la TVA liée à l'importation des produits non pétroliers a connu une progression remarquable. Elle est passée de 2,37% en 2014 à 2,77% du PIB en 2016.

Le prélèvement effectué par l'intermédiaire de l'impôt sur les revenus représente 2,52% du prélèvement fiscal en pourcentage du PIB en 2016 dont 1,42% est attribué à l'impôt sur les revenus des particuliers et des entreprises et 1,10% généré à l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés.

Tableau 34 : Elasticité moyenne des recettes fiscales par catégorie et type d'impôt par rapport au PIB entre 2014 et 2016

Période	2014-2016
Variation du PIB nominal en %	23,54%
Variation des recettes fiscales totales en %	37,75%
ELASTICITE DES RECETTES FISCALES GLOBALES	1,60
Variation des recettes fiscales intérieures en %	46,51%
ELASTICITE DES RECETTES FISCALES INTERIEURES	1,97
Variation des recettes fiscales extérieures en %	33,93%
ELASTICITE DES RECETTES FISCALES EXTERIEURES	1,44

Source : Propre calcul à partir de Lois de finances Initiales de 2014 à 2016, DGI/SAEF et DGD, Antananarivo, 2017.

Elasticité des recettes fiscales par rapport au PIB

L'analyse de la pression fiscale est complétée par celle sur les élasticité des recettes fiscales⁴⁹ selon la sensibilité des recettes fiscales par rapport à la performance économique pour suivre les liens de causalité entre les variations des recettes fiscales et du PIB. Il s'agit d'évaluer les effets des fluctuations économiques sur les recettes fiscales en classifiant les types d'impôt qui ont une élasticité la plus forte dans les recettes fiscales.

Une forte élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB

Le Tableau 34 montre une forte élasticité par

rapport au PIB nominal des recettes fiscales totales, mais aussi de ces deux grandes composantes intérieures et extérieures sur la période 2014-2016. Cette élasticité vaut 1,6 pour les recettes fiscales totales, et 1,97 pour les recettes fiscales intérieures contre 1,44 pour les recettes fiscales extérieures. En d'autres termes, un accroissement de 1% du PIB nominal a entraîné une augmentation de 1,60% de l'ensemble des recettes fiscales intérieures et extérieures entre 2014 et 2016. Ce qui signifie que les recettes fiscales totales augmentent plus vite que le PIB nominal.

Ainsi, dans le cas malgache, compte tenu de cette forte élasticité des recettes fiscales globales par rapport au PIB, un accroissement de la production permettrait aussi d'augmenter la pression fiscale.

⁴⁹ L'élasticité des recettes fiscales permet de suivre l'évolution des recettes fiscales de l'Etat (F) par rapport au Produit Intérieur Brut PIB noté (Y). Elle traduit la sensibilité des recettes fiscales au niveau de production. Le calcul de l'élasticité fiscale s'effectue sur la base de la formule suivante (1):

$$\epsilon_F^Y = \left(\frac{\Delta F}{F} \right) / \left(\frac{\Delta Y}{Y} \right)$$

où $\Delta F/F$ indique la variation relative des recettes fiscales tandis que $\Delta Y/Y$ représente la variation relative du Produit intérieur Brut. Si $\epsilon_{FY} = 1$ alors les recettes fiscales croissent au même rythme que le PIB. Si $\epsilon_{FY} > 1$ alors les recettes fiscales sont fortement élastiques par rapport au PIB : elles croissent beaucoup plus vite que le PIB, mais décroissent aussi plus vite que le PIB. Si $\epsilon_{FY} > 1 < 1$ alors les recettes fiscales sont faiblement élastiques par rapport au PIB. Elles croissent moins vite que le PIB, et décroissent moins vite que le PIB.

C'est un pourcentage de variation de la recette fiscale divisé par la variation en pourcentage du PIB

L'élasticité fiscale renvoie à la notion de sensibilité du produit fiscal qui est l'aptitude de l'ensemble des recettes fiscales fournies par chaque type d'impôt à enregistrer les variations engendrées par les fluctuations économiques.

L'étude portée sur l'élasticité fiscale est purement descriptive car elle ne fournit aucune explication sur les facteurs de la croissance des recettes fiscales dans le système économique. Il ne s'agit pas de l'élasticité des rendements fiscaux fondée sur l'influence des modifications politiques ou techniques des éléments tels que le taux d'imposition, l'assiette fiscale, etc.

Partant de la définition de l'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB ϵ_{FY} , et du taux de pression fiscale $t = F/Y$, alors la variation du taux de pression fiscale Δt peut être exprimé par l'équation (2) suivante: $\Delta t = (\epsilon_F^Y - 1) \cdot t \cdot \frac{\Delta Y}{Y}$

Selon l'équation (2), le maintien du taux de pression fiscale que le PIB augmente ou baisse n'est possible que dans le cas d'une élasticité égale à 1 des recettes fiscales par rapport au PIB. En revanche, dans le cas d'une forte élasticité, le taux de pression fiscale augmente en cas de croissance de l'économie, et baisse en cas de décroissance de l'économie.

Malheureusement, le revers de cette spécificité est qu'une récession de l'économie se traduit aussi par une baisse de la pression fiscale.

Les 3 crises politico-économiques répétitives que Madagascar a connues ont témoigné cette baisse du taux de pression fiscale avec le PIB : Selon les données de la Banque Mondiale, entre 1990 et 1991 (où il a eu une grève générale de 6 mois), le taux de pression fiscale a reculé de près de trois points, soit de 11,6% à 8,7 ; entre 2001 et 2002 (année de crise électorale), le taux de pression fiscale a baissé de deux points de pourcentage, soit de 10,1% à 7,99% ; enfin entre 2008 et 2009 (où il y avait un renversement du régime en place), le taux de pression fiscale a régressé de plus de 5 points de pourcentage en passant de 14,1% à 9,86% !

Dans le même ordre d'idée, la diminution du taux de pression fiscale en 2015 (9,90%) comparé à celui de 2014 (11,6%) s'expliquerait donc par la baisse du PIB nominal. Mais la baisse. Les crises politico-économiques est provoquée principalement par la chute de la production et de la consommation dans la majeure partie des secteurs d'activités qui a eu des effets négatifs sur le niveau des recettes fiscales intérieures.

Et de la même façon, la hausse du taux de pression fiscale entre 2015 et 2016 (11,4%) est donc aussi due à la hausse du PIB : l'année 2016 est marquée par l'accroissement des recettes fiscales intérieures lié à la reprise des activités économiques qui se conjugue avec une hausse des recettes douanières impulsée par l'augmentation des importations de biens d'équipement et de

matières premières. Ainsi, la légère hausse du taux de pression fiscale entre 2014 et 2016 est due essentiellement à l'augmentation relative des recettes fiscales globales par rapport à l'accroissement du PIB nominal.

Par ailleurs, l'élasticité des recettes fiscales globales peut être décomposée selon la nature des activités économiques pour appréhender l'augmentation respective des ressources fiscales internes et internes dans la structure fiscale par rapport à la variation de niveau du PIB.

Les recettes fiscales aussi bien internes qu'externes augmentent plus vite que le PIB

Entre 2014 et 2016, les impôts et taxes sur les transactions internes et externes ont chacun une élasticité fiscale relativement assez élevée atteignant respectivement 1,97 et 1,72. Ainsi, l'imposition et la taxation aussi bien sur les transactions internationales que les transactions intérieures s'accroissent plus vite que le PIB nominal entre 2014 et 2016. L'importance relative de l'élasticité des impôts sur les activités économiques intérieures par rapport à celle des impôts sur les transactions internationales confirme que les recettes de fiscalité domestique sont plus importantes que les recettes issues de la taxation de porte dans la composition des recettes fiscales malgaches.



Chapitre 4

EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTÉRIEURES



CHAPITRE 4

EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES ADMINISTRATIONS EN CHARGE DE LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTÉRIEURES

4.1. Efficacité et efficacité de l'administration des Impôts

Mesure de la performance de la DGI au regard des recettes collectées

L'analyse du budget général de l'Etat fait ressortir l'importance des recettes fiscales pour son exécution. En effet, la part des recettes fiscales dans le budget exécuté de 2015 était de 85,64%, suivi par les dons (12,6%). L'efficacité et l'efficacité de l'administration fiscale sont donc essentielles au financement des politiques publiques et au fonctionnement de l'Etat.

L'analyse de l'évolution des recettes fiscales par secteurs d'activités fournit une première indication du rendement fiscal et des marges d'exploitation selon les secteurs. Le Tableau 35 fait apparaître des secteurs d'activités dont le rendement fiscal «actuel» est notoirement faible et qui mériteraient une attention particulière dans le cadre de la programmation du contrôle fiscal. Une mention spéciale pour le secteur des professions libérales dont le poids 2016 est en diminution par rapport à 2015 : ces professions bénéficient d'un véritable havre fiscal.

Tableau 35 : Evolution en valeur des recettes fiscales intérieures par secteurs d'activités 2015-2016

Secteur d'activité	2015 en milliards d'Ariary	2016 en milliards d'Ariary	Croissance %	Contribution à la croissance (%)
Agriculture	1,5	1,79	19,33	0,11
Assurance	33,32	35,05	5,19	0,67
Banque	124,91	147,05	17,72	8,59
BTP	35,22	25,15	-28,59	-3,91
Commerce	133,6	157,18	17,65	9,15
Finances	2,61	3,92	50,19	0,51
Hôtellerie	10,29	11,78	14,48	0,58
Immobilier	12,48	14,45	15,79	0,76
Industriel	79,19	89,21	12,65	3,89
Mine	42,51	66,47	56,36	9,29
Pêcherie Elevage	6,14	7,05	14,82	0,35
Pétrolier	125,23	139,46	11,36	5,52
Prestation de service	164,57	168,3	2,27	1,45
Profession libérale	2,81	2,52	-10,32	-0,11
Tabacs et alcool	360,22	435,8	20,98	29,32
Télécommunication	104,37	99,97	-4,22	-1,71
Tourisme	2,84	3,76	32,39	0,36
Transport	23,18	113,9	391,37	35,19
TOTAL	1 264,99	1 522,81	20,38	100,00

Source : Lois de finances Initiales de 2014 à 2016 et DGI, SAEF, Bulletin fiscal annuel, Antananarivo,

Tableau 36 : Poids des recettes fiscales par secteur d'activité et structure de l'emploi en 2012

Secteur d'activité	Poids 2015	Poids 2016	Structure de l'emploi 2012 (en %)
Secteur Primaire (hors exploitation minière et pétrolière)	0,61	0,58	75,7
Agriculture	0,12	0,12	
Pêcherie Elevage	0,49	0,46	
Secteur Secondaire	30,55	27,52	7,7
BTP	2,78	1,65	
Mine	3,36	4,36	
Pétrolier	9,90	9,16	
Télécommunication	8,25	6,56	
Autres Industries	6,26	5,86	
Secteur Tertiaire	68,84	71,9	16,6
Assurance	2,63	2,30	
Banque	9,87	9,66	
Commerce	10,56	10,32	
Finances	0,21	0,26	
Hôtellerie	0,81	0,77	
Immobilier	0,99	0,95	
Prestation de service	13,01	11,05	
Profession libérale	0,22	0,17	
Tabacs et alcool	28,48	28,62	
Tourisme	0,22	0,25	
Transport	1,83	7,48	

Source : Etude Nationale sur l'Emploi et le Secteur Informel, INSTAT, 2012

Trois secteurs interpellent également par leur faible contribution fiscale: le secteur du BTP, le secteur de l'hôtellerie et celui des télécommunications. A titre d'exemple, la branche BTP, un secteur en pleine expansion ces dernières années, affiche une forte croissance de 18,6% en 2016, alors que sa contribution dans les recettes fiscales intérieures a baissé de 28,59% entre la période 2015-2016.

Une prévision de recettes réaliste et fiable

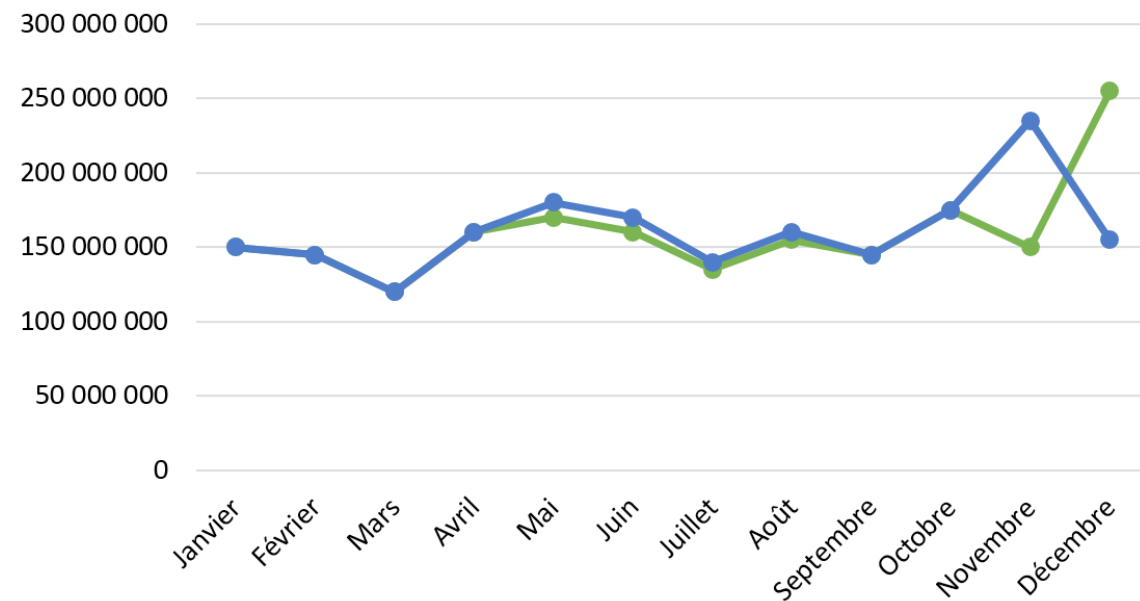
Les réalisations de recettes suivent assez fidèlement les prévisions de recettes au niveau de la DGI. Ce réalisme des prévisions marque une assez bonne fiabilité des mécanismes

de prévisions et une efficacité quant au recouvrement des recettes prévues. Cependant, il laisse accroire une faiblesse des actions visant à étendre l'action de recouvrement et à exploiter les potentialités fiscales inexplorées.

Le Graphique 51 suivant (comparaison entre prévisions de recettes 2016 et réalisations) illustre la qualité et la précision des prévisions de recettes et fait apparaître la fiabilité de ces prévisions ainsi que leur degré de réalisme au niveau des prévisions de recettes mensuelles effectuées par la DGI.

Le profil des deux courbes, à l'exception des mois de novembre et décembre, est révélateur d'une précision certaine dans le calcul anticipatif des recettes à venir.

Graphique 51 : Recettes 2016 de la DGI par rapport aux prévisions



Source MFB/DGB/DGT

Une efficacité du contrôle fiscal obérée par la faiblesse du recouvrement

L'examen des données montre une réelle efficacité et une efficience significative en matière de contrôle fiscal malheureusement en grande partie obérée par les performances trop modestes au niveau du recouvrement.

L'amélioration de la programmation du contrôle fiscal permet d'accroître l'efficacité du contrôle fiscal. La qualité de la sélection des dossiers en contrôle fiscal est un facteur essentiel du rendement potentiel des vérifications. Ce n'est que depuis 2015 que cette préoccupation a véritablement été intégrée dans la démarche de progrès et de modernisation de la DGI malgache. Pendant trop longtemps, le contrôle fiscal a fait l'objet de critiques :

- Très faible niveau d'acceptation des contribuables qui n'hésitaient pas à accuser la DGI de s'adonner au harcèlement fiscal, voire au chantage fiscal générant un climat fiscal médiocre.
- Absence de réelle programmation (parfois même contrôle fiscal annuel systématique de

- certains entreprises).
- Argumentation insuffisante voire fantaisiste des notifications de redressements.
- Taux de recouvrement des redressements extrêmement faible.
- Effet dissuasif des contrôles quasiment nul.

A la suite de plusieurs consultations/recommandations des partenaires techniques et financiers, la DGI a entrepris une véritable refonte en profondeur de sa pratique du contrôle qui s'est traduite notamment par :

- L'amélioration de la programmation du contrôle fiscal via une véritable démarche d'analyse-risques (télédéclaration des déclarations TVA et, dans un deuxième temps des états financiers, lutte contre les prête-noms et l'utilisation abusive de NIF, mise en cause des donneurs d'ordre, collaboration DGI/DGD avec échange informatisé automatique d'informations et accès en ligne des informations de la Direction partenaire).
- L'instauration d'un suivi et pilotage des opérations de contrôle depuis l'échelon central (fiches de contrôle et suivi, authentification par

Tableau 37 : Les résultats du contrôle fiscal en 2014 - 2017

Année	Type de vérification	Nombre d'engagements	Nombre de notifications définitives	Montant des redressements définitifs (en Millions d'Ar.)
2014	CSP	1082	1082	8 217,88
	VG	1112	745	19 272,23
2015	CSP	1230	544	2 709,67
	VG	1082	587	30 720,36
2016	CSP	1835	1315	12 045,51
	VG	275	313	11 641,55
2017 (T1)	CSP	77	89	987,57
	VG	7	12	664,20

Source : MFB/DGI/DRCF ; CSP : contrôle sur pièce ; VG : vérification générale

la DRCF des notifications de redressements, etc.).

- La réalisation de nombreuses actions de formation professionnelle.
- L'engagement par le gouvernement dès 2016 des discussions avec l'OCDE en vue d'une adhésion de Madagascar à la Convention multilatérale sur l'Assistance Administrative en matière fiscale qui permettra l'échange d'informations et l'assistance au recouvrement avec 103 juridictions y compris la plupart des centres financiers internationaux dont Maurice.
- Le démarrage des premières discussions en vue de l'association de Madagascar au processus de mise en œuvre du projet BEPS (« Base Erosion and Profit Shifting »).

Ces réformes ont permis d'améliorer les résultats du contrôle fiscal (Tableau 37), malgré la forte baisse enregistrée en 2016 qui trouve son explication dans le moratoire décidé par le MFB dans le cadre de l'amélioration des relations avec les contribuables (aucune vérification du 1er janvier au 30 juin 2016).

Des chantiers restent à réaliser pour améliorer le système, notamment :

- L'instauration d'un identifiant unique sur la base du NIF actuel. Une avancée est à signaler dans la Circulaire d'Exécution Budgétaire 2017 qui a instauré l'obligation d'utilisation du NIF au sein du MFB dans les différentes phases d'exécution des dépenses publiques. Il faut souligner le fait qu'un identifiant unique fiable et sécurisé aurait des effets bénéfiques à plusieurs niveaux (recensement des contribuables, croisement de fichiers notamment auprès de l'autorité des marchés publics, programmation du contrôle fiscal, aide à la lutte contre la fraude tant au niveau de la DGI que de la DGD, etc).
- La refonte complète du système de pénalités et amendes. Certes, la LFR de 2016 a introduit une certaine modulation des pénalités fiscales mais cela reste insuffisant, car le système actuel de pénalités demeure disproportionné par rapport à la gravité des manquements constatés et au préjudice réel pour le Trésor. Il obère la qualité du contrôle fiscal et ne favorise pas un dialogue serein avec l'entreprise. Enfin, il facilite une certaine forme de corruption dans la mesure où le vérificateur dispose d'une large marge de manœuvre dans l'application de ce système de pénalités excessif.

Un contentieux fiscal très peu utilisé

Le recours au contentieux fiscal est très peu utilisé par les contribuables pour contester les décisions fiscales les concernant. Il est communément admis qu'un nombre très élevé de dossiers en contentieux est souvent révélateur d'une mauvaise application de la loi fiscale, d'une certaine insuffisance des agents ou encore d'un système fiscal imprécis et donnant lieu à des divergences d'interprétation. A contrario, face à un nombre très faible de recours contentieux, il faut bien se garder de conclure que tout va bien.

Le Tableau 38 montre le très peu nombre de dossiers au contentieux fiscal de 2013 à 2017 comparé aux milliers de contribuable ou de vérifications réalisées chaque année. La faiblesse du nombre de réclamations peut s'expliquer, entre autres, par :

- La résignation des contribuables voire leur méfiance face à un manque d'objectivité de l'administration fiscale dans l'instruction du contentieux et aux graves insuffisances de la justice en cas d'appel de la décision de la DGI.
- Des voies de recours insuffisantes (exemple celle du CFRA qui ne délivre qu'un avis peu suivi par l'administration) ou dissuasives (le Conseil d'Etat ne juge que la forme et donne systématiquement raison à l'administration fiscale).
- L'absence d'une procédure gracieuse efficiente.

Tableau 38 : Evolution globale du contentieux fiscal de la DGI

	2013	2014	2015	2016
Nombre de demandes reçues	71	109	109	85
Nombre de dossiers traités	55	88	81	72
Nombre de décisions favorables (partielles ou totales)	22	16	37	32
Décisions favorables en %	40%	18,18%	45,68%	44,44%

Le recouvrement : le maillon faible de la DGI

Le recouvrement est, sans doute, l'un des points faibles majeurs de la DGI. Ses lacunes et insuffisances ont été commentées supra (faiblesse du taux de paiement spontané, recouvrements faibles en matière de redressements fiscaux, relations peu satisfaisantes avec les banques, même depuis l'avènement du Fichier des comptes bancaires).

Le recouvrement suite au contrôle fiscal

Le Tableau 39 fait apparaître l'insuffisance des taux de recouvrement suite à un contrôle fiscal. Le but ultime de la mission fiscale est évidemment de recouvrer le montant des redressements et pénalités notifiés. A défaut, tous les travaux menés en amont de la phase de recouvrement ne servent à rien.

Par ailleurs, on constate un phénomène rarissime : un taux de recouvrement plus élevé pour les pénalités que les droits principaux.

Les taux de recouvrement sont excessivement bas avec un taux effectif de seulement 14,08 % pour 2015 et 12,70 % pour 2014.

L'absence de diligence dans le suivi du recouvrement et les insuffisances en matière de recouvrement forcé permettent à certains contribuables d'organiser leur insolvabilité voire de disparaître purement et simplement sans s'acquitter de leurs impositions. L'efficacité

Tableau 39 : Analyse de l'évolution du contrôle fiscal et du recouvrement des redressements

	2012	2013	2014	2015		
				VSP	CSP	TOTAL
Nombre de dossiers	582	442	1271	1148	3924	5072
Dossiers en cours	513	317	532	815	1778	2593
Dossier finalisés	296	396	670	333	2146	2479
Notification primaire						
Nombre	409	479	849	555	3924	4479
Montant des redressements (en Millions d'Ar.)						
Droits principaux	140 085,18	172 667,51	283 707,96	36 441,53	87 949,64	124 391,17
Amendes fiscales	110 913,40	114 356,54	908 072,71	23 021,53	61 622,73	84 644,26
TOTAL	250 998,58	287 024,05	1 191 780,68	59 463,05	149 572,37	209 035,43
Notification définitive et/ou PV établis						
Nombre	296	396	670	333	2146	2479
Montant des redressements (en Millions d'Ar.)						
Droits principaux	50 070,56	41 636,76	60 189,95	8 521,48	10 145,87	18 667,35
Amendes fiscales	15 462,97	26 099,21	108 742,92	4 974,71	5 394,49	10 369,20
TOTAL	65 533,53	67 735,97	168 932,87	13 496,19	15 540,36	29 036,55
Situation de recouvrement						
Nombre	188	65	545	146	1299	1455
Montant des recouvrements (en Millions d'Ar.)						
Droits principaux	6 004,04	18 417,37	8 602,83	735,43	2 162,25	2 897,68
Amendes fiscales	3 204,28	14 886,22	12 962,86	539,38	863,66	1 403,04
TOTAL	9 208,33	33 303,59	21 565,69	1 274,81	3 025,91	4 300,72

Source : MFB/DGI

du contrôle fiscal ne se mesure pas seulement à l'aune de la progression des redressements notifiés mais bien au niveau de la performance finale en matière de recouvrement qui devrait approcher les 50 %.

En dernière analyse, la performance du contrôle fiscal s'apprécie au moyen d'un indicateur de performance essentiel : le montant réellement encaissé par rapport aux montants notifiés définitifs.

L'efficacité et l'efficience du contrôle fiscal dépendent en dernier ressort de la performance en matière de recouvrement, objectif final de la mission fiscale. Un taux insuffisant de recouvrement obère en tout ou partie la

performance des opérations de contrôle.

La création en 2016 d'un fichier des comptes bancaires constitue une avancée certaine dans le sens de l'efficacité et de l'efficience du recouvrement. Malheureusement, le comportement des banques est mis en cause par les agents qui regrettent l'importance des délais de traitement au niveau de chaque banque, la qualité des réponses des établissements bancaires (des demandes de la DGI avec un numéro précis de compte bancaire génèrent un grand nombre de réponses du style « compte inexistant sauf erreur ou omission » ! Cela a de quoi surprendre puisque les banques ont l'obligation légale de déclarer à l'administration fiscale la création et la clôture de tout compte

Tableau 40 : Evolution des taux de recouvrement sur contrôle fiscal

Recouvrements	2012	2013	2014	2015	
				VSP	CSP
Sur droits principaux	12,00%	44,23%	14,29%	8,63%	15,52%
Sur pénalités	20,70%	57,00%	11,92%	10,84%	13,53%
Sur total droits et pénalités	14,00%	49,00%	12,70%	9,45%	14,81%

Source : DGI

Tableau 41 : Situation des arriérés fiscaux

	2015	2016	janv-17
(1) Stock d'arriérés en début d'exercice	135 862,99	117 743,23	110 117,89
(2) Recouvrements durant l'exercice	31499,18	43 856,07	
Taux de recouvrement (=2/1)	23,18%	37,25%	

Source : MFB/DGI

bancaire. La DGI devra tout mettre en œuvre pour que ce droit de communication puisse s'exercer correctement et toute déviance ou abus devra être sanctionné.

La mesure de performance du contrôle fiscal constitue une donnée essentielle pour le gouvernement car elle permet de juger la capacité des services chargés du contrôle à « faire rentrer l'impôt ».

Le recouvrement des arriérés fiscaux

Le recouvrement des arriérés fiscaux est particulièrement d'actualité puisqu'il constitue pour le FMI un des repères structurels pour l'année 2017 dans le cadre de la Facilité Elargie de Crédit.

Le Tableau 41 montre des niveaux de recouvrement des arriérés fiscaux encore faibles, 23% en 2015 et un peu mieux en 2016, soit 37%.

La DGE avait en portefeuille au 31/12/2016 plus de la moitié du total des arriérés (Tableau 42) mais a recouvré la même année près de 89 % du total des recouvrements sur arriérés prouvant ainsi son efficacité.

Conformément aux directives du FMI, seuls les arriérés considérés comme recouvrables figurent dans ce tableau. Le stock d'arriérés s'est considérablement dégonflé puisqu'au premier trimestre 2016, les arriérés s'élevaient à +/- 300 Mds d'Ar, ce qui interroge sur la pertinence du classement de certains arriérés dans la catégorie créances irrécouvrables.

En tout état de cause, le taux de recouvrement sur ces arriérés recouvrables peut être qualifié de modeste et conforte l'idée que le recouvrement est un maillon faible majeur à la DGI.

Une efficacité informatique sujette à une modernisation

La DGI dispose de l'application informatique SIGTAS, mais aussi d'une application élaborée localement, SURF, auxquelles il convient d'ajouter une multitude de petites applications non intégrées dans chaque service. Depuis très longtemps, toutes les fonctionnalités de SIGTAS ne sont pas opérationnelles. Les applications SIGTAS et SURF ne sont pas reliées et de nombreux dysfonctionnements associés à une lenteur chronique de ces logiciels obèrent un traitement exhaustif et rapide des données. Un

Tableau 42 : Ventilation par Unité de Gestion des arriérés au 31/12/2016

Unités Opérationnelles	Total des RAR	Recouvrement	Taux de recouvrement en % du total	Part des AR en % du total
DGE	58.279.470.768,93	38.926.788.019,23	88,90 %	52,92 %
Autres Unités Opérationnelles	51.838.421.234,42	4.929.279.729,64	11,10 %	47,08 %
Total Général RAR	110.117.892.003,35	43.856.067.748,87	100 %	100 %

Tableau 43 : Déclarations souscrites avec et sans paiement

Déclarations	2015	2016	2017 - T1	Total
Avec paiement	8 907	9 478	2 432	20 817
Sans paiement	5 833	5 410	1 314	12 557
Total	14 740	14 888	3 746	33 374
% sans paiement	39,57%	36,34%	35,08%	37,63%

Source : MFB/DGI/DGE

recours complet⁵⁰ au système de télédéclaration permettra des gains importants en termes d'efficacité et, dans le même temps facilitera les obligations déclaratives et réduira les risques déontologiques.

La DGI doit aujourd'hui se doter d'un instrument moderne de gestion de toutes ses missions.

Une organisation administrative conforme aux normes internationales

La DGI dispose aujourd'hui d'une organisation fonctionnelle satisfaisante couvrant toutes les sources de recettes fiscales. L'organisation de la DGI est conforme aux pratiques d'excellence internationales et offre une base solide pour un accomplissement efficace et efficient de ses missions.

Sécurisation des ressources fiscales

La création d'entités spécialisées, notamment pour les grandes entreprises, a fait largement

progressé la DGI au niveau de la bonne gouvernance et contribue de manière très significative à la sécurisation des recettes en ce qui concerne les contributeurs les plus importants (mise en place de liens privilégiés avec les grands importateurs, contrats avec des multinationales chargées de certifier les éléments taxables).

La DGE se concentre aujourd'hui sur les entreprises les plus importantes (à titre d'exemple pour 2016, les 150 plus grosses sociétés ont déclaré un chiffre d'affaires allant de 3.095,1 Mds d'Ar. pour le n° 1 et 18,23 Mds pour le 150e). Elles gèrent +/- 500 entreprises mais aussi 75 entreprises franches : ce nombre faible interpelle et mériterait d'être analysé par rapport aux 500 entreprises franches qui ont été agréées depuis 1989. En effet, le régime des entreprises franches concerne a priori les entreprises exportatrices d'une certaine dimension.

Les services régionaux des impôts gèrent les moyennes entreprises, et les centres fiscaux les petites entreprises.

⁵⁰ L'informatisation des tableaux annexes TVA n'est toujours pas opérationnelle et entrave les travaux d'analyse-risques du contrôle fiscal

Un système enfin efficace de remboursements de crédits de TVA

Le bon fonctionnement de la TVA implique que les règles concernant le remboursement des crédits de taxes soient respectées. Pendant plusieurs années, cela n'a pas été le cas. Depuis 2016, le traitement des demandes de remboursements de crédits de TVA fonctionne correctement avec des délais raisonnables de remboursement.

Le problème des déclarations sans paiement

Un grand nombre d'entreprises souscrivent des déclarations sans paiement, ce qui aggrave la situation du recouvrement par ailleurs

insuffisant. Le Tableau 43 montre l'ampleur du phénomène toutes déclarations confondues. La performance est mauvaise et très loin des standards internationaux (0 % pour les grandes entreprises, 5% pour les moyennes entreprises et à 10 à 20 % pour les autres). Il convient de noter que ce sont les déclarations de TVA qui sont très majoritairement déposées sans paiement (3.912 sur 5.410 en 2016).

Cela est d'autant plus préoccupant que la TVA a été acquittée par le client et encaissée par l'entreprise pour le compte de l'Etat. A ce niveau, les marges de progrès sont importantes pour améliorer l'efficacité de la collecte de la TVA au niveau de la DGI.

Tableau 44 : Benchmarks DGI Madagascar

2014	
Budget DGI	27 582 754 049
Recette DGI	1 333 769 780 713
Taux d'intervention	2,07

	Efficacité coût de Collecte / recette (1)	Efficacité TPF (2)	Moyens: % Coût Collecte / PIB (3)	PIB par habitant (3)	Classement doing Business (4)
Benin	0,50%	16,80%	0,0840	1 508	151
Botswana	0,70%	20,60%	0,1442	13 893	74
Afrique du Sud	1,00%	24,00%	0,2400	10 565	63
Kenya	1,50%	19,50%	0,2925	1 573	136
Maurice	1,60%	18,30%	0,2928	13 697	28
Ouganda	2,00%	12,20%	0,2440	1 218	150
Zambie	2,20%	16,50%	0,3630	1 431	111
Rwanda	2,60%	13,20%	0,3432	1 137	46
Ghana	2,70%	14,90%	0,4023	1 553	70
Tanzanie	2,70%	16,00%	0,4320	1 834	131
Burundi	3,00%	12,60%	0,3780	877	152
Sierra Leone	3,40%	10,90%	0,3706	1 924	140
Malawi	3,50%	21,40%	0,7490	748	164
Moyenne des pays comparables	2,20%	16,40%	0,3632	1 313	142
MADAGASCAR	2,07%	10,50%	0,2289	1 398	163

Source : GDI/AT Fr/Consultant

(1) OCDE données pour le panel, 2004 pour Madagascar, Moyenne 201 pays à faiblerevenu=2,4%

(2) FMI - 2014, Rapport de Politique fiscale

(3) Banque Mondiale

(4) Banque Mondiale

Evaluation des divers coûts d'efficience et benchmarks

Le Tableau 44 constitue une tentative de comparaison de la situation de la DGI malgache avec d'autres pays comparables.

L'approche consiste à calculer le coût de fonctionnement de l'administration fiscale en incluant les dépenses de personnel (salaires et primes) et de fonctionnement. Le calcul est complexe car les renseignements ne sont pas tous disponibles pour la même année (en ce qui concerne les frais de personne, l'impact est faible compte tenu de la grande stabilité de la masse salariale).

La comparaison avec le montant des recettes collectées permet de faire ressortir un ratio coût de fonctionnement/recettes. La comparaison avec les taux de pression fiscale permet de compléter l'analyse et parfaire le jugement en termes d'efficacité.

Les résultats montrent qu'avec un ratio coût de collecte sur recettes de 2,07%, Madagascar reste proche de la moyenne des pays de l'échantillon, 2,20%. Cependant, en tenant compte du taux de pression fiscale, on peut noter que des pays avec un coût de collecte beaucoup plus faible réalisent pratiquement deux fois plus de prélèvement (voire plus) par rapport au PIB que Madagascar. C'est le cas du Botswana, de l'Afrique du Sud et du Kenya. Mais le cas du Bénin, qui dans la même catégorie des PMA avec Madagascar, est méritoire : le coût de collecte par rapport aux recettes y est de 0,50% alors que son efficacité TPF est de 16,8%.

Dès lors, on peut légitimement considérer que la DGI dispose de moyens trop modestes

pour assurer ses missions. Au vu des éléments figurant dans ce tableau, l'espérance de taux de pression fiscale à efficience constante et à budget aligné⁵¹ sur la moyenne des pays comparables à Madagascar s'affiche à 16,7 % et se trouve être très voisin du taux préconisé par les Nations Unies.

Les résultats de Madagascar pâtiennent, entre autres, de la faiblesse de la productivité des services locaux de la DGI qui restent coûteux : cette absence d'efficacité et d'efficience doit faire réfléchir. Le FMI a beaucoup critiqué la politique de la DGI en régions basée sur le principe de « rapprocher l'administration des administrés ». S'il est vrai que la création des Centres Fiscaux doit obéir à une double logique d'efficacité et d'efficience, il n'est pas réaliste de vouloir sacrifier ces services sur l'autel de la rentabilité. Il convient de réfléchir sur les missions à assigner à ces centres et à mettre en place un système de pilotage et de contrôle performant de ces services décentralisés. Il est souhaitable de créer une dynamique entre ces services et les CTD pour une amélioration réciproque de leurs performances respectives. Il y a beaucoup à faire dans le domaine du foncier qui est un gisement fiscal fortement sous-exploité à Madagascar comme dans d'autres pays où la gestion du foncier ne relève pas de la compétence du Ministère des Finances. Certes, des actions en amont comme la création d'un véritable cadastre moderne sont indispensables voire incontournables mais les services locaux des impôts de par leur compétence ont un rôle majeur à jouer à ce niveau. C'est à ce prix que la mobilisation (Foncier non bâti et Foncier bâti) et la sécurisation du foncier pourront être réussies.

51 La DGI dispose en effet d'un budget inférieur de plus d'un tiers à celui des DGI comparables

4.2. Efficacité et efficience de l'administration douanière

Mesure de la performance au regard des recettes

Les performances de recettes qui ont été analysées dans le chapitre 3 sont satisfaisantes et les efforts déployés pour la mobilisation des recettes portent leurs fruits depuis 2015 permettant ainsi d'atténuer la diminution inéluctable des recettes générées par les différents accords régionaux et avec l'Union Européenne.

L'analyse du rendement moyen par document administratif unique (DAU) montre une amélioration entre 2015 et 2016 (Tableau 45) et de bonnes perspectives pour 2017.

De même, la productivité des opérations de dédouanement s'améliore progressivement avec la baisse du temps moyen de dédouanement.

Tableau 45 : Rendement moyen des DAU sur régime de mise à la consommation directe

	2015	2016	2017 - T1
Nombre de DAU sous IM4 ⁵¹ liquides	64 747	70 336	18 639
Droits et taxes collectés (milliards d'Ar.)	1 459,20	1 680,90	468,6
Taux de rendement moyen (Ar./DAU)	22 536 977	23 897 484	25 140 882

Tableau 46 : Indicateurs de performance de la DGD

	2015	2016	2017 (janvier à avril)
Temps moyen de dédouanement (en heures ouvrables)			
Aérien (Bureau d'Ivato-aéroport)	15:07:20	16:47:55	12:27:28
Maritime (Bureau de Toamasina-Port)	37:06:58	31:33:04	28:04:23
Temps moyen de dédouanement par circuit (en heures ouvrables, Bureau de Toamasina-Port)			
Circuit jaune	33:03:43	29:20:50	28:20:20
Circuit rouge	42:59:39	44:15:45	41:21:27
Circuit bleu	25:08:33	15:29:26	13:03:42
Répartition des dossiers par circuit (en %)			
Circuit jaune	32	57,96	66,49
Circuit rouge	28	23,02	25,22
Circuit bleu	35	19,02	8,29

Source : DGD

Au niveau des opérations de dédouanement

Le Tableau 46 ci-dessous fait apparaître une amélioration continue depuis 2015 et témoigne des efforts consentis par la DGD en collaboration avec Gasynet pour améliorer constamment la productivité des opérations de dédouanement. Les indicateurs reflètent bien cette progression de l'efficacité et de l'efficience à ce niveau

Au niveau du contrôle douanier et de la lutte contre la fraude

La complexité croissante des circuits de fraude nécessite une optimisation des capacités de contrôle et une démarche adaptée à toutes les situations. La DGD multiplie ses actions dans ce domaine avec des résultats significatifs synthétisés dans le Tableau 47 ci-dessous :

⁵² IM4: régime de mise à la consommation directe

Tableau 47 : Statistiques 2015-2017 – Infractions constatées et Droits compromis

ANNEE		2015	2016	2017 (situation au 19 mai 2017)
Nombre d'infractions constatées	Nombre	1947	1853	667
Service de la Lutte contre la Fraude	Nombre	92	179	59
Service de la Surveillance du Territoire et de la Contrebande	Nombre	45	36	5
Bureaux des Douanes	Nombre	1810	1638	603
Montant des Droits et Taxes compromis constatés	Ariary	21.461.796.993	56.144.244.456	17.625.92.478
Service de la Lutte contre la Fraude	Ariary	11.051.204.688	42.460.100.552	13.140.818.319
Service de la Surveillance du Territoire et de la Contrebande	Ariary	1.049.876.624	456.830.925	82.208.155
Bureaux des Douanes	Ariary	9.360.715.681	13.227.312.979	4.402.897.004
Montant de droits et taxes compromis et/ou éludés récupérés	Ariary	12.699.563.931	15.226.803.355	5.567.515.978
Service des Affaires juridiques et du Contentieux	Ariary	Constatés et récupérés en 2015 : 2.936.651.949	Constatés et récupérés en 2016 : 1.120.962.633	Constatés et récupérés en 2017 : 553.984.545
Bureaux des Douanes	Ariary	Constatés avant la période citée mais récupérés en 2015: 402.196.301	Constatés avant la période citée mais récupérés en 2016: 851.569.374	Constatés avant la période citée mais récupérés en 2017: 610.634.429
Bureaux des douanes	Ariary	9.360.715.681	13.254.271.348	4.402.897.004
Montant des amendes prononcées	Ariary	10.254.237.095	16.079.377.924	5.773.196.153
Service des Affaires Juridiques et du Contentieux	Ariary	3.828.689.376	5.798.485.278	3.116.442.664
Bureaux des Douanes	Ariary	6.425.547.719	10.280.892.646	2.656.753.489
Montant des Amendes récupérées	Ariary	7 567 123 327	14.201.353.756	4.362.873.967
Service des Affaires Juridiques et du Contentieux	Ariary	1.414.534.816	4.581.066.041	1.757.020.478
Bureaux des Douanes	Ariary	6.152.588.511	9.620.287.715	2.605.853.489

Source : MFB/DGD

a. Réorganisation et renforcement de l'analyse-risques par la création d'un service uniquement dédié à ce domaine et d'un Comité Stratégique d'Analyse de Risque présidé par le DGD, dont l'objectif est de professionnaliser l'analyse et le ciblage des flux déclarés afin de mieux orienter les contrôles sur les échanges à risque élevé et, favoriser par la même occasion le commerce légal.

b. Renforcement du service de lutte contre la fraude par la réorganisation des méthodes de travail et le renforcement de l'effectif.

c. Réorganisation du Service de la Surveillance et de la Lutte contre la contrebande par la redéfinition des rôles, missions et compétences : une nouvelle stratégie de surveillance a été élaborée dans le but de renforcer le dispositif de lutte contre les trafics illicites.

d. Utilisation et efficacité des AGR pour l'analyse et la gestion du risque aux Douanes à partir des données issues du système informatique de dédouanement.

e. Ampleur de la fraude et utilisation des statistiques du commerce international

(statistiques miroirs, Comtrade, Trade gap) pour l'orientation des contrôles a posteriori.

f. Existence et intérêt des échanges d'information avec les administrations douanières étrangères (statistiques miroirs).

g. Ces actions ont eu pour résultats l'augmentation du montant des droits et taxes compromis constatés de 21,4 milliards d'Ariary en 2015 à 56,1 milliards d'Ariary en 2016 ainsi que des montants récupérés sur ces droits et taxes compromis de 12,6 milliards à 15,2 milliards d'Ariary entre 2015 et 2016.

De même, au niveau des amendes prononcées, une progression nette des montants est constatée de 10,2 milliards d'Ariary en 2015 à 16 milliards d'Ariary en 2016. Le suivi de ces amendes prononcées s'est fortement amélioré avec un taux de récupération des amendes prononcées qui passe de 73% en 2015 à 88% en 2016.

Au regard de la législation et des réformes réalisées, en cours et envisagées

Conformément aux bonnes pratiques internationales qui recommandent la stabilité de la réglementation et des tarifs afin de sécuriser les relations avec les importateurs et leur permettre d'anticiper l'avenir dans un cadre sécurisé et harmonieux, la DGD fait en sorte de suivre cette voie et n'introduit que les dispositions recommandées par les PTF notamment le FMI.

La DGD s'efforce de perfectionner les moyens matériels et de former un personnel qualifié afin de faire face aux défis engendrés par la mondialisation et la globalisation des échanges. Elle s'attache à moderniser les moyens destinés à perfectionner les modalités de perception, à assurer le contrôle « a posteriori » et à mieux garder la frontière de 5 000 km de côtes. Dans ce cadre, la douane malgache multiplie les initiatives pour se rapprocher de plus en plus des opérateurs et des usagers.

Par ailleurs, la DGD depuis 2015 oriente ses actions vers une meilleure efficacité de recouvrement de recettes douanières :

- Création d'un service de suivi des opérations commerciales et d'un service de pilotage et de coordination des bureaux des douanes afin de suivre à temps réel les opérations commerciales, renforcer les contrôles et harmoniser les procédures.
- Renforcement des contrôles en matière de Valeur par la création d'un Service responsable uniquement de la Valeur et de l'Origine.
- Dématérialisation des procédures douanières : sites pilotes Mamory Ivato et Majunga ;
- Sécurisation des opérations de dédouanement par l'utilisation de tablettes de visite, de caméras de surveillance et de barrière électronique au Port de Toamasina.
- Gestion qualitative des Ressources Humaines en respectant les règles de mobilité déjà définies dans les précédentes stratégies, et en appliquant des principes de gestion prévisionnelle des ressources humaines.
- Renforcement de l'efficacité du recouvrement par la sécurisation des procédures comptables et la collaboration avec la Direction Générale des Impôts.

Au regard de l'organisation administrative et informatique

Des outils en amélioration constante

La DGD dispose de l'outil SYDONIA depuis de nombreuses années et ne cesse d'y apporter nombre de perfectionnements. Actuellement, elle poursuit cette action avec l'aide des experts de l'OCDE pour passer de la version SYDONIA ++ à SYDONIA WORLD bâti sur une structure web service. La DGD s'implique totalement et a tenu à ajouter les bonnes pratiques expérimentées notamment au Togo, au Cap Vert et en Afrique du Sud, qui très rapidement ont modifié la version

standard de SYDONIA WORLD pour introduire de nouvelles fonctionnalités.

La coopération avec GASYNET

Pendant de longues années, les procédures de dédouanement ont nécessité une grande quantité d'échanges manuels de documents (manifestes, déclarations, divers certificats et autorisations, etc.) avec pour conséquences des délais de dédouanement longs et une augmentation significative des coûts.

La DGD a relevé le défi avec la mise en place du « Système Trade Net » qui permet d'interfacer les systèmes informatiques des sociétés et organismes impliqués dans le dédouanement pour permettre un allègement significatif de la procédure par la mise en place d'un dédouanement quasi-totalement informatisé.

C'est à « Malagasy Community Network Services S.A » plus connue sous le vocable « GasyNet », société de droit malgache issue d'un partenariat public-privé entre le Gouvernement de la République de Madagascar et la SGS - Société Générale de Surveillance S.A. qu'a été confiée la mission de gérer la plateforme Trade net, de mettre en place le Bordereau de Suivi des Cargaisons (BSC), de

poursuivre le déploiement des outils scanners et, d'une manière plus générale, d'assurer une optimisation des performances douanières. Grâce à sa collaboration avec GASYNET, la DGD a connu des avancées en matière de sécurisation des opérations de dédouanement (système intégré de dédouanement Trade net) notamment par l'utilisation de tablettes de visite et de caméras de surveillance, l'installation d'une barrière électronique au portail de sortie du port de Toamasina, et la dématérialisation des procédures.

La mise en place de cette plateforme nationale, basée sur une infrastructure technologique de haut niveau, ayant pour vocation de faciliter les échanges commerciaux a, indubitablement, accru la compétitivité de Madagascar et, surtout permis à la DGD de mieux focaliser son action sur le contrôle douanier. Force est de constater que le défi qui consistait à créer un environnement à travers lequel il serait possible de développer une économie dynamique et forte, où les échanges de données ainsi que les contrôles effectués par l'État, bien que nécessaires, ne constituent pas une entrave au commerce, a été relevé avec efficacité et efficience.



Chapitre 5

DES DÉPENSES FISCALES



CHAPITRE 5

DES DÉPENSES FISCALES

Une dépense fiscale est un transfert de ressources publiques résultant d'une réduction des obligations fiscales. A ce titre, il convient d'en étudier l'efficacité, c'est-à-dire de comparer le manque à gagner en termes de ressources fiscales internes et leurs effets directs et indirects sur l'activité, l'emploi et les dépenses des ménages. Le gouvernement dispose depuis peu d'un rapport provisoire du FERDI (2015) sur l'évaluation de ces dépenses. Ce document devrait lui permettre d'éclairer ses futures réflexions sur la politique fiscale nationale. L'exercice est complexe, d'autant plus que les exonérations de tout genre se sont multipliées à Madagascar au fil des années et des Lois de Finances. La démarche comporte quatre étapes, en principe:

- La définition d'un système fiscal de référence (SFR = la norme) ;
- Le recensement exhaustif de toutes les mesures dérogatoires à ce SFR ;
- L'estimation du coût de ces mesures, c'est-à-dire le manque à gagner pour le budget de l'Etat;
- Enfin, l'évaluation de l'impact économique ou social de ses exonérations fiscales.

Des efforts plus systématiques doivent être mis en place sur les deux derniers points afin de mesurer la portée des exonérations fiscales à Madagascar en termes de coûts et d'impact.

L'enjeu des dépenses fiscales en termes de développement est qu'elles peuvent être un outil de lutte contre la pauvreté en réduisant, par exemple, la fiscalité sur les biens de première nécessité, qui pèsent sur le budget des ménages pauvres ou vulnérables. D'autre part, les dépenses fiscales peuvent entraîner des effets d'auréoles qui bénéficient principalement aux ménages riches sans contribuer à la réduction de la pauvreté. Aussi, il est important d'en mesurer l'impact car ce sont des ressources qui autrement pourraient servir à financer les dépenses sociales prioritaires et ainsi contribuer à améliorer le développement humain.

5.1. L'évaluation des dépenses fiscales

A ce jour, 243 mesures dérogatoires ont été recensées comme dépenses fiscales, dont 85% concernent la fiscalité indirecte (TVA, DD et DA). Sur ces 243 dépenses fiscales, seules 59 ont pu être chiffrées et composent donc l'échantillon étudié.

Les données sur l'imposition directe ont été obtenues du SIGTAS. Les trois éléments principaux des dépenses fiscales pour l'IR des personnes morales ont été retenus conformément au SFR : la réduction de l'assiette, la réduction du taux et la réduction du minimum de perception. Pour les personnes physiques, quatre mesures dérogatoires ont été évaluées : la réduction pour enfant à charge, la réduction d'impôt de 50%

de l'investissement, l'abattement de 50% pour les membres des Centres de Gestion Agréés et la déduction forfaitaire de Ar 3 000 000 pour les associés gérants majoritaires des SARL. Pour l'IRSA, seule la réduction d'impôt de Ar 2 000 par mois pour chaque personne à charge a été étudiée. Enfin, pour l'IRCM, ont été évaluées les exonérations liées à la réduction de taux octroyé dans le cadre de la LGIM, de la Convention QMM et des deux Conventions de non double imposition avec l'Ile Maurice et la France.

En ce qui concerne les taxes indirectes, les dépenses fiscales de TVA intérieure sont évaluées à partir des chiffres d'affaires exonérés partiellement ou totalement des entreprises

Tableau 48 : Répartition des dépenses fiscales par type d'impôt

Type d'impôt	DF identifiées	DF évaluées
Taxes directes	64	22
Impôt sur le Revenu (IR)	37	13
Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés (IRSA)	12	1
Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers (IRCM)	15	8
Taxes indirectes	179	37
Droits de Douane (DD)	78	15
Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)	43	10
Droits d'Accises (DA)	58	12
Total	243	59

Source : FERDI

Tableau 49 : Evaluation des dépenses fiscales par impôt en millions d'Ariary

Impôts, Droits et Taxes	Montant des DF (1)	En % du PIB	En % du total des recettes fiscales
Taxes Directes	131786	0,46 %	4,38 %
IR personnes morales	13 028	0,05 %	0,43 %
IR personnes physiques	110	0,00 %	0,00 %
IRSA	2 487	0,01 %	0,08 %
IRCM	116 161	0,41 %	3,86 %
Taxes Indirectes	380 301	1,34 %	12,62 %
DA	41 139	0,14 %	1,37 %
DD	215 105	0,77 %	7,13 %
TVA	124 057	0,43 %	4,12 %
Total	512 087	1,79 %	17,00 %

Source : FERDI

inscrites à la Direction des Grandes Entreprises et du Service Régional des Entreprises. Ce calcul est complété par les données sur les importations obtenues de SYDONIA++ gérées par la DGD. Les dépenses fiscales évaluées liées aux droits d'accises concernent pour la majorité la production et l'importation de tabac et de boissons alcoolisées. S'agissant des droits de douane, le FERDI a pu évaluer une partie des exonérations faites dans le cadre des régimes spéciaux (zones franches et LGIM) et des différentes lois de finances.

Enfin il est utile de mentionner que l'estimation du montant des dépenses fiscales est plus simple au niveau des importations et donc de la DGD grâce aux codes d'identification des mesures dérogatoires introduits dans SYDONIA++.

C'est surtout au niveau de la DGI et donc des impôts domestiques que le bât blesse. Ce comportement ne va pas évidemment dans le sens de la transparence budgétaire et surtout empêche d'étudier systématiquement les effets de la politique fiscale malgache.

Le coût budgétaire des dépenses fiscales a donc été estimé à 512,1 Mds Ar., soit 1,79 % du PIB et 17 % des recettes fiscales totales. Le Tableau 49 permet d'identifier les dépenses fiscales évaluées par type d'imposition.

Ce dernier tableau permet surtout de mettre en perspective les différentes dérogations fiscales avec des régimes juridiques pour mieux comprendre la rationalité affichée derrière ces subventions

Tableau 50 : Evaluation des dépenses fiscales par régime juridique

Textes	Montant des DF (1)	En % du PIB	En % du total des recettes fiscales
CGI et lois de finances	309 175	1,08%	10,26%
Régimes spéciaux	190 308	0,66%	6,31%
Zones franches	17 909	0,06%	0,59%
Secteur minier	172 399	0,03%	5,72%
Conseil des Ministres	9 943	0,01%	0,33%
Conventions fiscales	2 661	0,01%	0,09%
Total	512 087	1,79 %	17,00 %

Source : FERDI

5.2. Dépenses fiscales relatives aux régimes spéciaux

Les principales mesures dérogatoires sont inscrites dans les lois de finances. Depuis 2014, Madagascar doit adapter son Code des Douanes ainsi que ses taux de prélèvement consolidés afin de respecter des engagements pris avec ses partenaires internationaux :

- **L'Accord de Partenariat Economique intérimaire avec l'Union européenne** : L'accord intérimaire est entré en vigueur depuis le début du mois de janvier de 2014 et vise la libre circulation partielle, voire totale, de la plupart des produits en provenance de l'Union européenne par la réduction progressive du taux de droit de douane. La Loi de Finances de 2014 a officiellement acté la suppression des droits de douane sur les matières premières importées directement des pays membres de l'Union européenne. En 2015, ce sont les biens d'équipement qui sont complètement affranchis. Enfin, la Loi de Finances 2016 a abaissé les droits de douane à 15% pour les biens finaux et 8% pour les biens intermédiaires.
- **L'accord tarifaire dans le cadre de l'intégration régionale** : Pour ce qui concerne les dépenses fiscales assises sur l'intégration

régionale, l'exemption du droit de douanes sur tous les produits originaires de la région de la SADC, à l'exception des produits pétroliers, est inscrite dans la loi de finances initiale de 2014.

Enfin certaines modifications ont été justifiées par une volonté de relancer le développement économique et social. Dans le cadre de la loi de finances initiale de 2014, certaines transactions domestiques ont bénéficié des modifications des droits tarifaires en vue de relancer le développement sectoriel (industrie, agriculture et élevage), et faciliter l'accès aux soins (lunettes correctrices, médicaments) et aux biens de première nécessité (riz). L'augmentation des prix du riz en 2016 et 2017 continue à justifier l'allègement des charges fiscales sur le riz tant cette spéculation constitue une denrée de base de l'alimentation des malagasy. Des modifications ont été apportées par la Loi des Finances rectificative de 2015 afin de réduire les risques de fausse déclaration d'espèce liée au glissement tarifaire dont pourraient profiter certains opérateurs, comme par exemple sur les huiles végétales raffinées et les huiles brutes conditionnées pour la vente au détail maintenant soumises à un taux unique de 10%.

Encadré 5: La production de riz et dépenses fiscales sur le riz à Madagascar

Globalement, le riz reste un produit stratégique en matière de conditions de vie et de pauvreté des ménages à Madagascar. La maîtrise du prix de cette denrée alimentaire est ainsi vitale.

L'exonération sur le Riz représente 32,75% du total des dépenses fiscales en 2015.

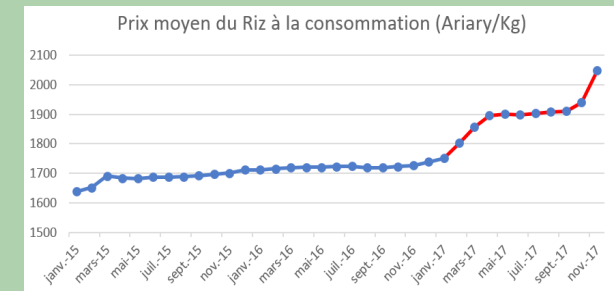


Tableau 51 : Dépenses fiscales sur le riz dans la LF2015

	DF 2015 (Millions d'Ariary)
DD	54 787
TVA	48 890
Total	103 677
Total DF 2015	316 521
Poids DF Riz sur Total DF 2015	32,75%

Selon la dernière ENSOMD 2013-2013, la production de riz reste la principale source de revenus agricoles, à raison de 41,9 % du total des revenus agricoles. Cette production caractérisée par une faible taille des exploitations. Près de 63,3% des ménages malgaches cultivent du riz. Le niveau moyen de production par ménage exploitant est moins d'1 tonne de paddy et le rendement moyen de la production rizicole est de 1,1 tonnes à l'hectare. Ainsi, 54,4 % de la production en riz est auto-consommée par le riziculteur lui-même, alors que 24 % sont destinés à la vente. La région Alaotra Mangoro avec près de 20 % des ventes de riz est l'une des principales régions de production de riz à destination du marché. Les greniers secondaires sont Boeny (7,9 %) avec sa plaine de Marovoay, Sofia (7,4 %) et Vakinankaratra (6,9 %) qui sont des zones à haute productivité agricole.

Les aléas climatiques sont des déterminants de l'oscillation à la hausse des prix du Riz en période de soudure étant donné la faiblesse de la production destinée à la vente.

Enjeux des dépenses fiscales sur le Riz

A priori, les subventions sur le riz ont pour objectif global, d'une part, de maintenir un niveau de prix du riz accessible à la majorité de la population, surtout les pauvres, et d'autre part, de fournir des moyens techniques et matériels pour la rizerie, les bonnes semences, des engrais à bas prix pour améliorer le rendement et la production rizicole.

Cependant, depuis 2015, le prix du riz à la consommation a fortement augmenté de l'ordre de 10 à 20% selon les variations saisonnières, mais c'est surtout à partir du second semestre 2017 que la hausse tendancielle du prix du riz s'est accentuée jusqu'à atteindre la barre des 20% d'augmentation de prix à la fin de l'année 2017.

En parallèle, les exonérations sur les importations de riz ont augmenté de presque 200% entre 2015 et 2017, ce qui fait que l'objectif attendu des dépenses fiscales sur le Riz n'a pas atteint les résultats escomptés de stabilisation des prix à la consommation et de relance de la filière Riz.

Actuellement, faute d'accompagnement et d'assistance des paysans dans la maîtrise de l'eau, de l'utilisation des nouvelles techniques rizicoles, surtout avec le défi du changement climatique, et des semences améliorées, la production rizicole locale n'arrive pas encore à couvrir la totalité des besoins des Malgaches.

Des dérogations au secteur minier

La LGIM (2001) est une option juridique proposée par le Gouvernement malgache aux grands investisseurs miniers afin de rendre plus attractif le secteur. Rectifié en 2005 afin de s'appliquer à tout investissement de plus de 50 milliards d'Ar, le texte définit les obligations de l'entreprise minière envers l'État malgache, les collectivités et la population. L'opérateur minier doit se conformer à un plan d'investissement qu'il aura préalablement soumis à la Commission des Grands Investissements Miniers (CGIM). Une fois le plan d'investissement validé, l'opérateur minier peut bénéficier d'exonérations d'IR pour les cinq premières années d'exploitation, d'un taux réduit d'IR de 10% pour la LGIM et d'un taux spécial pour la convention d'Etablissement, d'un taux réduit d'IRCM de 10% pour les dividendes, de l'exonération de l'IRCM pour les intérêts et enfin de droits de douane réduits notamment sur les biens d'équipements.

A ce jour, seul le projet Ambatovy a demandé et a obtenu l'éligibilité à la LGIM.

Des dérogations aux zones franches

Le régime de zones et d'entreprises franches est régi à Madagascar par la loi n° 2007-037 du 14 janvier 2008. Il s'agit d'un régime s'appliquant aux investissements réalisés par des promoteurs nationaux ou étrangers (ou une combinaison des deux), dans des activités orientées vers l'exportation. Les Entreprises Franches

réunissent trois catégories d'entreprises, à savoir les entreprises individuelles de transformation, les entreprises de services, et les entreprises de production intensive de base. L'attestation d'une Zone ou Entreprise Franche est délivrée par l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM). Ce statut, dont l'application exclue celle de tout autre régime d'exception d'investissement en vigueur à Madagascar, permet de bénéficier d'un régime préférentiel en matière sociale, fiscale ou encore douanière. On pourra notamment citer, sans que cette liste de mesures ne soit exhaustive :

- **En matière sociale:** La non-application des dispositions du Code du Travail relatives au travail de nuit des femmes, et le libre recours aux heures supplémentaires sur simple déclaration, dans la limite de cinq heures par semaine (au-delà, la réglementation classique s'applique).
- **En matière fiscale:** A compter de la date de l'exploitation effective (soit 12 mois après la délivrance de l'attestation), l'application d'une exonération de l'Impôt sur les Bénéfices des Sociétés et du Minimum de Perception pendant les 15 premiers exercices pour les zones franches, pendant les 5 premiers exercices pour les entreprises franches industrielles de transformation, et pendant les 2 premiers exercices pour les entreprises franches de services ; l'application de réduction d'impôts pour les investissements en biens amortissables réalisés après la période d'exonération d'Impôt sur les Bénéfices des Sociétés ; un plafonnement à

30% de la base imposable pour le montant de l'impôt des revenus salariaux des expatriés.

- **En matière douanière:** La non-soumission à la TVA des importations, et l'assujettissement à une TVA au taux de 0% des exportations de biens et services, ou des ventes de biens et services aux autres Entreprises Franches ; l'exonération de droits de douane et de toute taxe à l'importation pour des matériels définis et destinés à la préparation, l'aménagement et l'exploitation des Zones et Entreprises Franches ; l'exonération de droits de douanes et de toute taxe à l'exportation pour les biens et services exportés à l'étranger, ou les biens et services vendus aux autres Entreprises Franches ; et la possibilité de vendre des produits et services sur le territoire national, dans la limite de 5% de la production effectivement exportée (ces ventes étant soumises à l'application de la TVA).

Ce régime préférentiel doit en revanche être davantage contrôlé pour s'assurer que les productions ne sont pas écoulées sur le marché national au-delà du seuil toléré, entraînant ainsi une distorsion à la concurrence, néfaste à la production nationale non exportatrice.

En effet, l'insuffisante collaboration entre la DGI et la DGD qui se traduit par un vide en termes d'autorité régulatrice est à l'origine de nombreux abus au niveau des importations exonérées et d'un manque à gagner important pour l'Etat au niveau notamment des ventes locales passibles théoriquement de la TVA, des régularisations douanières qui ne sont pas faites et de la

complexité potentielle des contrôles fiscaux qui, de ce fait, ne sont pas effectués.

Par ailleurs, compte tenu des abus constatés en matière de ventes locales et d'absence de régularisation des droits de douane, ces entreprises devraient régulièrement faire l'objet de contrôles fiscaux. Tel n'est pas le cas. La gestion des entreprises et zones franches par la Direction Générale des Impôts ne peut donc pas être considérée comme satisfaisante. Dans ce domaine tout particulier, compte tenu de la spécificité des règles applicables en matière de droits fiscaux et douaniers, on ne peut que conseiller des contrôles conjoints DGI/DGD.

Enfin, depuis 1989 date à laquelle l'EDBM est devenue compétente en la matière, 500 agréments ont été accordés. Seulement 274 de ces entreprises disposent d'un NIF selon la DGI et aucune mesure de recensement des entreprises sans NIF n'a été effectuée. Nombre d'entreprises bénéficiaires ont disparu depuis pour des raisons « opaques ». Il resterait aujourd'hui plus ou moins 170 entreprises en activité. Il serait intéressant d'analyser l'étendue et les raisons de cette « évaporation » d'entreprises.

Encadré 6 : La Zone Franche, un succès ?

Les zones économiques spéciales (ZES) ou les parcs industriels peuvent constituer un instrument efficace pour l'industrialisation d'un pays, comme le montrent certains des pays émergents, en particulier ceux d'Asie du Sud-Est. De plus en plus de pays ont commencé à mettre en œuvre ce type d'instruments pour leur processus d'industrialisation, en particulier pour attirer les investissements directs étrangers (IDE) principalement dans le secteur manufacturier, créant des emplois, générant des exportations et des devises, etc... Jusqu'à présent, les résultats sont assez mitigés pour les pays d'Afrique Sub-Saharienne, mais Madagascar semble faire office d'exception à la règle.

Si l'on s'en tient à une étude publiée en 2005 (Cling, Razafindrakato, Roubaud), la Zone Franche créée en 1991 à Antananarivo, a contribué pour presque trois quart au boom des exportations du pays entre 1991 et 2001, période pendant laquelle la part des exportations malgaches dans le monde double (surtout dans le textile). Toujours sur la même période, le taux de création d'emplois moyen par an s'élevait à 27% soit autant que dans le secteur informel, principal pourvoyeur d'emplois. L'impact de la Zone Franche sur les recettes fiscales est évidemment vital dans un pays où la plupart des revenus de l'Etat proviennent des douanes. Une évaluation précise de l'impact de la zone Franche sur le revenu intérieur implique de savoir si les décisions d'investissement sont liées aux incitations fiscales et si les effets indirects compensent la perte de ce revenu. Razafindrakato et Roubaud (2002) estiment que si l'effet d'entraînement sur l'économie est pris en compte (emplois indirects, contributions sociales, TVA, ...), la Zone Franche a permis de dégager jusqu'à 5% de revenu fiscal supplémentaire en 1991 et 2001.

Par ailleurs, les entreprises de la Zone Franche payent en moyenne leurs employés plus

que le secteur informel, qui est la principale alternative pour la main-d'œuvre peu qualifiée. Etre embauché dans la Zone Franche améliore donc la situation du travailleur par rapport aux perspectives alternatives (Nicita et Razzaz, 2003). Les conditions de travail (à l'exception du nombre d'heures travaillées) sont également plus généreuses que dans le secteur privé et s'alignent sur celles de l'emploi public. En 2001 par exemple, 88% des employés de la Zone Franche avaient accès à une couverture sociale, effet qui s'est répandu de manière significative dans les autres secteurs de l'économie.

Le bilan semble donc plutôt positif tant en termes de capacité productive que de réduction de la pauvreté. Ce que l'on peut toutefois critiquer est le manque de diversification et l'intégration limitée de la zone avec le reste du tissu productif. En effet, le premier constat est que l'activité est très dépendante de la situation socio-politique (crises de 2001-2002, 2009) tant les investissements dans le textile sont peu contraignants et principalement tirés vers les exportations.

Cette volatilité potentielle est renforcée par le peu de diversification des marchés à l'exportation. Si Madagascar a pu réintégrer l'AGO en 2015, les Accords de Partenariats Economiques signés avec l'UE et mettant un terme aux accords préférentiels de Cotonou, risquent d'avoir un impact non négligeable sur la compétitivité du textile malgache. Enfin, s'il peut être un peu exagéré de parler d'économie d'enclave pour caractériser la Zone Franche, celle-ci s'accompagne aussi d'une dynamique géographique de renforcement des inégalités entre Hautes Terres et régions côtières. La multiplication des projets (Parc Ehoala à Fort Dauphin) peut alors servir de levier d'intégration régionale même si elle doit s'accompagner d'une stratégie à moyen terme de malgachisation du tissu productif.

Tableau 52 : Dépenses fiscales par catégorie de biens, en million d'Ariary

Chapitre	Libellé 2012	DD	TVA	DA
01	Animaux vivants	229,2	252,2	0,0
04	Laits et produits de la laiterie ; œufs d'oiseaux ; miel naturel ; produits comestibles d'origine animale, non dénommés ni compris ailleurs	845,0	4,5	0,0
10	Céréales	57 180,8	48 892,1	0,0
22	Boissons, liquides alcooliques et vinaigres	0,0	47,7	22 768,6
23	Résidus et déchets des industries alimentaires ; aliments préparés pour animaux	7 499,6	404,5	0,0
30	Produits pharmaceutiques	37 205,0	1 899,7	0,0
31	Engrais	7 499,6	231,7	0,0
38	Produits divers des industries chimiques	5 441,2	1 516,2	0,0
49	Produits de l'édition, de la presse ou des autres industries graphiques	1 411,1	953,5	0,0
63	Autres articles textiles confectionnés ; assortiments ; friperie et chiffons	14 589,3	17 501,7	0,0
84	Réacteurs nucléaires, chaudières, machines, appareils et engins mécaniques ; parties de ces machines ou appareils	2 178,8	1 768,6	0,0
85	Machines, appareils et matériels électriques et leurs parties ; appareils d'enregistrement ou de reproduction du son, appareils d'enregistrement ou de reproduction des images et du son en télévision, et parties et accessoires de ces appareils	3 120,7	4 714,8	0,0
87	Voitures automobiles, tracteurs, cycles et autres véhicules terrestres, leurs parties et accessoires	3 912,4	1 440,5	8 458,5
90	Instruments et appareils d'optique, de photographie ou de cinématographie, de mesure, de contrôle ou de précision ; instruments et appareils médico-chirurgicaux ; parties et accessoires de ces instruments ou appareils	1 7350,0	143,6	0,0
TOTAL	En % des recettes fiscales totales	4,80%	3,06%	1,04%
	En % du PIB	0,51%	0,32%	0,11%

Source : FERDI

Dépenses Fiscales relatives à la fiscalité indirecte de porte

Les exonérations indirectes en douane représentent la part la plus importante des dépenses fiscales évaluées en 2015 soit 0,94% du PIB et 8,90% des recettes fiscales totales. Le Tableau 51 ci-dessous donne un aperçu des dépenses fiscales les plus importantes par chapitre de la nomenclature SH.

Il en ressort une exonération massive des biens de première nécessité (céréales, riz, médicaments) et des biens d'équipement. A priori, il s'agit d'une stratégie complémentaire permettant à la fois

de juguler l'inflation sur les biens de première nécessité, d'assurer un certain accès aux soins et d'accélérer l'industrialisation du pays. Un véritable diagnostic demanderait toutefois d'analyser ces subventions aux importations et à la production par rapport aux dépenses des différentes catégories socio-économiques et surtout l'effet d'éviction ou d'entraînement sur la production domestique.

La collaboration entre les deux régies financières, DGI et DGD, est instrumentale à l'efficacité du contrôle des exonérations fiscales. En effet, cette collaboration DGI-DGD a été, en quelque sorte institutionnalisée et officialisée en 2015

et, dans la foulée, un protocole d'accord a été signé le 12 mai 2016 entre les deux Directions. Cette collaboration est aussi bénéfique à la DGI, car, au cours d'une vérification, les fonctionnaires de la DGI sont très souvent amenés à constater des irrégularités au niveau des importations. Des équipes mixtes de contrôle et d'enquêtes ont été instituées et interviennent sur la base d'un ordre de mission conjoint de la DGI et de la DGD. Un Comité de Coordination et de Suivi a été mis en place pour veiller à la bonne application du Protocole. Cependant, la priorité doit toutefois être donnée à la modernisation des infrastructures de collecte de données. En effet, certains dysfonctionnements ont pour origine des insuffisances en matière informatique :

- Manque d'informations au niveau des déclarations de TVA obérant l'enrichissement du couplage des données (notamment coûts d'achats des marchandises importées, marge bénéficiaire appliquée, etc.).
- Les états financiers annexes aux déclarations de TVA n'étant pas encore informatisés, le couplage des données se révèle complexe et fastidieux à réaliser.
- Existence de données qui ne sont pas intégrées dans le système SYDONIA ++ (notamment l'identité des vérificateurs physiques de la douane).

D'ores et déjà, depuis la signature du Protocole d'accord, 8 vérifications ont été réalisées avec des redressements très significatifs (Principal = 2,546 Mds Ar. Pénalités = 3,315 Mds Ar.) mais, au 15 juin 2017, il n'a été recouvré que +/- 447 Millions Ar. Cette collaboration DGI/DGD est une démarche qui va vraiment dans le sens de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience des deux régies financières.



Chapitre 6

DES DÉPENSES PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT HUMAIN



CHAPITRE 6 DES DÉPENSES PUBLIQUES AU DÉVELOPPEMENT HUMAIN

L'un des objectifs cardinaux d'une administration fiscale optimale est d'accroître l'espace budgétaire pour un meilleur financement des objectifs de développement d'un pays. Dans les pays en développement, l'allocation des ressources intérieures mobilisées vers les secteurs prioritaires favorables au développement humain comme l'éducation, la santé, l'agriculture et les infrastructures structurantes demeure un des grands enjeux des politiques budgétaires.

Face aux multiples contraintes et incertitudes des différentes sources de financement du développement, notamment la tendance à la baisse de l'aide extérieure, l'imprévisibilité des IDE, les contraintes du remboursement de la dette, l'amélioration de la dépense publique devient essentielle pour stimuler la croissance économique, lutter contre la pauvreté et les inégalités, protéger de l'exclusion sociale les plus vulnérables et promouvoir l'égalité des chances.

Ce chapitre va se focaliser sur la problématique, d'une part, de l'allocation optimale des ressources de l'Etat pour couvrir les dépenses publiques relatives au financement de sa stratégie de développement, et d'autre part, engager les réflexions sur l'optimisation des dépenses publiques pour plus d'impact sur la croissance économique et le développement humain durable

6.1. Un budget de plus en plus maîtrisé

Une brève analyse descriptive des recettes, y compris non fiscales, montre que malgré les réformes entreprises et les efforts de l'administration fiscale, les marges de progression pour élargir la capacité financière de l'Etat restent importantes.

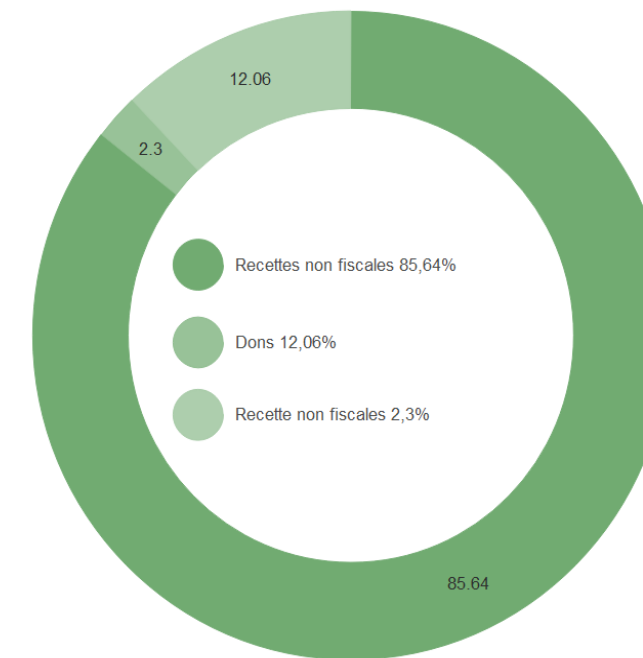
En effet, en termes de recouvrement de l'assiette fiscale, Madagascar figure parmi les pays qui enregistrent encore une faible performance en la matière par rapport à d'autres pays africains ayant les mêmes structures économiques comme la Mozambique ou la Tanzanie (pays pauvres et à prédominance agricole), mais qui disposent toutefois d'un énorme potentiel fiscal.

L'analyse des recettes de l'Etat par catégorie dans le Graphique 53 ci-dessous montre que l'essentiel des recettes malgaches provient des recettes fiscales (85,64 % en 2015) et des dons (12,06%

en 2015). Les recettes non fiscales de l'Etat sont toutefois très faibles et ne représentent qu'une infime partie des ressources de l'Etat (2,30% en 2015).

En effet, les recettes non fiscales rapportées au budget se situent en moyenne à 2% de l'ensemble des recettes publiques, et cette faiblesse peut être expliquée par la sous-estimation du potentiel des recettes non fiscales (en termes de prévision). Une lacune qui s'explique en raison d'une part de l'absence d'un inventaire exhaustif des versements des redevances et des prises de participation dans les sociétés d'Etat qui sont effectivement payées mais sans être inscrites au budget, et d'autre part, du fait que les prélèvements sur l'exploitation de nombreuses ressources naturelles, y compris minières, halieutiques, et forestières ne sont pas toujours

Graphique 53 : Composition des ressources totales du budget général de l'Etat en 2015.



Source : Loi de Règlement pour 2015 (MFB/DGT)

incorporés dans le budget de l'Etat, rendant difficile le suivi systématique et un rapport public de leur évolution⁵³.

L'amélioration de la contribution des recettes non fiscales au financement du budget pourrait constituer un levier important pour mobiliser plus de ressources internes pour Madagascar.

Une progression sensible des recettes et des prévisions

En restant sur l'analyse du profil budgétaire du côté des recettes publiques, le Tableau 53 montre que de 2013 à 2016, le montant total des recettes a progressé de près de 50 %. Cette progression provient essentiellement des exercices 2015 et 2016 (respectivement + 17,01 % et + 20,76

53 Revue des Dépenses Publiques (Banque Mondiale, 2011)

%) suite aux différentes réformes des finances publiques engagées ces trois dernières années.

Cette tendance favorable va crescendo puisque les recettes fiscales nettes⁵⁴ ont progressé de 20,76 % entre 2015 et 2016 et de 41,30 % entre 2014 et 2016 (+ 48,17 % pour la seule DGI).

D'ailleurs, l'analyse des évolutions des recettes et de leur taux de réalisation montre que la progression des recettes fiscales est une tendance qui tend à se pérenniser depuis 2015. Dans la mesure où ces performances ne proviennent pas d'une augmentation des taux d'imposition ou des tarifs douaniers, cette tendance constitue un signe d'efficacité et d'efficience des deux régies financières.

54 Hors remboursements de crédits de TVA

Tableau 53 : Recettes réelles réalisées en % des prévisions dans les Lois de Finances

EXERCICES	LOI DES FINANCES INITIAL	REALISATIONS	TAUX DE REALISATION	EVOLUTION RECETTES
2013	2 808,70	2 522,00	89,79%	
2014	3 044,92	2 653,30	87,14%	5,21%
2015	3 111,56	3 104,63	99,78%	17,01%
2016	3 655,78	3 749,00	102,55%	20,76%

Source : MFB/DGB

Un déficit maîtrisé malgré la fluctuation du volume des dons

Depuis la fin de la crise politique en 2014 le déficit budgétaire tourne en moyenne autour de 3% du Pib (Graphique 54). L'existence d'un environnement politique stable et d'une bonne mise en œuvre des réformes structurelles influence beaucoup cette évolution.

Le solde budgétaire fluctue selon la situation économique et financière du pays mais il reste toujours déficitaire au cours des dix dernières années. Une forte amélioration du solde budgétaire a été constatée entre 2008 et 2012 suite au versement de permis minier par la société WISCO dans le budget de l'Etat et l'adoption de la politique d'austérité durant la période de crise. Il est passé de -861,7 milliards d'Ariary en 2008 pour atteindre un niveau relativement modéré de -274,9 milliards d'Ariary en 2011. L'année 2013 a vu le solde budgétaire prendre beaucoup d'ampleur avec un pic de déficit de -713,16 milliards d'Ariary, suite à un accroissement important des dépenses publiques composées à 77,4% des dépenses courantes. Et malgré, la tendance à la hausse du niveau des dépenses publiques⁵⁵ à partir de 2014,

le niveau de déficit public se situe à un niveau modéré de -359,9 milliards d'Ariary en 2016. En effet, dans une politique de réduction de déficit budgétaire, l'équilibre recherché peut être à la fois un équilibre économique et financier, voir social.

Par ailleurs, il est aisé de noter que ce déficit du solde budgétaire hors dons a des effets sur la couverture des dépenses budgétaires par les recettes et ce malgré l'importante hausse des recettes fiscales.

L'analyse de l'évolution des inscriptions budgétaires effectives de 2013 à 2016 montre un profil budgétaire qui met bien en évidence l'importance de l'aide extérieure et le caractère fluctuant, et donc précaire, de cette dernière. Le Tableau 54 ci-dessous montre que le retour de Madagascar à l'ordre constitutionnel a permis au pays d'enregistrer une reprise progressive de l'afflux de dons sous forme d'aide budgétaire à partir de 2014. Celle-ci s'accroît lentement en valeur même si elle a connu une diminution en termes relatifs. Elle est passée de 592,9 milliards d'Ariary, soit 18,26% des recettes publiques en 2014 à 1.089,19 milliards d'Ariary en 2016⁵⁶, soit 22,51% des recettes publiques. La partie la

⁵⁵ Les dépenses de fonctionnement détiennent une part importante dans cet accroissement avec une participation à hauteur de 22,6%, suivies des dépenses liées à la gestion du personnel de l'Etat avec une augmentation de 14,9%. Parmi les facteurs déterminant la hausse des dépenses de solde figurent la régularisation des indemnités des enseignants chercheurs et des enseignants du Ministère de l'Education Nationale, les dotations en postes budgétaires pour les hôpitaux Manarapenitra et la régularisation des arriérés de la CRCM

plus importante de cette augmentation de dons provient des subventions extérieures affectées aux investissements (+ 105,2 milliards d'Ariary en 2016).

Ce profil budgétaire milite lui aussi dans le sens de l'impérieuse nécessité pour le pays d'accroître ses ressources propres et de limiter ainsi cette dépendance.

⁵⁶ Cet accroissement de l'appui budgétaire reçue par le pays est expliqué surtout par l'accord retrouvé avec le FMI dès le début du deuxième semestre de 2016, notamment dans le cadre de la Facilité Elargie de Crédit (FEC), d'un montant de 310 millions de dollars US repartis jusqu'en 2018 et la contribution des autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. Un montant de 86 millions de dollars US a été confirmé fin juillet 2017.

Pour ce qui concerne le financement de la Banque mondiale, le pays a bénéficié d'un accord de financement atteignant 1,3 milliards de dollars US dans le cadre d'un Contrat de Partenariat Pays (CPP) pour la période de 2017-2021.

Graphique 54: Evolution du solde budgétaire 2012-2016 en pourcentage du Pib

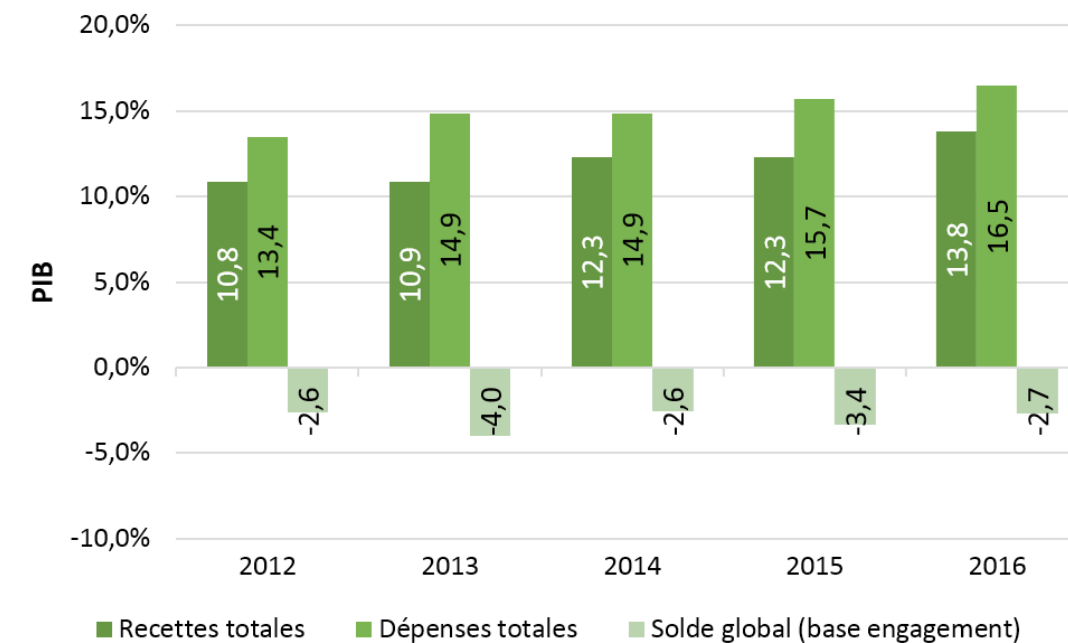


Tableau 54 : Inscriptions budgétaires effectives (en Milliards d'Ariary)

	2013	2014	2015	2016	Variation 2013/2017
Recettes totales	2 818,1	3 246,2	3 528,9	4 838,2	71,7 %
dont Recettes internes	2 522,0	2 653,3	3 104,6	3 749,0	48,7 %
dont Dons	296,1	592,9	424,2	1 089,2	267,8 %
Dépenses totales	3 482,6	3 823,5	4 477,7	5 240,3	50,5 %
dont Dépenses hors charges d'intérêt			4 217,2	4 950,5	
dont Charges d'intérêt			260,5	289,8	
Déficit global base engagements (dons inclus)			-948,82	-412,67	
Déficit intérieur			-590,05	-234,6	

Source : MFB/DGB (Nota : Compte tenu de l'incidence des régularisations de dettes croisées entre Air Madagascar et l'Etat, le montant des recettes totales passe de 4.827,64 Mds à 4.838,19 Mds d'Ar.)

Au cours des dix dernières années, il a été constaté que l'objectif principal du gouvernement malgache en matière de finances publiques a été la préservation de l'équilibre budgétaire à travers l'ajustement du niveau global des dépenses publiques à celui des ressources disponibles, y compris de l'aide.

La logique entreprise pour atteindre cet objectif consistait d'une part à ajuster le niveau des dépenses à celui des revenus et du financement externe disponible et, d'autre part d'utiliser le budget d'investissement comme principal variable d'ajustement, en cas de forte variation des financements externes, pour préserver le paiement des salaires et du service de la dette⁵⁷. La trajectoire des finances publiques montre que les recettes budgétaires n'ont jamais pu couvrir les dépenses budgétaires en raison, de la faiblesse du système productif malgache et des facteurs conjoncturels dont les crises politiques,

⁵⁷ Revue des Dépenses Publiques (Banque Mondiale, 2011)

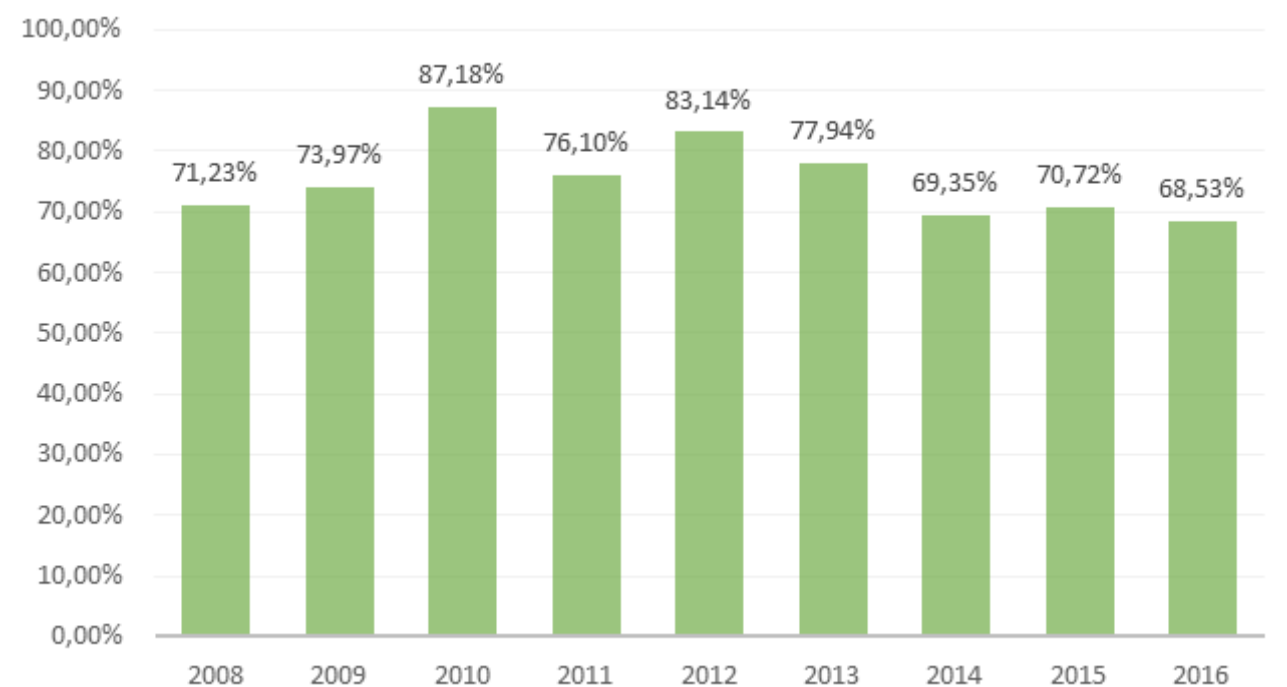
mais aussi de l'orientation générale de la politique économique de l'Etat qui influence entre autres le ciblage du déficit budgétaire.

La couverture fiscale des dépenses budgétaires gravite en moyenne autour de 70% durant ces trois dernières années.

La couverture fiscale des dépenses publiques n'a cessé de croître de 2008 (71,23%) à 2012 (83,14%) avec un pic de 87,18% en 2010 suite à la mise en œuvre des grandes mesures de réformes fiscales de 2008. Cette amélioration est également liée à la politique d'austérité pratiquée durant la période de transition, qui a été motivée notamment par la suspension temporaire des aides extérieures.

À partir de 2014, le taux de couverture des

Graphique 55 : Evolution du taux de couverture des dépenses publiques (y compris aide extérieure) de 2008 à 2016 en pourcentage du PIB.



Source : Ministère des Finances et du Budget, Lois de finances 2008-2016, Réalisation-OGT Antananarivo.

dépenses publiques gravite en moyenne autour de 70% avec l'augmentation des dons extérieurs. À Madagascar, le déficit public est financé par le recours au financement aussi bien interne qu'externe. Toutefois, hors aide extérieure, la relative faiblesse du déficit budgétaire, 3% du PIB, trouve aussi son explication dans le moindre recours des autorités à l'endettement excessif auprès du marché bancaire local ou à l'émission

monétaire pour financer son déficit à travers les Bons de Trésor par adjudication.

Le financement du déficit budgétaire est essentiellement assuré par les emprunts extérieurs. Le financement intérieur est en grande partie basé sur les Bons de Trésor.

6.2. Des dépenses publiques en progression depuis la fin de la crise politique

L'évolution des dépenses publiques relatives aux composantes du développement Humain et à la mobilisation des ressources, aussi bien internes qu'externes pour accroître la capacité budgétaire de l'Etat, figurent parmi les principales préoccupations des décideurs

politiques et des acteurs du développement. Les dépenses publiques constituent un des principaux instruments au service de l'Etat pour promouvoir le développement économique et social à travers une satisfaction des besoins de la population.

Graphique 56 : Evolution des dépenses publiques de 2006 à 2016 en milliards d'Ariary



Source : MFB/DGB

Un doublement des dépenses publiques en une décennie

À Madagascar, les dépenses publiques évoluent au rythme du niveau de développement du pays et des grandes lignes de la politique générale de l'Etat, mais leur niveau d'une année à l'autre reste sous contrainte des ressources financières publiques fournies par la fiscalité et le financement extérieur.

Depuis le milieu des années 2000, les dépenses publiques ont augmenté de manière continue en valeur absolue. Elles sont passées de 2.525,4 milliards d'Ariary en 2006 à 5.161,8 milliards d'Ariary en 2016, soit un doublement en une décennie (Graphique 56).

Cette augmentation des dépenses publiques s'explique par un accroissement de l'action de l'Etat pour prendre en charge les besoins des populations et son rôle de plus en plus important comme acteur économique à travers les entreprises publiques et les investissements en infrastructures.

Les dépenses publiques rapportées au PIB ont enregistré une progression annuelle d'environ 1% durant ces trois dernières années

Les dépenses publiques rapportées au PIB ont enregistré une nette régression durant la période allant de 2006 à 2012 (Graphique 57). En effet, les dépenses publiques qui représentaient plus de 21 % du PIB en 2006 n'en représentaient que 13,4 % en 2012. Cette baisse tendancielle des dépenses publiques par rapport au PIB trouve son origine au ralentissement des activités économiques durant la crise politique qui a éclaté en 2009 et la forte chute des recettes fiscales qui s'en est suivie. La valeur maximale enregistrée en 2006 est expliquée, d'une part, par l'important afflux de l'aide extérieure qui atteignait jusqu'à 81% des ressources financières publiques, et d'autre part, par la récession de l'économie.

En revanche, une hausse progressive du ratio dépenses publiques sur PIB s'est produite depuis le retour à l'ordre constitutionnel en 2014. Les dépenses publiques représentaient 14,8% du PIB

en 2014 contre 16,2% en 2016, soit une lente progression annuelle d'environ 1% au cours de ces trois dernières années.

Cette tendance à la hausse s'explique par le retour de l'aide extérieure et l'amélioration progressive des recettes fiscales recouvrées.

La hausse des dépenses publiques s'est traduite en 2016, par exemple, par un accroissement des dépenses en capital dans le budget de l'Etat justifié, d'une part, par l'initiative du gouvernement de soutenir la reprise des activités économiques⁵⁸, et d'autre part de promouvoir les investissements sociaux aux fins de produire des impacts directs en faveur des populations à faibles revenus (l'accès de la population à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement en zones urbaine et rurale).

À noter que l'aide extérieure a contribué à hauteur de 654,3 milliards d'Ariary au financement des dépenses en capital en 2016.

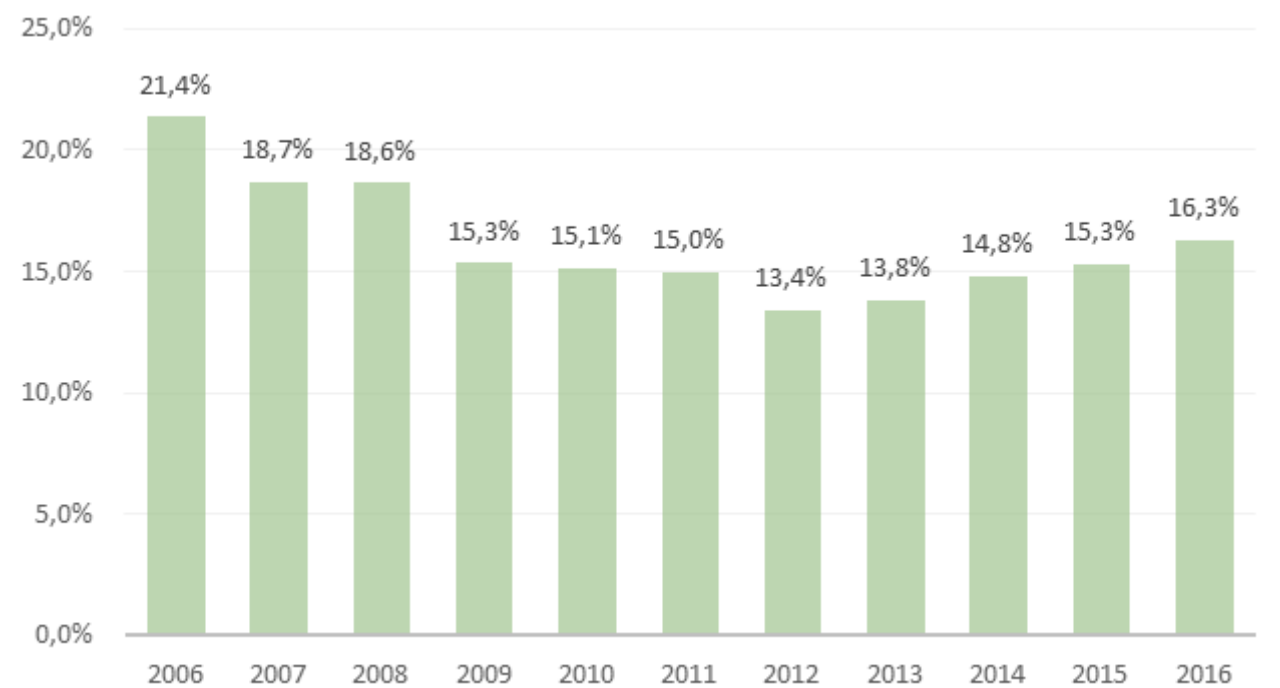
Des dépenses publiques en pourcentage du PIB parmi les plus faibles en Afrique

Une analyse comparative du niveau des dépenses publiques de l'Etat malgache par rapport à celui observé sur le continent montre que la taille du secteur public malgache, mesurée par le rapport entre les dépenses publiques et le PIB, se situe en-dessous de la moyenne africaine. Elles gravitent autour de 15% de son PIB alors que la moyenne africaine dépasse largement 20%.

Cette faiblesse de la taille du secteur public malgache justifie la défaillance de l'Etat à fournir un socle de base des biens et services collectifs alors que la population s'accroît ainsi que ses besoins.

La création d'un espace fiscal par la poursuite des mesures de réformes administratives accompagnées de l'augmentation de la productivité, de l'appui budgétaire et de l'aide permettra de consolider les piliers de la croissance économique, base d'un développement inclusif et durable afin de lutter contre la pauvreté.

Graphique 57 : Evolution tendancielle des dépenses publiques de 2006 à 2016 en pourcentage du PIB



Source : Lois de finances 2004-2016, Réalisation-OGT Antananarivo.

58 A titre d'illustration pour expliquer la forte augmentation des dépenses en capital en 2016 : la réalisation des travaux d'infrastructures liées à l'accueil du Sommet de la Francophonie et du COMESA qui s'est tenu en novembre 2016 à Madagascar (Boulevard de l'Europe, route reliant l'Aéroport d'Ivato et Tsarasaotra, gares routières d'Andohatpenaka et d'Ambohimangakely, ...), le paiement des indemnités d'expropriation ainsi que la réhabilitation et/ou construction de routes nationales

6.3. Des dépenses en capital de plus en plus importantes dans la composition des dépenses publiques

La composition des dépenses publiques inscrites annuellement dans le budget de l'Etat malgache varie selon le degré de contrainte relative aux objectifs visés par la Politique Nationale de Développement (PND) et de son plan de mise en œuvre (PMO), mais aussi des conditions définissant les situations économiques et financières du pays.

Les dépenses courantes constituent près de 68% des dépenses publiques, contre 32% pour les dépenses en capital

Une analyse par catégorie des dépenses publiques au cours des trois dernières années

permet de constater le poids important des dépenses courantes dans le budget de l'Etat au détriment des dépenses en capital.

Les dépenses courantes ont connu une hausse tendancielle durant ces trois dernières années (2014-2016). Elles passent de 2.818,5 milliards d'Ariary en 2014 à 3.500 milliards d'Ariary en 2016, soit une hausse de plus de 780 milliards d'Ariary entre trois ans (Tableau 55). Quant aux dépenses en capital, elles connaissent également une augmentation substantielle allant de 999 milliards d'Ariary en 2014 à 1.661,8 milliards d'Ariary en 2016.

Toutefois, en termes de poids entre ces deux catégories de dépenses publiques par rapport aux dépenses totales, on note, à travers le

Graphique 58, une baisse progressive des dépenses courantes de 73,84% en 2014 à 67,80% en 2016 avec une réduction plus marquée par rapport à 2015 où elles se situaient à 77,12% des dépenses totales. Il en a résulté une augmentation progressive des dépenses en capital qui croissent très significativement de 22,88% des dépenses totales en 2015 à 32,20% en 2016, soit une hausse près de 10 points de pourcentage.

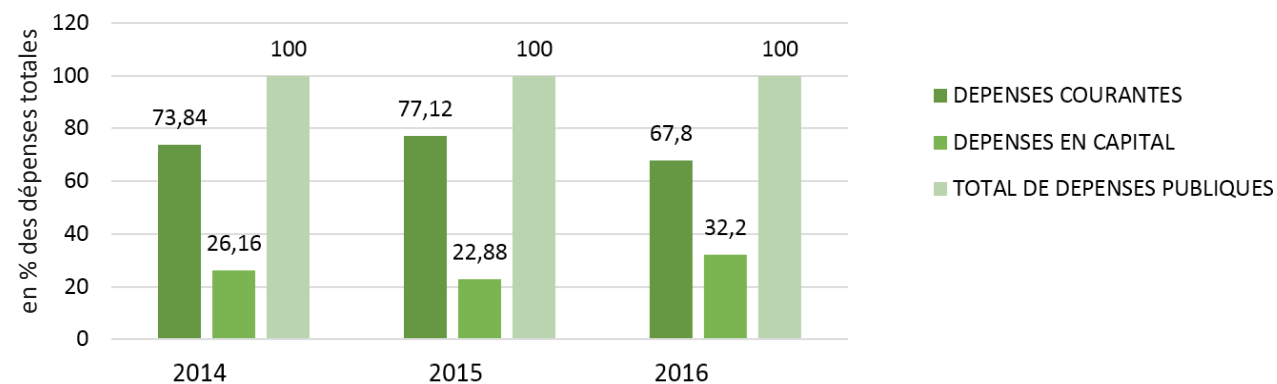
En pourcentage de la production de richesse nationale, les dépenses courantes représentent en moyenne 11% du PIB au cours de ces trois dernières années. Par contre, les dépenses en capital sont estimées à 5,2% du PIB en 2016, contre 3,9% en 2014 (Graphique 59). Cette nette progression est justifiée par

Tableau 55: Evolution dépenses publiques par catégorie de 2014 à 2016 en milliard d'Ariary

	2014	2015	2016
DEPENSES COURANTES	2818,5	3372,4	3500,0
DEPENSES EN CAPITAL	999,0	1000,5	1661,8
TOTAL DE DEPENSES PUBLIQUES	3817,5	4372,9	5161,8

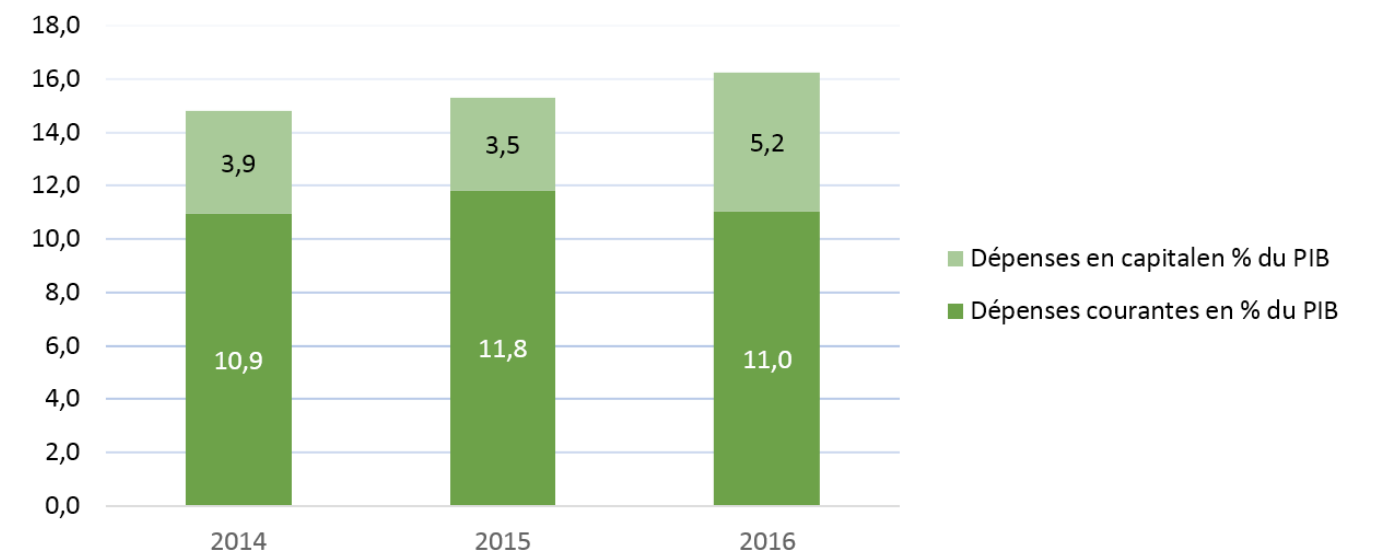
Source : A partir de Ministère des Finances et du Budget, Lois de finances 2004-2016, Réalisation-OGT Antananarivo

Graphique 58 : Composition des dépenses publiques de 2014 à 2016 en pourcentage des dépenses totales



Source : Lois de finances 2004-2016, Réalisation-OGT Antananarivo.

Graphique 59 : Composition des dépenses publiques de 2014 à 2016 en pourcentage du PIB



Source : Lois de finances 2004-2016, Réalisation-OGT Antananarivo.

Tableau 56: Composition des dépenses courantes de 2014 à 2016 en milliard d'Ariary et en pourcentage des dépenses totales

	2014		2015		2016	
	Milliards Ariary	En %	Milliard Ariary	En %	Milliard Ariary	En %
DEPENSES COURANTES	2 818,5	73,84	3372,4	77,12	3500,0	67,80
Salaire et traitement du personnel	1 445,6	37,86	1566,1	35,81	1808,4	35,03
Fonctionnement : transfert, biens et services	1 044,3	27,35	1122,3	25,66	1238,4	23,99
Intérêts de la dette intérieure et extérieure	142,4	3,73	230,9	5,28	287,6	5,57
Opération de trésorerie	184,3	4,80	527,5	12,06	165,6	3,20

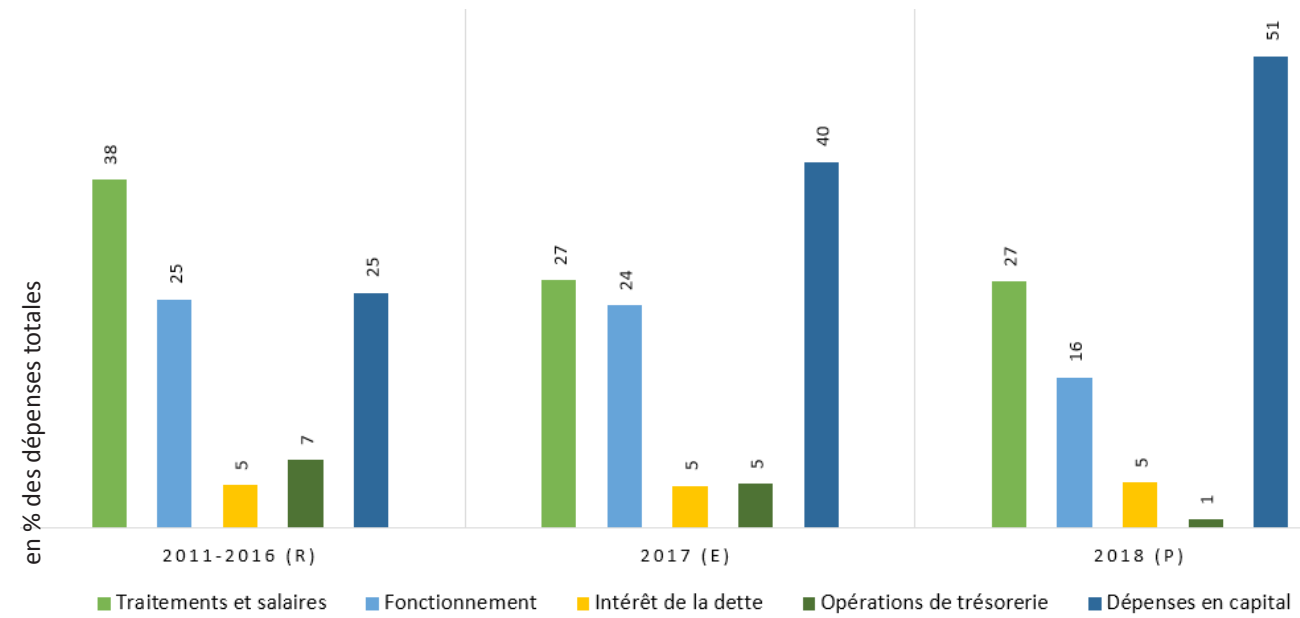
Source : Lois de finances 2004-2016, Réalisation-OGT Antananarivo.

l'effort gouvernemental dans la mise en place d'infrastructures économiques et dans l'appui aux secteurs sociaux, en particulier l'éducation et la santé. Ces dépenses en capital ont été financées par ressources externes à hauteur de 2,8% du PIB en 2014 contre une prévision de 3,5% du PIB en 2016.

Les dépenses de fonctionnement avoisinent 24% des dépenses totales en 2016. La désagrégation par nature des dépenses

courantes de ces trois dernières années (Tableau 56) montre que les dépenses de fonctionnement représentent 23,99% des dépenses totales en 2016, contre 25,66% en 2014. Il s'agit principalement des dépenses allouées aux transferts et subventions, notamment pour la compagnie nationale de distribution de l'eau et de l'électricité JIRAMA, la compagnie aérienne AIR MADAGASCAR et à l'achat de biens et services. Leur montant est passé de 1.044,3 milliards d'Ariary en 2014 à 1238,4 milliards d'Ariary en 2016, soit une hausse de 200 milliards d'Ariary.

Graphique 60 : Evolution de la composition des dépenses publiques de 2011 à 2018 en % des dépenses totales



Source : A partir de Ministère des Finances et du Budget, Lois de finances 2011-2017, Réalisation-OGT Antananarivo. (r) réalisation, (e) estimation LFR, (p) prévision LFR

Les dépenses de salaire des fonctionnaires ont été la variable d'ajustement des finances publiques de 2011 à 2016

Les dépenses de solde et traitement des fonctionnaires connaissent une forte progression depuis la fin de la crise politique en 2014. Elles sont passées de 1.445,6 milliards d'Ariary en 2014 à 1.808,4 milliards d'Ariary en 2016, soit une hausse de plus de 362 milliards d'Ariary (Tableau 56), même si leur part dans les dépenses publiques totales a enregistré une régression allant de 37,86% en 2014 à 35,03% en 2016, soit une baisse de près de 3%.

Le Graphique 60 illustre bien cette situation où la part de la solde et traitement des fonctionnaires pendant la transition et le début de la 4ème République (2010-2016) occupait encore le premier poste de dépenses publiques de l'Etat. Si le poids de la masse salariale se situe en

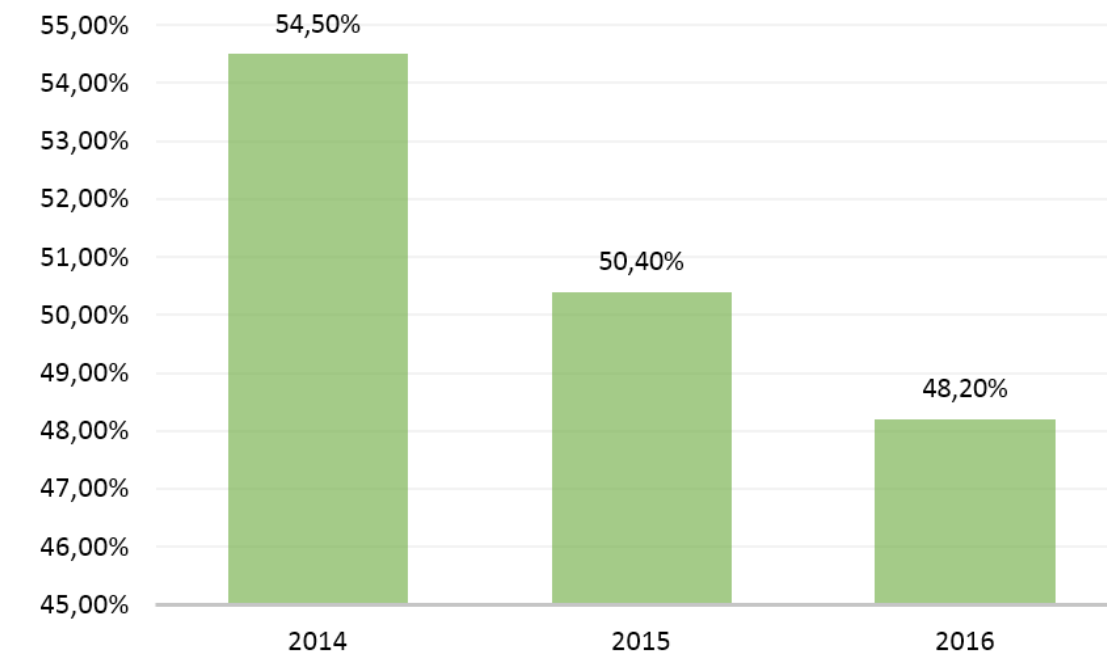
moyenne autour de 27% des dépenses totales pendant la période 2002-2010⁵⁹ avec une volatilité relativement faible, nous assistons à une forte augmentation de ce poids à hauteur en moyenne de plus de 35% entre 2011 à 2016.

En 2017, l'examen de l'évolution de la composition des dépenses publiques dans la LFR montre que désormais le pays revient à la situation d'avant la période de crise de 2009 où ce sont les dépenses en capital à travers l'investissement public qui est la variable d'ajustement des finances publiques.

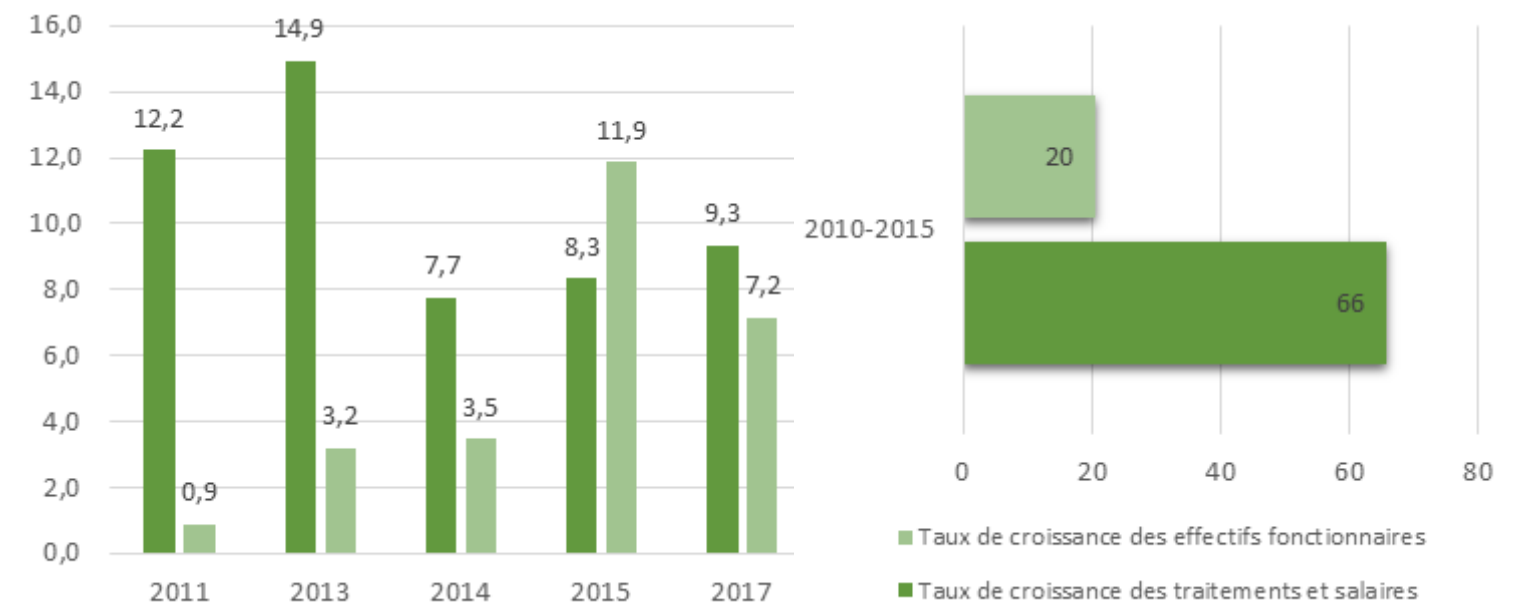
L'analyse du ratio dépenses salariales sur recettes fiscales (Graphique 62) montre une tendance à la baisse depuis 2014 (54,5%) jusqu'en 2016 (48,20%). Le niveau de ce ratio est bien loin des normes admises en Afrique comme au sein de l'UEMOA (règle de convergence de 35% pour ce ratio). Il est un bon indicateur de la capacité nationale à financer le service public, notamment les salaires qui sont considérés comme incompressibles à court terme.

59 PER 2011 World Bank

Graphique 61 : Ratio Dépenses salariales sur Recettes fiscales



Graphique 62 : Evolution comparative des taux de croissance des effectifs des fonctionnaires et du niveau des traitements et salaires (2010-2017)



Source : Lois de finances 2010-2017, Réalisation-OGT Antananarivo. 2017 (p) prévision LFR

Le poids des traitements et salaires dans les dépenses totales de l'Etat s'explique plus par la rémunération des fonctionnaires que par leur effectif. L'analyse comparative de l'évolution des effectifs des fonctionnaires et du niveau des traitements et salaires sur la période 2010-2017

dans le Graphique 53ci-dessous montre que le poids de la solde à Madagascar s'explique plus par la rémunération des fonctionnaires que par l'évolution de leurs effectifs, étant donné que les fonctionnaires malgaches ne représentent que 0,83% de la population totale, alors que ce ratio

atteint en moyenne presque 2% sur l'ensemble du continent africain⁶⁰.

De 2010 à 2015, le niveau de la solde dans les dépenses totales a augmenté considérablement de 66% concomitant à une augmentation des effectifs des fonctionnaires de l'ordre de 20%. D'après le LFR 2017, il est recensé actuellement 204 709 fonctionnaires. Un constat évident qui peut être tiré de cette situation est que l'augmentation du niveau de solde n'est pas proportionnelle à la hausse de l'effectif des fonctionnaires.

Une des explications possibles serait que les nouvelles recrues (fonctionnaires, contractuels et hauts fonctionnaires) dans l'administration publique à partir de 2010 ont eu un niveau de rémunération plus élevé par rapport aux autres que ce soit en termes de niveau de grille indiciaire relatif au grade ou à l'échelon qui leur a été attribué au moment de leur entrée en fonction⁶¹.

En effet, il a été constaté à travers un rapport de

la Conférence des Travailleurs de Madagascar, publié en juin 2017, que les fonctionnaires à Madagascar font face à une inégalité de traitement de toutes sortes, à savoir l'inégalité de traitement indiciaire, l'inégalité de traitement des indemnités, l'inégalité de traitement des impôts⁶². Mais, c'est surtout l'inégalité de traitement indiciaire qui constitue une injustice sociale, source de conflits et de démotivation des agents de l'Etat. A diplôme, catégorie et grade égaux, certains fonctionnaires sont plus avantagés du point de vue des indices, indemnités et impôts, par rapport aux autres. Cette inégalité de traitement se fait en particulier au détriment des travailleurs dans les secteurs sociaux (éducation et santé).

Les autres dépenses courantes telles que les intérêts de la dette et les opérations de trésorerie n'atteignent pas les 10% des dépenses totales en 2016. Concernant, particulièrement, les intérêts de la dette, étant donné que Madagascar est

considéré comme un pays exposé à un risque de surendettement extérieur modéré⁶³ et que la tendance à recourir de plus en plus à l'endettement intérieur s'est inversée en 2016⁶⁴, la maîtrise des principaux risques pour la viabilité de la dette (capacité à assurer le service de la dette actuelle et future) a trait à la faiblesse des recettes fiscales, à d'éventuels chocs de change et aux passifs éventuels associés aux entreprises d'Etat.

Une progression forte des dépenses d'investissements

La désagrégation des dépenses publiques par nature telles qu'elles sont exposées dans le Tableau 57 fait apparaître une évolution très favorable des dépenses d'investissements par rapport aux dépenses de fonctionnement. Aussi, de 2013 à 2017 (LFI), les dépenses d'investissement ont augmenté de 286,5 % avec une encourageante évolution positive des dépenses d'investissement sur financement interne à hauteur de 213,7 %.

Cette hausse tendancielle peut être expliquée par la concrétisation de la vision de faire de Madagascar « une Nation moderne et prospère » et la mise en œuvre du Plan National de Développement (PND) 2015-2019. À cet effet, une augmentation des dépenses en capital s'impose au pays pour placer son économie sur une trajectoire de croissance plus forte (à hauteur de 6 à 7 % d'ici 2019).

Ce choix de politique budgétaire devrait toutefois être accompagné d'une bonne politique macroéconomique visant à remédier à l'insuffisance de la demande et à atténuer les incertitudes entourant l'action publique

du gouvernement afin de transformer l'investissement en une croissance effective et durable. Et ce, en attachant une attention particulière au ciblage des groupes vulnérables et en privilégiant la mise en œuvre d'actions et de politiques publiques en faveur de la santé, de la protection sociale, et surtout de l'éducation au profit de ces derniers. Cet effort en direction des plus vulnérables renforcerait leur résilience aux chocs et atténuerait le creusement des inégalités, écartant ainsi les risques susceptibles de saper la croissance potentielle sur le long terme.

L'accroissement des dépenses d'investissement participe favorablement à l'accélération de la croissance économique. En effet, l'investissement public joue un rôle important dans la relance de la croissance économique par le biais de l'effet multiplicateur entraînant un accroissement plus que proportionnel du revenu national. Ce constat confirme également l'orientation générale de la politique budgétaire du gouvernement pour la relance économique effective du pays après la longue crise de 2009-2013.

D'autres enseignements peuvent aussi être tirés de l'examen du tableau 54 dont, entre autres, une relative faible maîtrise de la masse salariale avec un taux de variation de 95,2% par rapport à une croissance globale des dépenses de fonctionnement de 113,8% entre 2013-2017, une augmentation significative mais conforme aux engagements du montant des emprunts depuis 2015 de 190% rendue possible par le retour à la stabilité politique, mais surtout une hausse tendancielle très marquée des transferts et des subventions depuis 2013, avec un accroissement de l'ordre de 2.704,3 milliards d'Ariary pour l'année 2017 contre 1131,6 milliards d'Ariary en 2013.

60 Source: B. Clements, S. Gupta, I. Karpowicz et S. Tareq, *Evaluating Government Employment and Compensation* IMF, FAD, septembre 2010 in PER 2011 World Bank

61 Depuis 2001 jusqu'à aujourd'hui, l'augmentation des salaires se fait uniquement par voie de complément et de majoration de solde, sans toucher la Valeur du Point d'Indice (VPI).

62 Rapport d'étude sur l'alignement des grilles indiciaires des fonctionnaires à Madagascar, Conférence des travailleurs de Madagascar, Juin 2017, Fonds Commun Multi bailleurs d'Appui à la Société Civile de Madagascar

Tableau 57 : Dotations budgétaires effectives par nature de dépenses (2013-2017)

DEPENSES TOUT BUDGET CONFONDU	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	VARIATION 2013/2017
Dépenses de fonctionnement	1 329,06	1 314,51	2 210,40	2 495,15	2 842,10	113,84 %
Traitements et salaires	98,83	89,68	131,80	148,99	192,94	95,23 %
Biens et services	339,92	337,11	631,02	704,53	952,99	180,36 %
Transferts	830,32	887,73	1 447,58	1 641,63	1 696,17	104,28 %
Dépenses d'investissement	749,73	811,49	1 290,37	1 646,10	2 897,60	286,49 %
Financement interne	223,79	168,03	422,19	520,95	702,11	213,73 %
Financement externe	525,93	643,46	868,18	1 125,15	2 195,49	317,45 %
Subvention	301,29	297,34	458,70	595,21	1 008,16	234,62 %
Emprunt	224,65	346,12	409,47	529,94	1 187,33	428,53 %

Source : MFB/DGB

63 Rapport du FMI No. 16/273, Août 2016

64 La réduction des prêts consentis par des partenaires au développement durant la période de crise 2008-13 s'est traduite par un recours accru au financement intérieur afin de combler les déficits budgétaires. Le regain de confiance de la communauté de bailleurs de fonds internationale a permis de faciliter l'accès au financement extérieur et a réduit le besoin d'emprunts intérieurs : la dette intérieure a chuté à 11,7 % du PIB en 2016.

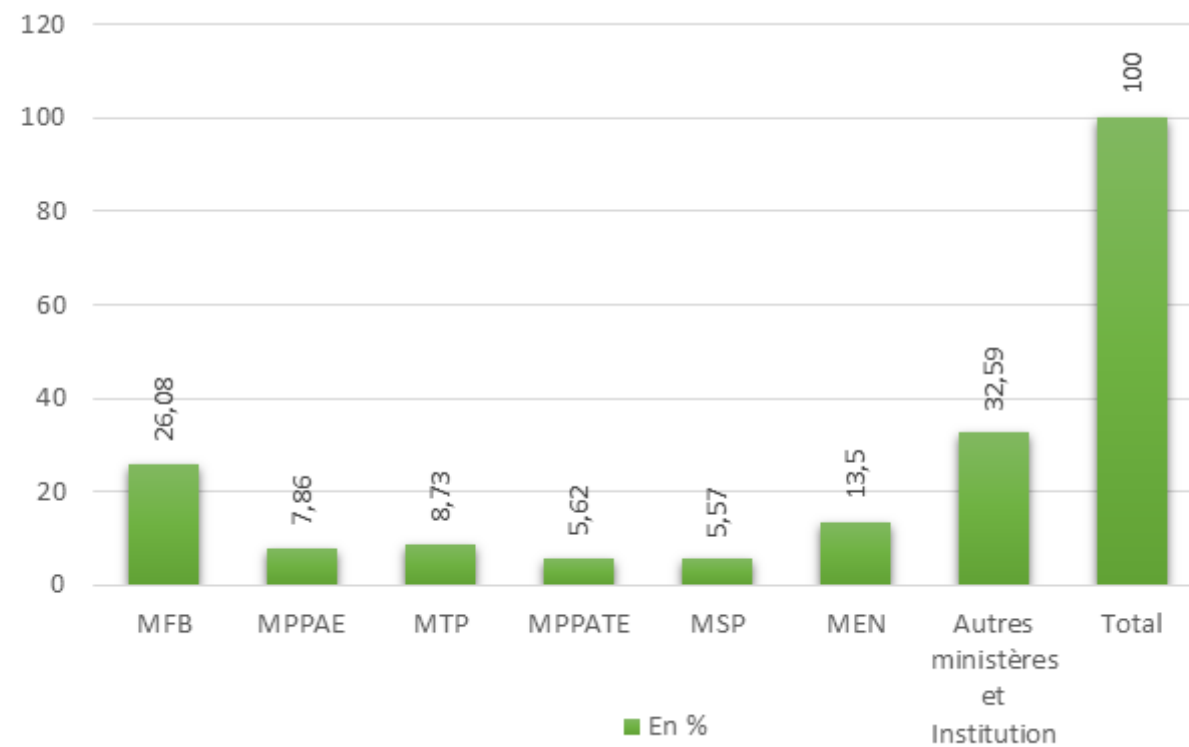
Cette hausse est surtout liée aux subventions sur les carburants⁶⁵ et aux subventions et transferts en faveur des entreprises publiques, notamment la compagnie d'Eau et d'Electricité JIRAMA et la compagnie aérienne AIR MADAGASCAR. Toutefois, il est à noter que des programmes de réformes liées à la facilité élargie de crédit du FMI accordée en juillet 2016 sont déjà engagés par l'Etat en faveur de ces entreprises publiques déficitaires, et pour baisser progressivement

les subventions aux carburants. La réduction des transferts et subventions non prioritaires permettra à Madagascar de consacrer davantage de ressources aux dépenses prioritaires de réduction de la pauvreté et à l'accélération de la croissance⁶⁶.

65 Les subventions aux carburants, sources de ponctions importantes et imprévisibles sur le budget ont été supprimées en 2016, et un mécanisme automatique de fixation des prix a été mis en place.

66 Dans le domaine de l'éducation, l'administration publique a recruté plus de mille enseignants et s'emploie à renforcer la formation, à distribuer des subventions pour améliorer les infrastructures scolaires et le matériel pédagogique, et à fournir des repas aux enfants pauvres.

Graphique 63: Niveau de concentration des crédits ouverts inscrits dans la loi de finances 2017 selon la nature fonctionnelle de dépenses (en %)



Source : A partir de Ministère des Finances et du Budget, Loi de finances initiale 2017.

Le niveau de concentration et de dispersion des dépenses publiques selon les missions ministérielles

Plus de 67% du budget de l'Etat sont concentrés autour de six ministères

La répartition des crédits inscrits dans les lois de finances dépend, d'une part, de la nature fonctionnelle des dépenses publiques par ministère et, d'autre part, des missions et objectifs poursuivis par chaque ministère.

Le niveau de concentration des crédits inscrits dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2017 (Graphique 63) révèle que les parts les plus importantes des dépenses publiques sont concentrées autour de six ministères pour près de 67,40% du budget de l'Etat pour 2017.

Le Ministère des Finances et du Budget (MFB) se voit attribuer la part la plus importante avec 26,07% du budget de l'Etat, suivi par le Ministère de l'Education Nationale (MEN), 13,50%.

Le Ministère des Travaux Publics (MTP) se trouve en troisième position avec 7,86% du budget. Le Ministère de la Pêche, de l'Agriculture et de l'Elevage (MPAE) et le Ministère en charge du Projet Présidentiel, de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipement (MPPATE) détiennent respectivement 7,86% et 5,63% de parts du budget national. Le Ministère de la Santé Publique (MSP) occupe la sixième place avec 5,58% du budget.

Près de 33% du budget de l'Etat sont repartis entre les 31 autres ministères et 7 institutions.

En termes de niveau de dispersion du budget de l'Etat, les parts du budget de l'Etat restants (32,6% du budget total) sont respectivement repartis entre les 28 autres ministères (27,99%) et les 7 institutions de la République (4,60%) dont leur part respective varie de moins de 1 à 4%.

6.4. Un système de gestion des finances publiques qui s'arriment aux normes internationales

Tableau 58 : Ecarts entre les dépenses primaires réelles et les dépenses primaires prévues aux budgets LFI (en milliards de MGA et en %)

EXERCICES	DEPENSES PRIMAIRES INSCRITES DANS LA LFI	DEPENSES PRIMAIRES REELLES ⁶⁶ (MANDATE)	ECARTS VALEUR ABSOLUE %
2010	2506,2	1985,5	20,8%
2011	2734,4	2224,5	18,6%
2012	2455,2	2375,9	3,2%
2013	5754,1	2808,1	51,2%
2014	6062,4	3807,6	37,2%
2015	7963,4	4576,2	42,5%
2016	8405,9	7181,3	14,6%

Source : MFB/DGB/Direction de la Synthèse Budgétaire

66 (1) Données des dépenses primaires réelles saisies à la phase du mandatement (ordonnancement). Les dépenses primaires excluent le service de la dette et le financement externe des Projets.

La capitalisation des résultats du dernier rapport PEFA⁶⁷ réalisé en 2014 permet d'avoir un aperçu global des évolutions et des progrès accomplis en matière de gestion des finances publiques (GFP) et d'informer des effets des réformes dans le temps.

Une crédibilité du budget qui se renforce

En ce qui concerne les recettes, le rapport PEFA 2014 avait déjà porté un jugement positif sur la « comptabilisation des recettes totales peu différentes des recettes initialement approuvées ». La situation actuelle peut être qualifiée de satisfaisante⁶⁸ tant au niveau de la conformité de la comptabilisation des recettes au Plan Comptable des Opérations Publique, qu'au niveau de la qualité des prévisions. Toutefois, il faudrait nuancer cette bonne performance de la situation des recettes non fiscales où des lacunes d'informations sur les éventuels contrôles sur les liquidations des sommes dues par les sociétés minières.

En ce qui concerne les dépenses, le rapport PEFA 2014, qui portait sur les exercices budgétaires 2010-2012, avait souligné des améliorations satisfaisantes sur « l'écart significatif entre les dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé, de même que l'écart élevé de la composition des dépenses par rapport au budget initial ». Toutefois, malgré ces performances réalisées, il apporte également une critique sur le fait qu'il n'existait pour les exercices 2010 et 2012 « aucune donnée fiable sur le stock d'arriérés de paiement des dépenses ».

Le Tableau 58 renseigne de ces performances en retraçant l'évolution des taux de réalisation des dépenses primaires de 2010 à 2016 et

fait apparaître une tendance à l'amélioration progressive de ce taux dans le temps surtout pour l'exercice budgétaire de 2016 (14,6%). Il est à remarquer que pour l'exercice 2010 à 2013, nous retraçons une exécution partielle du budget qui s'explique notamment par la période de crise que le pays a traversé.

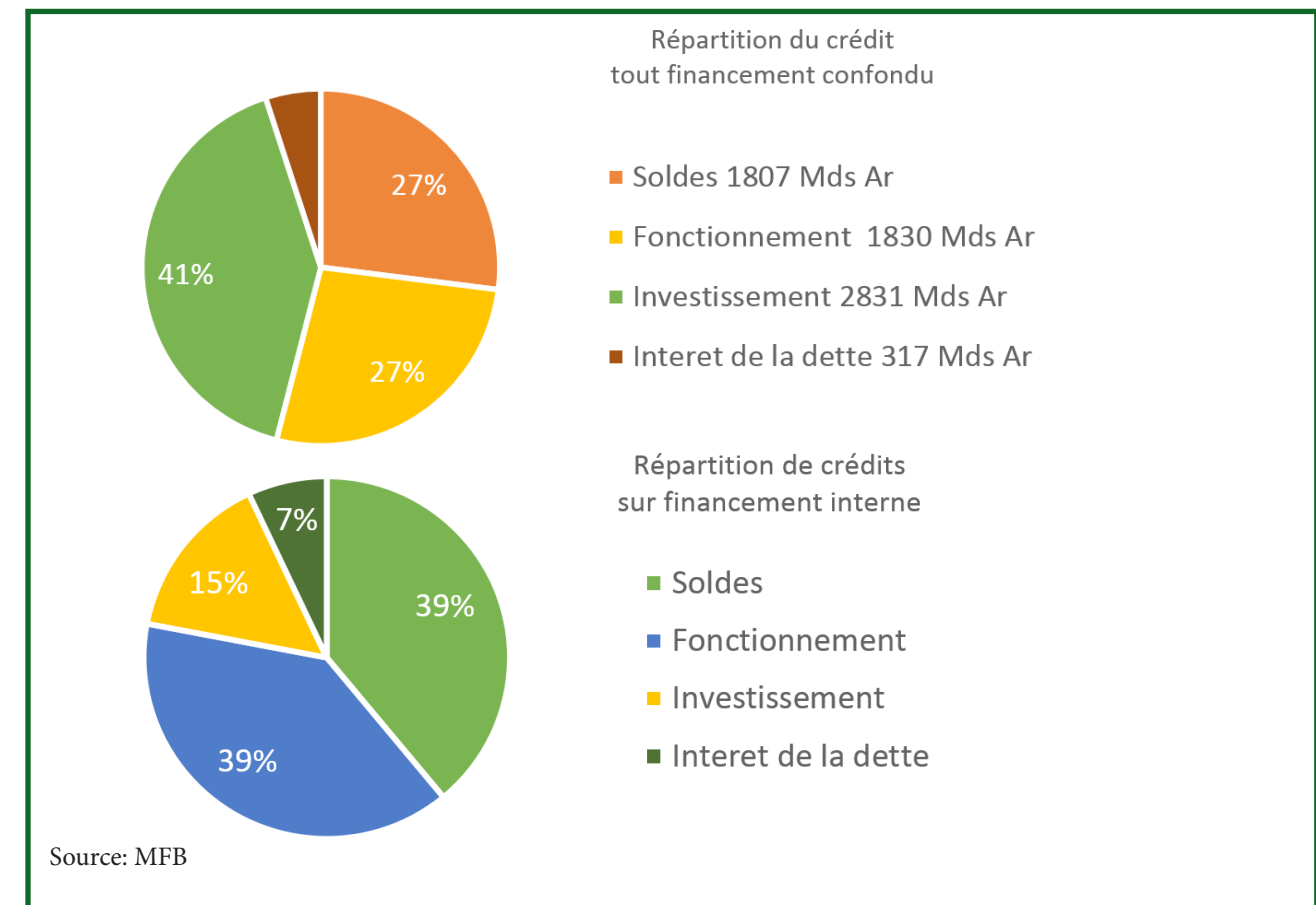
On note une détérioration de la qualité de la prévision des dépenses par rapport à leurs exécutions entre 2013 et 2015.

Exhaustivité et transparence

En termes d'exhaustivité et de transparence du budget, il a été constaté que la classification du budget répond aux normes internationales et la documentation budgétaire accompagnant le projet de LF est de bonne qualité. Des progrès sensibles ont été faits (le dernier en date est l'insertion du Système Fiscal de référence) en ce qui concerne la documentation remise à l'organe législatif à l'occasion du dépôt des lois de finances. Toutefois, des efforts restent à faire notamment au niveau du critère d'information PEFA n° 6 (état d'exécution du budget au titre de l'exercice précédent, présenté selon le même format). Il serait en effet très instructif de connaître pour chaque item de la nomenclature budgétaire les montants engagés, mandatés et surtout effectivement payés afin de pouvoir apprécier la réalité de l'exécution budgétaire.

Dans ce cadre, l'introduction dans les documents de la LFR 2017 de tableaux d'exécution budgétaire avec des renseignements sur le niveau de mandatement constitue un premier pas encourageant dans ce domaine, et mérite d'être mentionné. Il convient aussi de souligner que les observations formulées dans le PEFA 2014, quant à la qualité de la surveillance exercée sur

Encadré 7 : Répartition du crédit par type de financement



les agences publiques, les entreprises publiques et sur la situation budgétaire des collectivités territoriales restent d'actualité.

En ce qui concerne notamment les entités publiques, il convient de remarquer qu'elles sont à considérer comme des opérations extrabudgétaires compte tenu du fait que les ressources et les dépenses qu'elles financent ne sont pas comprises dans la Loi de Finances et rapportées dans les états d'exécution budgétaire et les comptes annuels. De fait, les autorités budgétaires sont dans l'impossibilité d'obtenir des renseignements sur l'état d'exécution des ressources des entreprises publiques ou la soumission de leurs états financiers à la Cour des Comptes. Un audit approfondi des plus importantes entités publiques mené conjointement par l'Inspection Générale d'Etat et un cabinet d'audit extérieur serait fortement recommandé.

Une budgétisation fondée sur les politiques publiques notamment dans les secteurs prioritaires

Les priorités de l'Etat annoncées dans la Loi de Finances sont, en général, bien reflétées dans la composition du budget et les appuis des PTF sont en phase avec les programmes du gouvernement. À ce jour, le budget de l'Etat reste avant tout un budget de fonctionnement car il est essentiellement composé de dépenses courantes avec, notamment, un poste solde salarial massif.

Une évolution favorable se dessine à partir du budget 2017 avec l'insertion des documents du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) de six Ministères pilotes qui touchent les 4 secteurs prioritaires (éducation, santé, travaux publics, agriculture et élevage) dans la LFI 2017.

67 Madagascar utilise la procédure d'auto-évaluation PEFA depuis 2006 (rapports de 2006, 2008 et 2014 notamment) pour évaluer les systèmes et les processus de gestion des finances publiques

68 La comptabilisation des recettes est conforme au Plan Comptable des Opérations Publique - PCOP. Il s'agit des compte 70 et 75 et leurs sous-comptes qui sont correctement mouvementés pour la DGI et la DGD. Les recettes non fiscales sont, quant à elles, comptabilisées au compte 77 et sous-compte 771 notamment

Si l'originalité d'une démarche CDMT est de permettre, grâce à la structuration par actions (politique publique portée par chaque ministère), une approche structurée de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques, ce n'est pas encore le cas actuellement pour la première génération des CDMT (2016-2018).

Ce qui est normalement attendu des budgets programmes est de fournir des éléments et des données permettant de documenter et justifier les enveloppes budgétaires, à savoir les cibles,

les objectifs, les liens avec les financements et l'articulation des actions avec les politiques publiques. À ce jour, Madagascar ne satisfait pas à cette exigence.

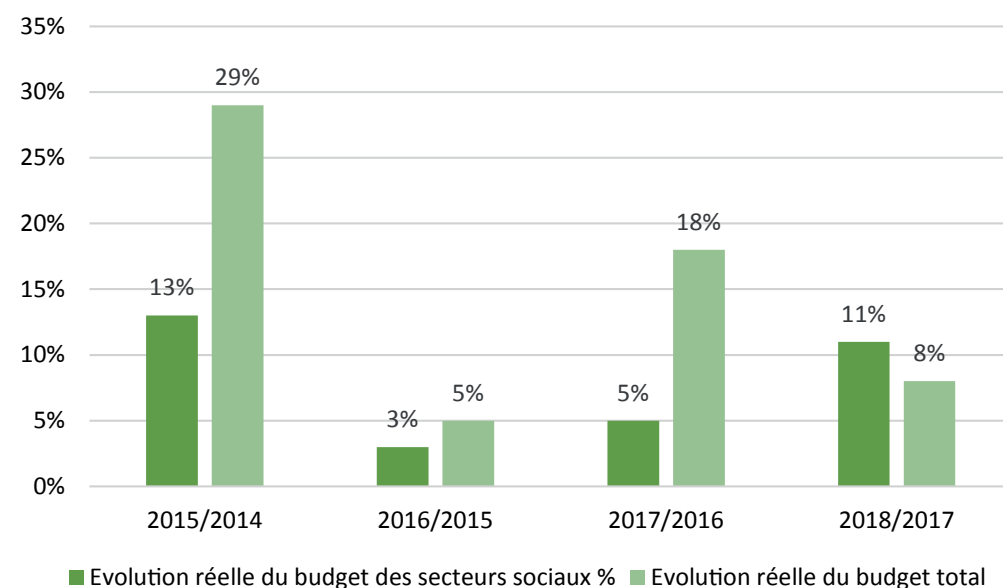
Par ailleurs, l'indicateur de performance n'est pas réellement mis en évidence, et aucun détail n'existe sur les priorités et les objectifs majeurs. Dans ces conditions, il est extrêmement complexe d'analyser l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques autrement qu'à travers les indicateurs classiques type PEFA.

6.5. Un financement budgétaire du développement humain à augmenter

Les politiques et stratégies de développement ont des objectifs holistiques et s'attachent à promouvoir une croissance économique viable

et soutenue avec une réduction durable de la pauvreté. La fiscalité et les dépenses publiques constituent les moyens les plus puissants pour

Graphique 64 : Comparaison entre l'évolution du budget des secteurs sociaux et évolution du budget de l'Etat, pour la période 2014-2018



Source : Loi de finances initiale 2014 à 2018. Antananarivo, « Analyse du Budget des secteurs sociaux 2014-2018 », Rolland ANDRIANJAKA et Gaby Guerrero, UNICEF janvier 2018

parvenir à une redistribution équitable des fruits de la croissance avec l'ensemble de la population. La politique budgétaire joue un rôle important grâce aux mécanismes de redistribution et les dépenses sociales permettant aux populations, notamment vulnérables de participer à la création de richesse et de développer une résilience aux chocs économiques et climatiques. Ainsi, l'allocation des ressources publiques est une des clés de l'action publique en faveur du développement humain durable.

La part du budget alloué au financement du développement humain

La répartition stratégique des dépenses publiques dépend de la hiérarchisation des objectifs inscrits dans les politiques publiques. Aussi, dans l'optique d'une priorisation portée sur le développement social, le gouvernement peut accorder une priorisation des dépenses publiques⁷⁰ :

- Soit par la répartition des revenus dans le but de réduire les inégalités sociales, par le transfert aux ménages à faibles revenus des ressources et l'orientation des dépenses publiques vers les secteurs jugés prioritaires tels que les infrastructures économiques et sociales de base;
- Soit par une répartition des dépenses sur des priorités ciblées, notamment affecter plus de ressources au financement des services sociaux essentiels et mieux cibler les groupes des populations défavorisées en leur donnant plus de poids dans les politiques publiques.

Si on se réfère aux différentes composantes du développement humain, les départements

ministériels qui incluent les indicateurs du développement humain sont constitués par le Ministère de la Santé Publique, le Ministère de l'Eau⁷¹, de l'hygiène et de l'assainissement, le Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme, le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle.

Une définition large de la dépense sociale prend en compte l'ensemble des allocations budgétaires intégrant les services sociaux et la protection sociale dans le budget général. Il s'agirait alors d'inclure deux organismes rattachés à la primature qui ont des allocations budgétaires relatives à la nutrition et à la protection sociale, dont l'Office National de Nutrition (ONN) et le Fonds d'Intervention pour le Développement (FID)⁷².

Aussi, sur la base de cette définition globale des dépenses sociales, le budget total des ministères des secteurs sociaux dans la LFI a connu une forte augmentation de 81% entre 2014 et 2018 en passant de 1.097 milliards d'Ariary à 1.990 milliards d'Ariary. Toutefois, comparé à l'augmentation du budget total de l'Etat sur la même période qui a plus que doublé (hausse de 130 %), cette hausse du budget des dépenses sociales paraît minime par rapport à l'effet de levier des dépenses des secteurs sociaux sur les couches les plus vulnérables de la population.

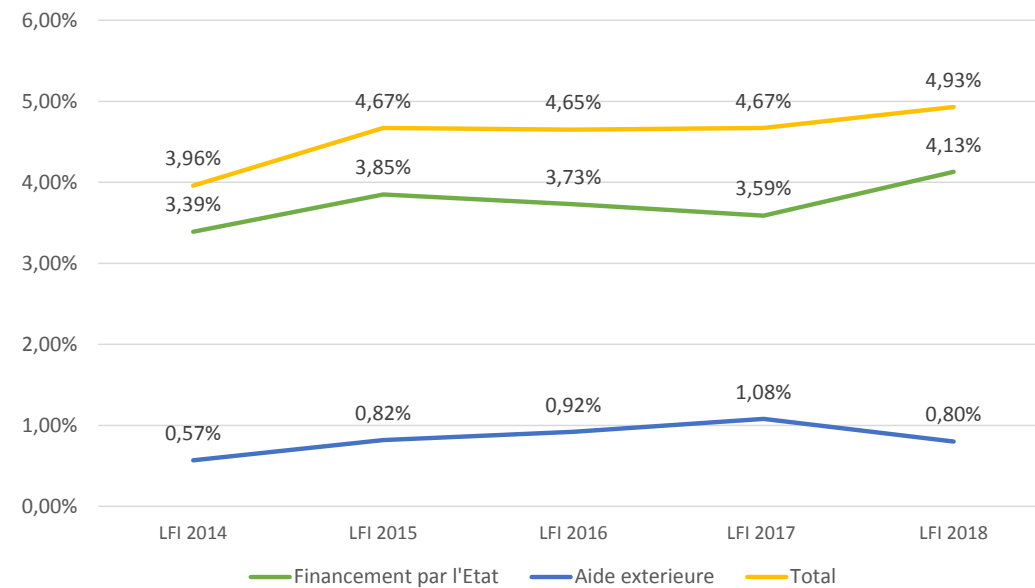
Le Graphique 64 illustre clairement ce processus synchrone à double vitesse d'accroissement des dépenses budgétaires entre le budget général et le budget des secteurs sociaux.

⁷⁰ Selon la thèse de l'école de « public choice » dirigée par BUCHANA James et celle de TIMBERGEN Ian

⁷¹ A partir du mois d'avril 2017, le secteur de l'eau, hygiène et assainissement est regroupé dans le Ministère de l'Eau, de l'Energie et des Hydrocarbures (MEEH).

⁷² C'est une approche méthodologique qui est privilégié actuellement par l'UNICEF Madagascar pour faire le suivi des allocations budgétaires et de dépenses dans les secteurs sociaux. « Analyse du Budget des secteurs sociaux 2014-2018 », Rolland ANDRIANJAKA et Gaby Guerrero, UNICEF Janvier 2018

Graphique 65 : Evolution des parts de financements (intérieur et aide extérieure) dans le budget des secteurs sociaux en pourcentage du PIB (LFI)



Source : Loi de finances initiale 2014 à 2018. Antananarivo, « Analyse du Budget des secteurs sociaux 2014-2018 », Rolland ANDRIANJAKA et Gaby Guerrero, UNICEF Janvier 2018

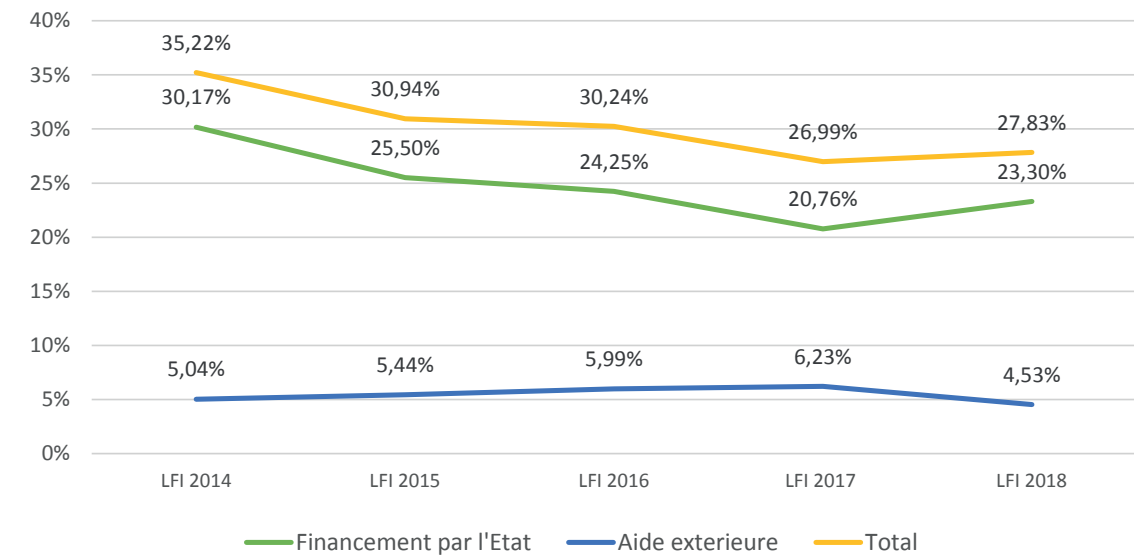
L'aide extérieure est stagnante dans la structure de financement des dépenses sociales

De 2015 à 2018, l'analyse du poids économique des budgets des secteurs sociaux montre l'existence d'un mécanisme de compensation entre la part du budget allouée aux secteurs sociaux sur financement de l'Etat et l'aide extérieure. En effet, l'accroissement en valeur absolue du budget total des ministères des secteurs sociaux ne se traduit pas automatiquement par une hausse tendancielle de sa valeur par rapport au PIB, car la part du budget financé par l'Etat a même baissé depuis 2015 passant de 3,85% à 3,73% du PIB de 2015 à 2016 pour redescendre à 3,59 % du PIB en 2017. Ce taux en % du PIB est passé à 4,13 % en 2018 (Graphique 65). De son côté, l'aide extérieure qui finance le budget des secteurs sociaux stagne autour de 0,85 % du PIB durant la période 2014-2017. Elle a diminué à 0,80 % du PIB dans le budget 2018.

La part du budget des secteurs sociaux en pourcentage du budget total a diminué sur la période 2014-2017 en passant de 35,22 % (2014) à 26,99 % (2017).

La part du budget des secteurs sociaux en pourcentage du budget total de l'Etat ne cesse de baisser sur la période 2014-2017, malgré le retour des financements extérieurs. Vu sous l'angle de la part effective du budget des secteurs sociaux dans le budget total de l'Etat inscrit dans la LFI, tel qu'il est illustré dans le Graphique 66, cette hausse graduelle en valeur absolue du budget total des ministères des secteurs sociaux de 2014 à 2017 est à relativiser étant donné que la part du budget des secteurs sociaux en pourcentage du budget total n'a cessé de baisser sur la période 2014-2017, tout financement confondu. Une légère hausse est toutefois constatée dans le LFI 2018 grâce à la hausse du financement intérieur, mais sans atteindre son pourcentage dans les années antérieures.

Graphique 66 : Evolution des crédits ouverts affectés aux deux principales composantes du Développement humain (DH) de 2014 à 2017. En pourcentage du total de crédits ouverts



Source : Loi de finances initiale 2014 à 2018. Antananarivo, « Analyse du Budget des secteurs sociaux 2014-2018 », Rolland ANDRIANJAKA et Gaby Guerrero, UNICEF Janvier 2018

Malgré la priorité accordée par l'Etat au financement des secteurs sociaux, les dépenses sociales ne figurent pas encore parmi les priorités des priorités du budget de l'Etat vu que leur part dans le budget de l'Etat ne cesse de décroître.

Des crédits aux composantes du développement humain, à savoir l'éducation et la santé, en hausse substantielle en valeur absolue alors qu'ils baissent en valeur relative

Si les montants de crédits alloués pour financer les composantes du développement humain ont ainsi enregistré une baisse en termes relatifs, une analyse désagrégée par rapport aux allocations budgétaires de chaque département ministériel en charge des services sociaux, notamment le Ministère de l'Education Nationale (MEN) et le Ministère de la Santé de la Santé Publique (MSP), révèle des évolutions contrastées du niveau des

dépenses budgétaires consacrées à ces derniers dans le budget de l'Etat.

Le Tableau 60 ci-dessus illustre l'évolution en termes absolu et relatif des évolutions des crédits ouverts affectés aux deux principales composantes du développement humain (DH) de 2014 à 2017. Ainsi, les montants des crédits ouverts inscrits dans les lois de finances initiales de 2014 à 2017 pour couvrir les dépenses relatives au financement des deux principales composantes sociales du Développement Humain, notamment l'éducation nationale et la santé publique ont connu une hausse substantielle. Ils sont passés de 914,27 milliards d'Ariary en 2014 à 1.234,45 milliards d'Ariary en 2017, soit une hausse de plus de 320 milliards d'Ariary sur la période.

Pour ce qui concerne les crédits alloués au Ministère de la Santé Publique, on constate une légère hausse au cours de ces dernières années.

Tableau 60 : Evolution des crédits ouverts affectés aux deux principales composantes du développement humain (DH) de 2014 à 2017 en milliard d'Ariary

Composantes DH	2014	2015	2016	2017
Ministère de l'Éducation Nationale (MEN)	680,38	714,28	810,51	873,61
Ministère de la Santé Publique (MSP)	233,89	333,05	345,26	360,84
Total des crédits DH	914,27	1.047,33	1.155,77	1.234,45
Total des crédits ouverts.	3 116,15	4 317,72	4 880,71	6 467,07

Source : A partir de Ministère des Finances et du Budget, Lois de finances initiales de 2014 à 2017.

Tableau 61: Evolution des crédits ouverts affectés aux deux principales composantes du développement humain (DH) de 2014 à 2017 en % du PIB

Année	2014	2015	2016	2017
Ministère de l'Éducation Nationale (MEN)	2,64	2,49	2,55	2,44
Ministère de la Santé Publique (MSP)	0,52	1,16	1,08	1,01
Total des crédits affectés au DH	3,16	3,65	3,63	3,45
Total des crédits ouverts.	12,11	15,10	15,36	18,11

Source : Lois de finances initiales de 2014 à 2017.

Leur montant est passé de 233,89 milliards d'Ariary en 2014 à 360,84 milliards d'Ariary en 2017.

Quant aux crédits affectés à l'éducation nationale, ils ont connu une hausse considérable en termes absolus. En effet, ils ont augmenté de 680,38 milliards d'Ariary en 2014 à 873,61 milliards d'Ariary en 2017, soit une hausse de plus de 193 milliards d'Ariary sur la période.

Les crédits alloués aux deux principales composantes du Développement humain sont passés de 29,38% à 19,08% du total des crédits ouverts entre 2014 et 2017.

D'après le Graphique 66 qui illustre l'évolution en termes relatifs des crédits ouverts affectés aux deux principales composantes du Développement

Humain (DH) de 2014 à 2017, les crédits alloués ont enregistré une baisse relative considérable. En effet, ils représentaient 29,38% du montant total des crédits ouverts en 2014 alors qu'en 2017, ils n'en représentent que 19,08%, soit une baisse de dix points.

Bien que les crédits alloués pour financer les dépenses de l'éducation soient les plus élevés, ils connaissent une baisse relative.

En termes relatifs, les crédits budgétaires affectés au Ministère de l'Éducation Nationale ont enregistré une baisse significative. Ils varient de 21,83% de l'ensemble de crédits ouverts en 2014 à 13,50% en 2017, soit une chute de sept points pendant cette période.

Le montant de crédits alloués pour financer les dépenses de la santé gravite en moyenne autour de 7% du total des crédits ouverts.

En ce qui concerne le montant de crédits alloués pour financer les dépenses de la santé, on assiste à une relative stagnation du montant alloué à ce secteur avec des crédits budgétaires gravitant en moyenne autour de 7% du montant total de crédits ouverts entre 2014 et 2017.

Les crédits alloués pour financer les autres dépenses relatives au Développement humain sont très faibles.

Les autres ministères concernés par les indicateurs du Développement humain n'ont chacun que des crédits de moins de 2% du montant de l'ensemble des crédits ouverts. Si on prend, par exemple, en considération le crédit alloué au financement du secteur : Eau, Assainissement et Hygiène qui s'élève à 98,98 milliards d'Ariary, ils ne représentent que 1,53% des crédits ouverts pour 2017.

Poids des crédits ouverts alloués au financement du développement humain par rapport au PIB

Les crédits ouverts alloués au financement des deux principales composantes du développement humain gravitent en moyenne autour de 3,60% du PIB.

En exprimant en pourcentages du PIB le poids des crédits ouverts alloués au financement des différents programmes de développement humain inscrits dans le Plan National de Développement (PND), les dépenses publiques relatives aux deux principales composantes du développement humain, notamment l'éducation et la santé publique, rapportées au PIB progressent faiblement au cours de ces dernières années. Elles représentaient 3,16% du PIB en 2014 contre 3,45% en 2017. Elles gravitent

moyenne autour de 3,60% du PIB (Tableau 61)

Les dépenses relatives à l'éducation exprimées en pourcentage du PIB ont connu une faible baisse ces dernières années. Elles varient de 2,64% du PIB en 2014 à 2,44% en 2017, après avoir atteint 2,55% en 2015.

Quant aux dépenses de santé publique, une progression exprimée en pourcentage du PIB a été enregistrée. Elles représentaient 0,52% du PIB en 2014 contre 1,01% en 2017, même si elles fluctuent très faiblement à partir de 2015.

L'élasticité des crédits affectés aux secteurs sociaux par rapport aux recettes fiscales

Les liens entre fiscalité et financement du développement humain peuvent être également analysés sur la base de la sensibilité des crédits alloués aux composantes du développement humain par rapport à la performance des recettes fiscales.

Les dépenses pour financer le Développement humain croissent moins vite que les recettes fiscales.

Le Tableau 62 montre que l'élasticité des dépenses globales de développement humain est inférieure à l'unité, avec une valeur de 0,71, au cours de la période 2014-2017. En effet, les crédits ouverts affectés au financement du développement humain croissent moins vite que les recettes fiscales au cours de cette période. De manière plus explicite, un accroissement de 1% des recettes fiscales n'a entraîné qu'une hausse de 0,71% des dépenses allouées pour financer les programmes relatifs au développement humain.

Les dépenses sanitaires croissent plus vite que les recettes fiscales.

De même, les dépenses allouées pour améliorer

Tableau 62 : L'élasticité des dépenses affectées au Développement humain (DH) par rapport aux recettes fiscales pour la période 2014 -2017.

Période	2014-2017
Variation des recettes fiscales en %	48,97%
Variation des dépenses affectées au DH en %	35,02%
ELASTICITE DES DEPENSES AFFECTEES AU DH	0,71
Variation des dépenses de santé en %	54,27%
ELASTICITE DES DEPENSES DE SANTE	1,10
Variation des dépenses d'éducation en %	28,40%
ELASTICITE DES DEPENSES D'EDUCATION	0,58

Source : Propre calcul à partir de Lois de finances Initiales de 2014 à 2016, DGI/SAEF et DGD, Antananarivo, 2017.

l'état de santé de la population ont une élasticité positive sensiblement tangente à 1 par rapport aux recettes fiscales. En effet, les dépenses accordées au Ministère de la santé publique ont une élasticité de 1,10. Elles progressent légèrement plus vite que les recettes fiscales entre 2014 et 2017.

Les dépenses de l'éducation sont moins sensibles à l'accroissement du prélèvement fiscal.

Les dépenses allouées au Ministère de l'Education Nationale sont les plus importantes dans la structure des dépenses publiques durant ces dernières années, mais elles ont une élasticité moins élevée, de l'ordre de 0,58%. Cette situation traduit donc une évolution beaucoup moins rapide des dépenses publiques pour améliorer les niveaux d'éducation primaire et secondaire et réduire l'analphabétisme que l'augmentation des recettes fiscales. Cette catégorie de dépenses est moins sensible à l'accroissement du prélèvement fiscal.

Comparaison internationale de la part allouée à l'éducation dans le budget public

Selon les résultats de la revue 2015 des dépenses publiques sur le secteur de l'éducation de la Banque Mondiale, la part allouée à l'éducation dans le budget public est restée plus élevée que dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne même si le pays a traversé une longue crise politique qui a entraîné une contraction du financement externe du secteur.

Selon la série de données de l'UNESCO illustré dans le Tableau 63. 17,43% des dépenses totales sont allouées à l'éducation à Madagascar, ce qui est considérablement plus élevé que la moyenne des pays en développement d'ASS et de l'ensemble du groupe à faible revenu. Aussi, malgré la baisse du niveau d'aide extérieure dans le secteur éducation, les dépenses couvertes par les financements internes ont une tendance plus ou moins stable ces dernières années compensant les périodes de faible décaissement de l'aide extérieure. Cette situation peut être interprétée comme un signe d'engagement politique du gouvernement envers l'éducation mais pourrait également être le résultat d'une exécution plus rigoureuse du budget⁷³.

⁷³ World Bank. 2015. Madagascar - Public expenditure review 2015: education. Washington, D.C. : World Bank Group.

Tableau 63 : Comparaison internationale de la part de l'éducation dans les dépenses publiques

Pays/Groupe de comparaison	% des dépenses générales publiques (moyenne basée sur les données disponibles)		
	2000-2012	2008-2012	2010-2012
Comores	24,12	n/a	n/a
Kenya	22,45	17,21	17,21
Côte d'Ivoire	22,17	24,61	n/a
Mozambique	21,85	n/a	n/a
Rwanda	20,90	20,16	20,06
Sénégal	20,52	21,51	n/a
Burkina Faso	18,50	19,43	19,43
Niger	17,65	18,51	19,30
Madagascar	17,43	18,21	20,60
Cameroun	16,00	17,60	17,09
République d'Afrique Centrale	13,02	12,08	12,04
Rép. Dém. Congo	8,89	8,89	8,89
Zimbabwe	8,26	8,26	8,26
Afrique Subsaharienne (en développement seulement)	17,28	17,43	17,13
Faible revenu	16,99	17,47	17,58
Revenu faible & moyen	12,26	16,48	16,29
Revenu élevé	13,79	13,57	13,96

Source : Données de l'Institut de Statistique de l'UNESCO in World Bank. 2015. Madagascar - Public expenditure review 2015 : education. Washington, D.C. : World Bank Group.

6.6. Analyse de l'exécution des dépenses publiques dans les secteurs sociaux

Dans cette section, l'analyse des parts des dépenses pour financer le Développement humain se limitera seulement à l'éducation nationale (enseignement général) et à la santé publique.

Le Tableau 64 révèle que le taux moyen d'exécution budgétaire des 2 secteurs sociaux prioritaires s'établit à 80,3 % pour l'éducation et 67,9 % pour le secteur santé sur la période

2006-2016. Le meilleur taux d'exécution revient toujours au secteur de l'éducation qui au cours de ces 10 dernières années a dépassé largement le taux d'exécution du total des dépenses publiques, avec une moyenne de 72,1 %, sauf pour l'année 2014 où le taux était inférieur de 4,7 points de pourcentage à celui du total des dépenses du BGE.

Tableau 64 : Taux d'exécution budgétaire de 2006 à 2016 pour les 2 Secteurs Prioritaires (en pourcentage)Source :

	2006	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Taux d'exécution MEN	77,7	74,3	65,3	77,3	73,0	93,7	86,1	73,0	83,3	99,7
Taux d'exécution Min SAN	71,0	65,8	47,8	65,1	63,0	68,7	67,5	67,3	79,1	83,6
Taux d'exécution du total des dépenses BGE	59,0	63,0	51,2	75,5	67,9	80,9	78,1	77,7	81,4	86,0

Source: Nos propre calcul à partir de Loi des règlements 2006-2015 et compte rendu de la revue de l'exécution budgétaire 4^{ème} trimestre 2016

Exécution budgétaire dans le secteur éducation

Les dépenses publiques pour l'éducation, en termes de crédits définitifs alloués au secteur, ont augmenté de 99,88% sur la période 2006-2016 passants de 400,5 milliards d'Ariary en 2006 à 800,6 milliards d'Ariary en 2016. Il faut toutefois relativiser cette hausse étant donné que pour la même période, le poids des dépenses d'éducation dans le total des dépenses du budget général de l'Etat est à la baisse passant de 18,3% du total des dépenses du BGE en 2007 à 11,2 % en 2016, avec toutefois une moyenne globale de 16,1% sur la période.

Le Graphique 67 ci-dessus illustre clairement cette tendance pour le secteur éducation pour ces dix dernières années.

Cette forte baisse des crédits alloués au secteur de l'éducation à partir de 2014, passant de 16,7 % du total des dépenses du BGE en 2014 à 11,2% en 2016 est toutefois compensée par une forte amélioration du taux d'exécution budgétaire des dépenses d'éducation passant de 73% des crédits définitifs alloués au secteur en 2014 à presque 100% en 2016.

Cette amélioration du taux d'exécution des dépenses d'éducation pourrait trouver son explication par l'effort dans la planification et

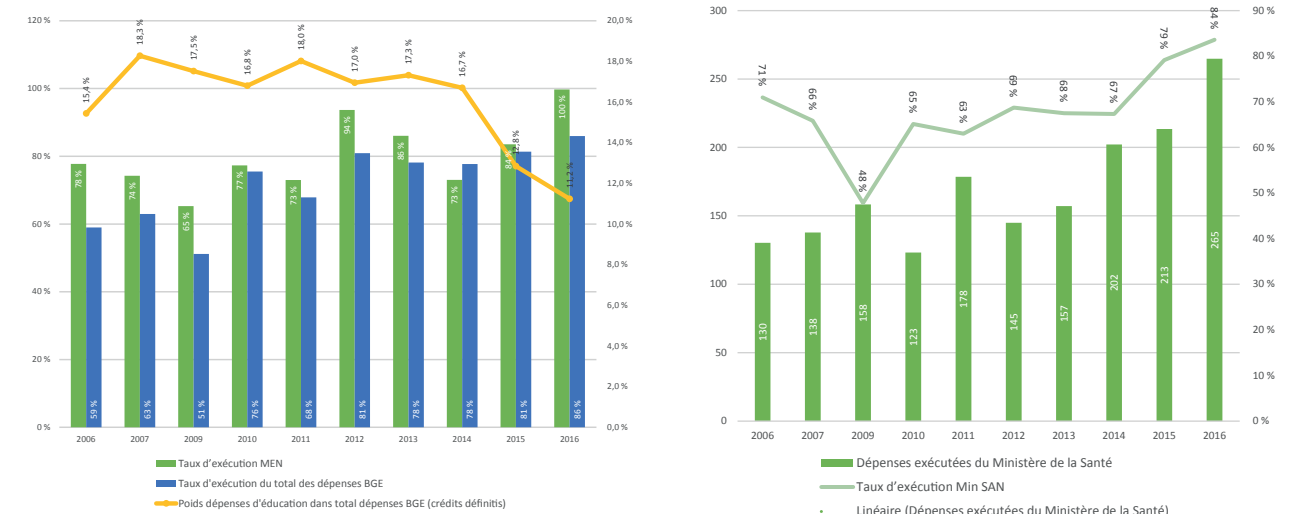
l'analyse budgétaire du Ministère de l'éducation nationale pour mieux utiliser et rationaliser le budget en tant qu'outil stratégique pour le secteur de l'éducation.

Toutefois, la forte proportion des salaires dans les dépenses publiques d'éducation pourrait handicaper l'efficacité du secteur, au détriment des programmes d'amélioration de la qualité d'apprentissage, étant donné que les impacts attendus sur la qualité de l'éducation risqueront d'être masqué par ce bon taux d'exécution. En effet, d'après le Graphique 68, la part du solde dans les dépenses engagées du MEN représente plus de 70 % du total des dépenses du secteur, et le rythme va en augmentant passant de 73,70% des dépenses du MEN en 2014 à 75,77% en 2015.

D'autant plus que le niveau de compétence des recrutés tend à baisser du fait des enjeux socio-politiques liés aux recrutements dans le secteur éducatif.

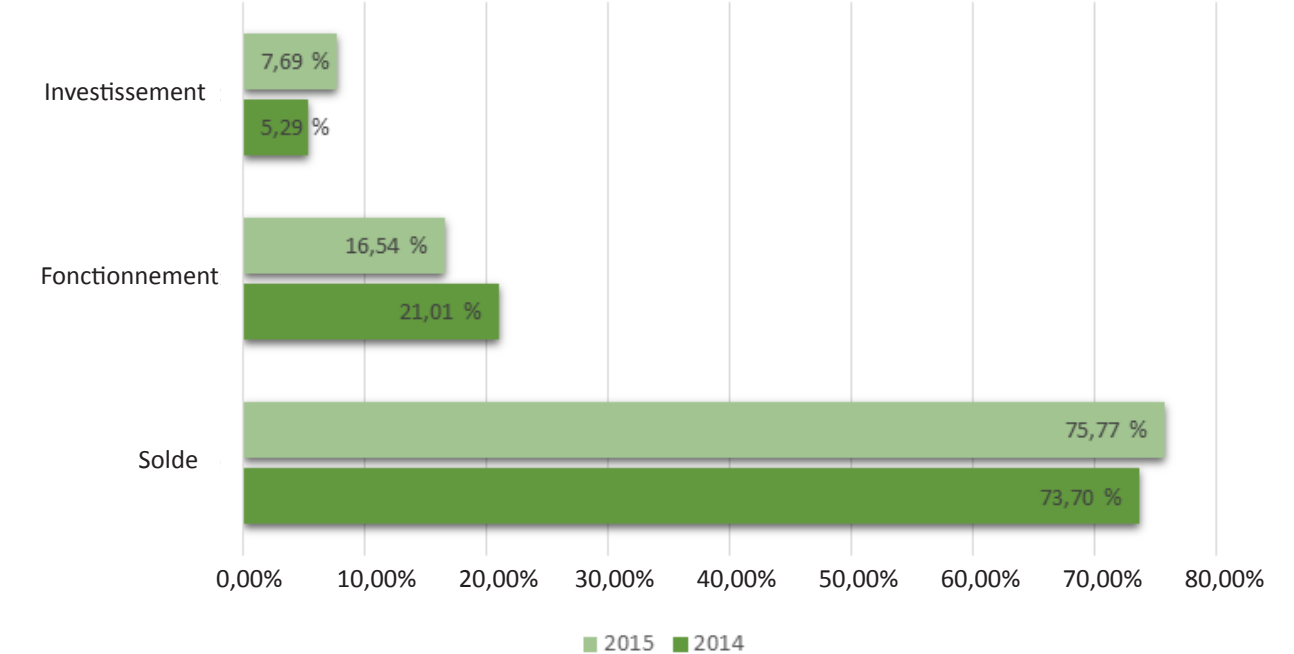
Concernant la distribution des dépenses d'éducation par programme, le Tableau 65 révèle le poids important du programme administration et coordination dans le budget du MEN pour l'exercice 2015, qui prend 69,5 % des crédits finaux du secteur, ce qui interpelle quant à la prépondérance des dépenses d'administration dans le budget d'éducation au détriment des dépenses de programme et d'investissement.

Graphique 67 : Evolution du taux d'exécution des dépenses allouées au MEN par rapport au taux d'exécution du total des dépenses du BGE et du poids des dépenses du MEN dans le BDE (en milliards d'Ariary et en pourcentage)



Source : Ministère des Finances et du Budget/DGB, Loi des règlements 2006-2015 et compte rendu de la revue de l'exécution budgétaire 4^{ème} trimestre 2016

Graphique 68 : Répartition par nature des dépenses engagées par le Ministère de l'Education Nationale pour la période de 2014 -2015 (en pourcentage)



Source : Ministère de la santé publique, Documents de suivi d'exécution budgétaire, 2014 et 2015

D'ailleurs, la part des investissements dans le total des dépenses du secteur éducation représente moins de 10% des dépenses totales du secteur, respectivement de 5,29% en 2014 et 7,69% en 2015 (Graphique 68).

Le programme de l'enseignement fondamental de premier cycle n'arrive qu'en seconde position en termes d'allocation de crédits finaux du secteur avec également un taux d'exécution faible de 54,61%.

Tableau 65 : Taux de réalisation des dépenses du secteur Education par programme de l'année 2015 (en milliards d'Ariary et en %)

Libellés Mission/ programmes	Crédits finaux	Dépenses réalisées	Taux de réalisation
Education/Administration et coordination (code prog 027)	450,85	424,31	94,11%
Education/Petite enfance	2,1	2,07	89,62%
Education/Enseignement fondamental premier cycle	175,71	95,95	54,61%
Education/Enseignement fondamental second cycle	11,6	11,11	95,85%
Education/Alphabétisation	0,398	0,396	99,49%
Enseignement Général/Administration et coordination (code prog 048)	0,507	0,500	89,71%
Enseignement Général/Enseignement secondaire	7,34	7,31	99,63%
Total	648,51	541,66	83,52

Source : Ministère des Finances et du Budget, Loi de règlement 2015

Exécution budgétaire dans le secteur santé

Les dépenses publiques pour la santé, en termes de crédits définitifs alloués au secteur, ont augmenté en valeur absolue de 72,50 % sur la période 2006-2016 passants de 183,6 milliards d'Ariary en 2006 à 316,8 milliards d'Ariary en 2016. Malgré cette hausse tendancielle des crédits alloués au secteur de la santé, une baisse graduelle de faible amplitude du poids des dépenses de santé dans le total des dépenses du budget général de l'Etat est constatée, surtout à partir de 2014 avec un pic maximum de 8,6 % du total des dépenses du BGE en 2011.

Une des spécificités du secteur de la santé est que l'exécution du budget du Ministère de la Santé est fortement financée par des fonds externes. Cela rend le secteur vulnérable aux aléas qui pourraient impacter le décaissement de ses fonds extérieurs. D'ailleurs, selon le rapport de revue des dépenses publiques 2015 sur le secteur de la santé de la Banque Mondiale, plus de 80% du financement public dans le secteur de

la santé provenaient de fonds externes. Les 20% de financement national restant très faible par rapport à d'autres secteurs du pays et pourrait poser de graves préoccupations en termes de durabilité, d'appropriation et d'efficacité des ressources existantes. Aussi, l'exécution des dépenses du secteur de la santé sur financement intérieur, en particulier pour les opérations non salariales de fonctionnement, reste toujours faible par rapport à l'ensemble du budget public sur financement intérieur pour la période d'étude couvrant 2006 à 2013 (Tableau 66).

L'analyse en profondeur du Tableau 66 montre que l'évolution des dépenses exécutées dans le secteur de la santé, en Ariary constante de 2013, adopte une tendance globale à la baisse pour tous les types d'intrants à l'exception des salaires réguliers qui augmentent à la fois en termes réels et en pourcentage des dépenses totales. Ce constat est valable pour toutes les dépenses financées sur les ressources extérieures ou internes. La part des salaires réguliers est passée de 33 à 78% du budget global (y compris les financements intérieurs et extérieurs) entre 2006 et 2013, et de 50 à plus de 80%, si l'on exclut le financement

Tableau 66 : Dépenses du Ministère de la Santé par grandes catégories d'intrants (classifications budgétaires), 2006-2013

	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Montants en milliards Ar constants 2013							
Salaires réguliers	75,8	89,1	86,7	96,3	111,9	112,3	123,3
Autres dépenses de fonctionnement	50,7	71,2	55,8	45,3	40,2	28,7	23,5
Dépenses d'investissement - financement intérieur	25,6	24,9	37,9	6,6	14,4	6,0	4,5
Dépenses d'investissement - financement extérieur	76,5	23,2	33,1	4,6	37,1	9,0	7,0
En pourcentage de dépenses exécutées du Ministère de la Santé							
Salaires réguliers	33,2	42,7	40,6	63,0	55,0	72,0	77,9
Autres dépenses de fonctionnement	22,2	34,2	26,2	29,6	19,7	18,4	14,8
Dépenses d'investissement - financement intérieur	11,2	12,0	17,7	4,3	7,1	3,8	2,8
Dépenses d'investissement - financement extérieur	33,4	11,1	15,5	3,0	18,2	5,7	4,4
En pourcentage des dépenses du Ministère de la Santé financées à l'interne							
Salaires réguliers	49,8	48,1	48,1	65,0	67,2	76,4	81,5
Autres dépenses de fonctionnement	33,3	38,4	30,9	30,6	24,1	19,5	15,5
Dépenses d'investissement financées à l'interne	16,8	13,5	21,0	4,5	8,6	4,1	3,0
Salaires réguliers/part du budget de fonctionnement	59,9	55,6	60,8	68,0	73,6	79,6	84,0

Source : SIGFP/MFB in Revue des dépenses publiques 2015 sur le secteur de la santé de la Banque Mondiale

extérieur. Les dépenses de fonctionnement qui recevaient déjà une part relativement faible du budget en 2006, de 22%, sont tombées à 15% ou moins du budget en 2013. Quant aux dépenses d'investissement, sa part dans les dépenses exécutées du Ministère de la Santé est passée de 11 à 3 % du budget global pour le financement intérieur et de 33 % à 4 % sur financement extérieur pour la période 2006-2016. Le poids relativement important des dépenses salariales régulières à Madagascar, de plus de 80% du financement intérieur⁷⁴ combiné à la baisse des investissements financés par l'aide extérieure, pourrait contraindre le système de santé à ne pas pouvoir maintenir une amélioration de la qualité et la quantité des services de santé offerts, surtout en faveur des populations vulnérables.

⁷⁴ Un niveau qui est nettement plus élevé comparé à d'autres pays à faible revenu.

Des améliorations sont à noter depuis 2014 où la part des dépenses d'investissement augmente progressivement, avec respectivement 21,4 % des dépenses du secteur de la santé en 2014 et 25,19% en 2015, tout financement confondu.

En termes de distribution des dépenses d'éducation par programme, le Tableau 67 montre le poids important du programme Administration et coordination dans le budget du Ministère de la Santé pour l'exercice 2015, au même titre que celui du secteur de l'éducation, qui compte pour plus de 60 % des crédits du secteur (65,55 %), et confirme la prépondérance des dépenses de support au détriment des programmes d'action et d'investissement dans ses deux secteurs à fort impact de développement humain.

Ces constats confortent les résultats en termes d'affectation fonctionnelle des dépenses totales de santé relatés dans le rapport de revue des

Tableau 67 : Taux de réalisation des dépenses du secteur de la Santé par programme de l'année 2015 (en milliards d'Ariary et en %)

Libellés programmes	Crédits finaux	Dépenses réalisées	Taux de réal.
Administration et coordination	177	158	89%
Fourniture de services de santé de base	32	5	15%
Fourniture de services de santé hospitalière	17	15	86%
Fourniture de médicaments, de consommables et autres produits	4	3	93%
Lutte contre les maladies	28	26	93%
Survie et développement de la Mère et de l'Enfant	12	6	54%
Total	270	213	79%

Source : Ministère des Finances et du Budget, Loi de règlement 2015

dépenses publiques 2015 sur le secteur de l'éducation de la Banque Mondiale, et qui stipule que « Madagascar ne présente pas cette tendance commune à l'Afrique Subsaharienne qui est de dépenser en excès sur les soins en milieu hospitalier et insuffisamment sur les soins préventifs et publics ». Cela peut s'interpréter comme un signal de défaillance du système qui empêche la majorité de la population tout simplement d'avoir accès aux services de santé de base, de ne pas se faire soigner ou de ne pas rechercher des soins en cas de maladie.

Quelle efficacité des programmes éducatifs pour un meilleur développement humain ?

Les politiques publiques en matière d'éducation et de santé répondent aux priorités nationales définies dans le Plan National de Développement (2015-2019). L'efficacité des programmes des ministères de l'Education Nationale (MEN) et de la Santé Publique (MSP) financés par les ressources publiques peut être mesurée en comparant les indicateurs de résultats socio-économiques aux objectifs visés par les programmes en lien avec le développement humain.

Analyse des performances budgétaires des programmes éducatifs

Au niveau du MEN, les résultats sont imputables aux différents programmes inscrits dans chaque mission. Le Tableau 68 ci-dessous récapitule les composantes des programmes inscrits dans les deux missions du Ministère de l'Education Nationale.

L'efficacité des programmes inscrits dans ses deux missions du MEN est appréhendée en comparant les résultats annuels fixés et les résultats obtenus au cours des exercices budgétaires 2014 et 2015 en raison des données disponibles. Le Tableau 69 ci-après présente l'ensemble des indicateurs de résultats fixés et ceux obtenus des six programmes mis en œuvre par le Ministère de l'Education Nationale pendant la période considérée

L'analyse du Tableau 69 fait apparaître que la plupart des programmes ont enregistré de bons résultats. Les taux d'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés annuellement varient entre 50% et 100%. En particulier, le taux d'inscription des enfants de 3 à 5 ans dans le préscolaire a connu une hausse de +5,8% entre 2014 et 2015 avec un taux d'inscription passant de 13,0% en 2014 à 18,80% en 2015. En revanche, le taux d'achèvement du cycle primaire a enregistré une

Tableau 68 : Les composantes des programmes inscrits dans les deux missions du Ministère de l'Education Nationale

Mission	Programme	Objectif	Indicateurs
Education (810)	Administration et Coordination (code27)	Renforcer les prestations de services publics	Taux d'engagement des dépenses non salariales
		Décentraliser l'administration publique	Rapport des dépenses des Structures déconcentrées sur dépenses des structures centrales
	Petite Enfance (code304)	Assurer l'accès de tous les enfants aux opportunités de développement avant leur véritable scolarisation	Taux d'inscription des enfants de 3 à 5 ans dans le préscolaire
	Enseignement Fondamental du 1er Cycle (code305)	Créer un enseignement primaire performant	Taux d'achèvement du cycle primaire-Pourcentage de redoublants
Enseignement Général (820)	Administration et Coordination (code48)	Renforcer les prestations de services publics	Taux d'engagement des dépenses non salariales
		Améliorer le système d'enseignement secondaire ou Lycée	-Taux d'achèvement du cycle secondaire - Pourcentage de redoublants
	Alphabétisation (code307)	Mettre fin à l'analphabétisme	Nombre de la population de plus de 15 ans alphabétisée
	Enseignement Secondaire (code308)		

Source : Ministère de l'Education nationale, Documents de suivi d'exécution budgétaire, 2014 et 2015.

régression remarquable entre 2014 et 2015. Il a varié de 80,3% en 2014 à 68,30% en 2015, soit une chute de 12 points de pourcentage entre ces deux périodes. Le taux d'achèvement du cycle secondaire a connu le même sort que celui du primaire avec des taux passant de 23,1% à 17,90% entre 2014 et 2015, soit une diminution de 5,2 points de pourcentage au cours de cette période. Ces baisses pourraient être expliquées par une prise en compte différée de l'impact de la crise politique de 2009-2013 avec la baisse liée des dépenses publiques d'éducation (voir sections suivantes). Il faut noter toutefois que le taux d'efficacité ne renseigne ici que l'efficacité dans la conduite des programmes sans donner aucune information sur les indicateurs de développement social dont l'évolution du taux de scolarisation à Madagascar.

Le rapport des dépenses des structures

déconcentrées sur dépenses des structures centrales a connu aussi une forte régression. Il atteint 136,4% en 2014 contre 72,82% en 2015, soit une chute de 63,5 points de pourcentage entre 2014 et 2015. Cette situation se traduit par une diminution des ressources affectées aux structures déconcentrées au profit des structures centrales.

Analyse des performances éducatives

Selon le rapport de revue des dépenses publiques 2015 sur le secteur de l'éducation de la Banque Mondiale, Madagascar se place dans le groupe des pays les plus efficaces en termes de taux d'inscription et parmi les sous performants en termes d'achèvement, sur la base d'une estimation tirée d'un panel non compensé de 144-176 pays sur la période 1980-2012.

Tableau 69 : Les indicateurs des résultats des programmes inscrits dans les deux missions du Ministère de l'Éducation Nationale (2014-2015)

Code indicateur par programme	Principaux indicateurs	2014			2015			Taux d'évolution des résultats réels 2014-2015
		Résultats annuels fixés	Résultats obtenus	Taux d'atteinte %	Résultats fixés	Résultats obtenus	Taux d'atteinte %	
027-1-1	Taux d'engagement des dépenses non salariales	98,0%	82,8%	84,4%	98,10%	49,20%	50,1%	-33,6%
027-2-1	Rapport des dépenses des Structures déconcentrées sur dépenses des structures centrales	136,0%	136,4%	100%	136,10%	72,82%	53,5%	-63,5%
304-1-1	Taux d'inscription des enfants de 3 à 5 ans dans le préscolaire	18,7%	13,0%	69,1%	18,80%	18,80%	100%	+5,8%
305-1-1	Taux d'achèvement du cycle primaire	65,0%	80,3%	123,5%	66,00%	68,30%	103,4%	-12%
305-1-2	Pourcentage de Redoublants	20,0%	20,9%	100%	19,00%	18,70%	98,2%	-2,2%
307-1-1	Nombre de la population de plus de 15 ans alphabétisée	32400	non déterminé	-	32 500	26 400	81,2%	-
048-1-1	Taux d'engagement des dépenses non salariales	98,0%	82,8%	84,4%	98,10%	67,53%	68,8%	-15,57%
308-1-1	Taux d'achèvement du cycle secondaire	17,0%	23,1%	135,8%	17,40%	17,90%	101,1%	-5,2%
308-1-2	Pourcentage de Redoublants	10,0%	11,2%	112%	9,70%	9,00%	92,7%	-2,2%

Source : Ministère de l'Éducation nationale, Documents de suivi d'exécution budgétaire, 2014 et 2015.

En effet, un examen de l'évolution des dépenses et des résultats sur la période 1980-2012 montre que Madagascar a tendance à dépenser légèrement moins pour l'éducation (en pourcentage du PIB) que son niveau de revenu, sa taille et son emplacement géographique laisseraient présager, alors qu'il obtient des résultats moyens ou supérieurs aux attentes en termes de taux d'inscription (primaire et secondaire combiné) et d'alphabétisation des jeunes.

Néanmoins, en considérant les taux d'achèvement, les résultats pour Madagascar se situent à un niveau légèrement inférieur à ce que les niveaux de dépenses laisseraient prévoir. Ces résultats, toutefois, ne sont pas à interpréter comme reflétant la situation qui prévaut actuellement.

Un constat général de l'analyse d'efficacité globale révèle que le système éducatif a fait preuve d'une certaine résilience face aux coupes sévères opérées dans le financement public pendant la crise et reste généralement efficace en comparaison aux autres pays.

Analyse de l'efficacité des programmes des secteurs sociaux: cas du Ministère de l'éducation nationale

Le programme étant un élément du système de classification budgétaire, toutes les dépenses d'un département ministériel sont en général classées en programmes. A cet effet, en prenant l'hypothèse de l'absence d'une situation de référence en matière d'efficacité du programme,

l'efficacité du programme pourrait être mesurée en comparant l'évolution du rapport entre le montant des dépenses engagées par chaque programme et les indicateurs des résultats obtenus.

En d'autres termes, l'efficacité est mesurée sur la base des ressources allouées, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses engagées et les résultats réels obtenus. L'efficacité des programmes ministériels pourrait être analysée à partir des programmes mis en œuvre par le Ministère de l'Éducation Nationale.

Analyse de l'efficacité des dépenses de fonctionnement des programmes éducatifs

Les différents éléments permettant d'évaluer l'efficacité des programmes menés par ce département ministériel pour 2014 et 2015 sont présentés selon la nature fonctionnelle des dépenses (dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement).

Par rapport aux dépenses de fonctionnement

engagées, le Tableau 70 fait ressortir que les dépenses engagées pour assurer l'accès des enfants de trois à cinq ans dans le préscolaire sont plus importantes en 2014 qu'en 2015. En effet, pour avoir un taux d'inscription dans le préscolaire de 1%, les ressources publiques allouées pour couvrir les dépenses de fonctionnement des différentes structures du Ministère de l'Éducation Nationale s'élèvent à 219 613 milles Ariary en 2014 contre 112 008 milles Ariary en 2015. Ainsi, ces résultats, quoique surprenant, montrent un gain d'efficacité presque du double entre 2015 et 2014.

L'efficacité allocative pour garantir un meilleur taux d'achèvement du cycle primaire reste à peu près identique pour les exercices budgétaires de 2014 et 2015. Les dépenses de fonctionnement engagées pour garantir un taux de 1% d'achèvement du cycle primaire (éducation de base) se situent au niveau de 1.010.000 milles Ariary.

Il apparaît aussi que l'efficacité des ressources publiques pour assurer un taux d'achèvement du cycle secondaire de 1% est de 99 472 milles Ariary en 2014 contre 83.823 milles

Tableau 70 : Efficacité allocative du budget de fonctionnement des programmes mis en œuvre par le MEN pour la période 2014 -2015

Code indicateur par programme	Principaux indicateurs des résultats	2014			2015		
		Dépenses engagées (en millier d'Ariary)	Résultats obtenus	Coût par unité de résultat (en millier d'Ariary)	Dépenses engagées (en millier d'Ariary)	Résultats obtenus	Coût par unité de résultat (en millier d'Ariary)
304-1-1	Taux d'inscription des enfants de 3 à 5 ans dans le préscolaire	2 854 974	13,0%	219 613	2 105 768	18,80%	112 008
305-1-1	Taux d'achèvement du cycle primaire	81 367 390	80,3%	1 013 292	69 289 780	68,30%	1 014 491
307-1-1	Nombre de la population de plus de 15 ans alphabétisée	875 032	nd	-	398 869	26 400	15,10
308-1-1	Taux d'achèvement du cycle secondaire	2 297 818	23,1%	99 472	1 500 436	17,90%	83 823

Source : Ministère de l'Éducation nationale, Documents de suivi d'exécution budgétaire, 2014 et 2015.

Ariary en 2015. La conduite opérationnelle des programmes d'enseignement général semble être plus efficace que celle des programmes d'éducation de base. Quant au coût imputé au fonctionnement de l'administration éducative pour alphabétiser un individu de plus de 15 ans, il est de plus de 15 milles Ariary.

Ces gains d'efficacité peuvent être expliqués par une meilleure organisation administrative et un meilleur suivi des programmes liés à une plus grande implication des acteurs en 2015 par rapport à 2014 avec l'éloignement de la crise politique de 2009-2013.

Analyse de l'efficacité des dépenses d'investissement des programmes éducatifs

Vu sous l'angle des dépenses d'investissement, l'efficacité des ressources allouées pour améliorer les infrastructures éducatives peut être mesurée à partir des grandeurs présentées par le Tableau 71 suivant.

D'après ce tableau, deux programmes ont bénéficié en grande partie des allocations des ressources pour renforcer les infrastructures éducatives, à savoir le programme « Enseignement Fondamental du 1er Cycle » (code305) et le programme « Enseignement Secondaire

»(code308) pour l'exercice budgétaire 2014 et 2015.

Les dépenses allouées en matière d'investissement pour obtenir un taux d'achèvement du cycle primaire de 1% varient de 342 502 milles Ariary en 2014 à 456 738 milles Ariary en 2015. Les résultats révèlent une baisse d'efficacité dans l'achèvement au primaire malgré une augmentation des ressources allouées au programme entre 2014 et 2015.

L'efficacité des dépenses publiques engagées pour garantir un taux d'achèvement du cycle secondaire jugé satisfaisant.

Pour ce qui concerne l'efficacité des ressources allouées pour garantir un niveau d'achèvement du cycle secondaire, les dépenses publiques engagées pour obtenir un taux de 1% d'achèvement du cycle secondaire sont de 11.903 milles Ariary en 2014, soit 274 970 milles Ariary pour un taux de 23,1%.

Cette situation a été inversée en 2015 en raison de l'importance des ressources allouées pour renforcer les infrastructures éducatives et le capital humain. L'Etat a accordé une enveloppe de 5 809 892 milles Ariary en 2015 avec un taux d'achèvement du cycle secondaire de 17,9%, soit 324 574 milles Ariary pour un taux d'achèvement de 1%.

Tableau 71 : Efficacité allocative du budget d'investissement des programmes mis en œuvre par le Ministère de l'Éducation Nationale pour la période 2014 -2015.

Code indicateur par programme	Principaux indicateurs des résultats	2014			2015		
		Dépenses engagées (en millier d'Ariary)	Résultats obtenus	Coût par unité de résultat (en millier d'Ariary)	Dépenses engagées (en millier d'Ariary)	Résultats obtenus	Coût par unité de résultat (en millier d'Ariary)
305-1-1	Taux d'achèvement du cycle primaire	27 502 921	80,3%	342 502	31 195 221	68,30%	456 738
308-1-1	Taux d'achèvement du cycle secondaire	274 970	23,1%	11 903	5 809 892	17,90%	324 574

Source : Ministère de l'Éducation nationale, Documents de suivi d'exécution budgétaire, 2014 et 2015.

Des dépenses publiques d'enseignement primaire pro-pauvres

Analyse distributionnelle des dépenses publiques d'éducation

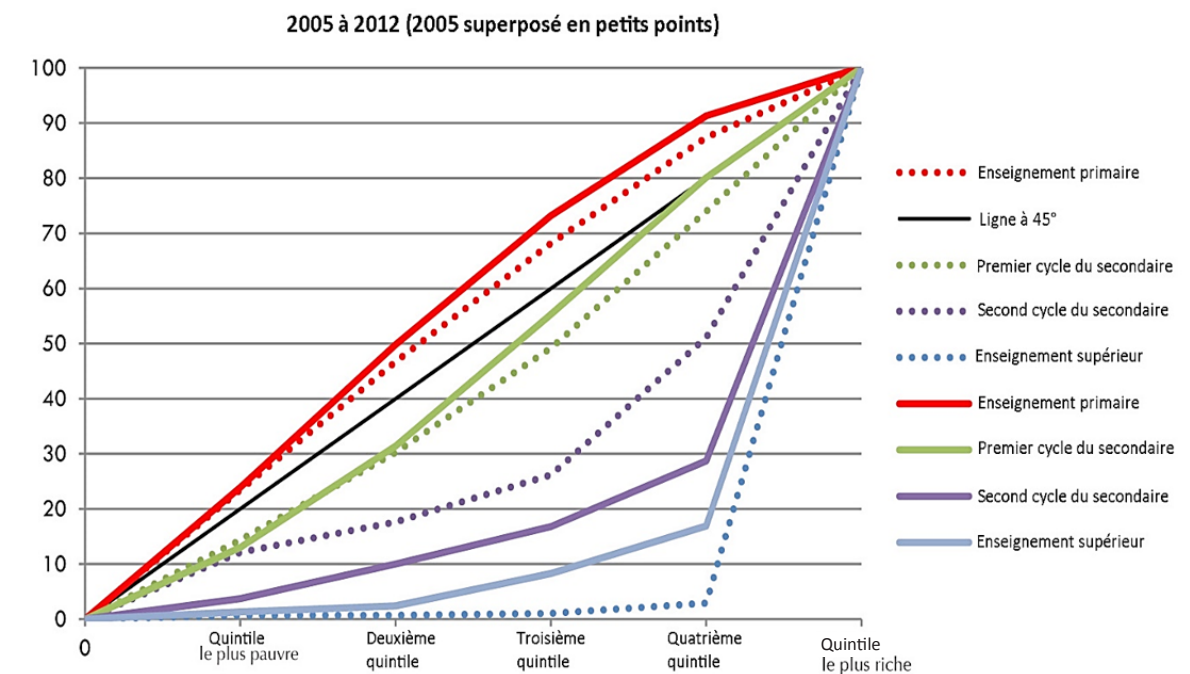
D'après la revue des dépenses publiques 2015 sur le secteur de l'éducation de la Banque Mondiale, et en se référant à l'accès aux écoles publiques selon les quintiles de dépense des ménages, il ressort que les dépenses supplémentaires dans l'enseignement primaire favorisent clairement les pauvres, les dépenses publiques d'enseignement secondaire sont égalitaires, alors que les dépenses dans l'enseignement supérieur

n'ont aucun impact direct pour les pauvres. Les inégalités par niveau de revenu augmentent ainsi tout au long du cycle d'éducation.

Le Graphique 69 montrant les courbes de Lorenz⁷⁵ par quintile pour l'ensemble de la population pour les années 2005, 2010 et 2012 illustre très bien ses constats.

En 2005, plus de 22% des enfants scolarisés dans le primaire proviennent du quintile le plus pauvre, cela augmente jusqu'à 24% en 2012. Etant donné que le seuil de pauvreté à Madagascar se situe dans le quatrième quintile, le fait que l'enseignement supérieur n'est pas accessible

Graphique 69 : Courbes de Lorenz par Quintile pour l'utilisation de l'enseignement public, 2005-2010, 2010-2012 et 2005-2012



Source : EPM 2005, EPM 2010 et ENSOMD 2012, dans Revue des dépenses publiques dans le secteur Éducation 2015, Banque Mondiale

75 La figure montre les inscriptions dans l'enseignement public primaire, secondaire et supérieur en se basant sur les Enquêtes auprès des Ménages. L'axe des abscisses correspond aux proportions cumulées d'individus dans la population, classées selon les dépenses des ménages par habitant, alors que celui des ordonnées correspond à la proportion cumulée des inscriptions dans l'enseignement public primaire, secondaire et supérieur. Le degré de convexité de la courbe de Lorenz indique que la distribution des inscriptions est plutôt inégale. Si la courbe des avantages est située au-dessus de la ligne à 45°, il est sûr que les défavorisés reçoivent une part disproportionnée des avantages, ce qui indique que les services publics favorisent les pauvres.

aux personnes issues des quintiles inférieurs au quatrième signifie que presque aucune personne de la classe défavorisée ne peut accéder à l'université (seuls 1,3% des élèves issus du quintile le plus pauvre en 2012).

La comparaison des données de 2005 et 2010 montre des inégalités croissantes dans le secondaire et c'est en 2012 que cette inégalité est la plus évidente⁷⁶. Les résultats qui sont probablement les plus significatifs statistiquement sont ceux de l'enseignement secondaire : ils indiquent que le nombre d'abandons scolaires pendant l'adolescence a augmenté chez les défavorisés.

Cependant, les dépenses publiques d'éducation ne sont pas correctrices des inégalités

L'analyse de l'allocation des subventions publiques à partir des dépenses de fonctionnement⁷⁷ dans la revue des dépenses publiques 2015 du secteur éducation montre clairement que les avantages moyens obtenus par le quintile le plus riche dans le système éducatif public correspondent au double de ceux obtenus par le quintile le plus pauvre. Néanmoins, les trois quintiles du milieu ont bénéficié de subvention de manière approximativement égale (Graphique 70).

En effet, pour des dépenses publiques annuelles estimées en moyenne à environ 468 milliards Ariary pour la période 2011-2013 pour les différents cycles de système éducatif (excluant toutes les unités administratives, les recherches générales et les investissements), l'examen des dépenses pour tous les cycles du système éducatif combinés montre que le quintile le plus riche reçoit 30% des dépenses publiques

de fonctionnement (en moyenne 138,2 milliards Ariary par an), alors que le quintile le plus pauvre ne reçoit que dans les 15% (en moyenne 69,8 milliards Ariary par an) de dépenses.

La part des coûts d'éducation financés par les ménages n'a cessé d'augmenter ces dix dernières années, avec une forte accentuation de la part du budget des ménages allouée à l'éducation en faveur des plus riches

En 2005, la distribution des dépenses directes des ménages pour l'éducation était en forme de U, avec une situation où les ménages les plus pauvres dépensent une plus grande proportion de leurs revenus que les ménages des deuxième, troisième, et quatrième, quintiles.

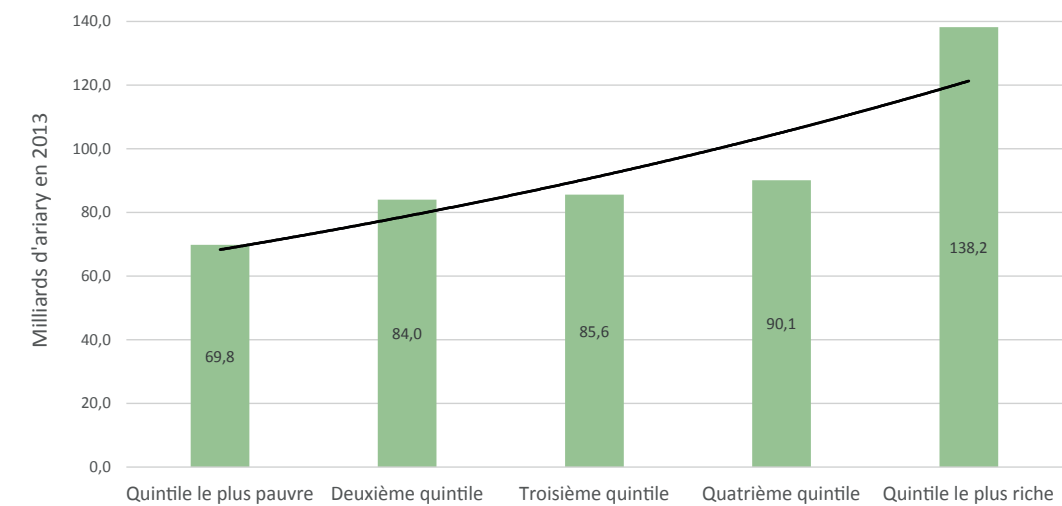
En 2012, d'après le Graphique 71, ce sont plutôt les ménages les plus riches qui ont consacré une part importante de leur revenu dans l'éducation, une amélioration de la situation qui s'est accompagnée d'une augmentation des dépenses d'éducation des ménages dans tous les quintiles à l'exception des deux inférieurs, et tous les quintiles ont dépensé une part plus élevée de leur budget en 2012.

En effet, les plus pauvres ont dépensé en moyenne 3,5% de leur budget pour l'éducation en 2012 contre seulement 2% en 2005, alors que les plus riches ont vu leur part augmenter de 1,5% en 2005 à 4,4% en 2012. Cette situation pourrait indiquer aussi un transfert des enfants des institutions publiques vers des institutions privées chez les plus riches dans la recherche d'une meilleure qualité d'apprentissage de leurs enfants. Une assertion qui est à relier à la distribution des enseignants fonctionnaires et FRAM dans les institutions publiques qui n'est

⁷⁶ La pertinence statistique des différences n'a pas encore été établie.

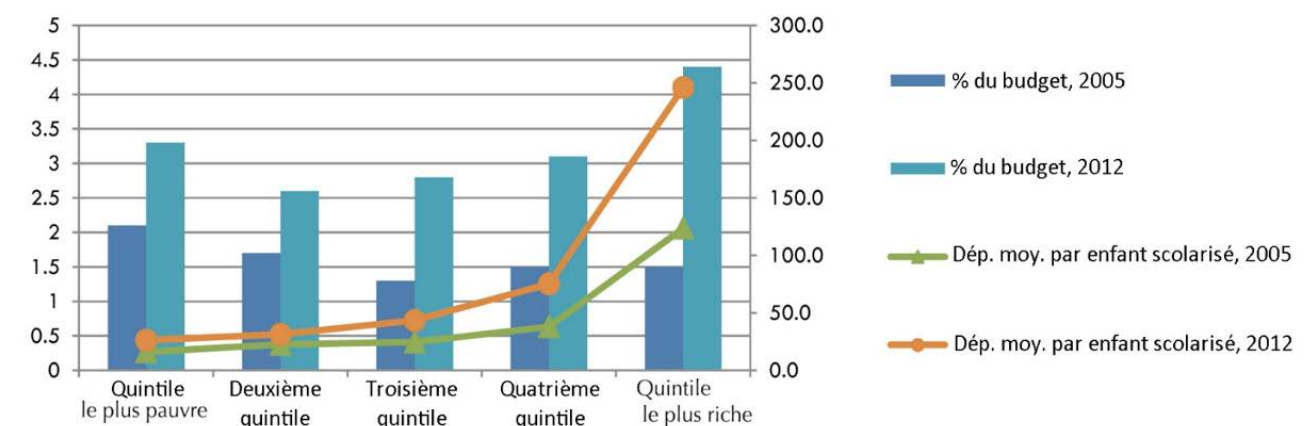
⁷⁷ Avantages moyens tirés des dépenses d'éducation (AIA) : L'objectif de l'AIA est d'estimer les avantages moyens dont les différents quintiles de consommation ont bénéficié en tenant compte de l'utilisation des services fournis, en utilisant la moyenne des dépenses publiques de fonctionnement par niveau entre 2009 et 2013 est combinée aux données d'utilisation provenant de l'EPM 2010 présentées précédemment.

Graphique 70 : Subventions publiques de l'Éducation en dépenses de fonctionnement par Quintile entre 2011 et 2013



Source : Revue des dépenses publiques 2015 du secteur éducation, Banque Mondiale

Graphique 71 : Dépenses directes des ménages pour l'éducation, 2005 et 2012



Source : EPM 2005 et ENSOMD 2012 dans Revue des dépenses publiques dans le secteur Education 2015, Banque Mondiale

pas optimale et aussi à la forte proportion de redoublements dans les écoles publiques.

L'examen des dépenses moyennes d'éducation illustrées dans le Graphique 71 par enfant scolarisé montre d'ailleurs que les coûts sont légèrement plus élevés dans les troisième et quatrième quintiles, et dans le quintile le plus riche.

L'allocation fonctionnelle des dépenses de santé

Cette section capitalise les résultats de l'analyse de l'allocation des ressources et de l'analyse distributionnelle des dépenses de santé publique présentées dans le rapport de revue des dépenses publiques 2015 sur le secteur de la santé de la Banque Mondiale, et synthétise

les principaux points qui ont été mis en exergues avec les limites de la méthodologie adoptée et de l'interprétation des résultats de l'analyse.

Allocation des salaires par formation sanitaire

Il a été admis dans les sections précédentes la prédominance des dépenses salariales dans les dépenses du secteur de la santé. Aussi, il est important de faire l'analyse de l'allocation fonctionnelle de ces dernières.

Le Graphique 72 montre la part des dépenses de salaires allouée aux centres de santé de base de

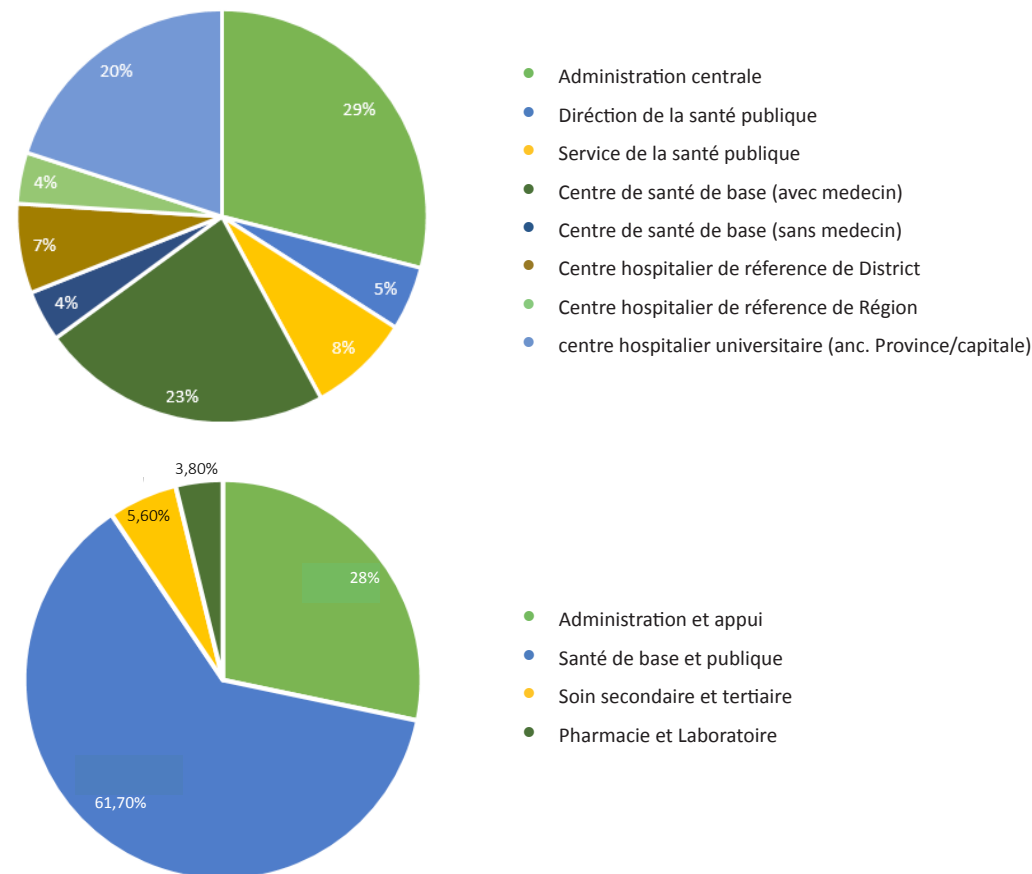
niveau 1 et de niveau 2, qui sont les centres de santé de proximité de la majorité de la population en termes d'accès aux services de santé de base. Ces deux formations sanitaires n'absorbent que 27% des salaires pour 1.610 CSB2s⁷⁸ et 875 CSB1s⁷⁹ fonctionnels en 2013⁸⁰. Si 23 % des salaires sont alloués au niveau des formations sanitaires de base 2 (CSB2) qui reçoivent 40 à 50% de la population à la recherche de soins, en revanche, les centres de soins de santé primaires de base (CSB1) représentent moins de 4% de la masse salariale et reçoivent environ 10% des personnes qui sont malades. Il est admis aussi que

78 Les CSB2s sont généralement dotés d'un médecin, d'une sage-femme et d'un petit nombre de personnel de soutien.

79 Les CSB1s sont généralement gérés par une infirmière ou une sage-femme et d'un personnel de soutien

80 Enquêtes Permanentes/Périodiques Auprès des Ménages (EPM) - Enquêtes auprès des ménages de 2005 et 2010.

Graphique 72 : Répartition des salaires par formation sanitaire et par niveau administratif et par niveau de soins en 2013



Source : Données du MFB données/SIGFP et du Ministère de la Santé/Direction des Ressources Humaines, Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque MondialeBanque Mondiale

les CSB1 n'ont généralement pas suffisamment de personnel selon les données sur le personnel par région et par type de formation sanitaire en 2013.

Toutefois, en ventilant par niveau de soins, et partant d'une combinaison d'informations sur le type de personnel et le type de formation sanitaire, environ 62 % des salaires sont alloués aux soins de santé primaires et à la santé publique. En effet, comme dans d'autres pays à faible revenu, une grande partie des soins de santé primaires à Madagascar est fournie hors des formations sanitaires de base, en particulier les hôpitaux tertiaires. Quant aux activités de soins secondaires et tertiaires, elles absorbent moins de 6 % de la masse salariale du Ministère de la Santé tandis que le personnel administratif absorbe environ 28 %.

L'analyse de la distribution des avantages tirés des dépenses salariales du Ministère de la Santé sur le personnel des formations sanitaires révèle que le quintile le plus riche bénéficie 3,6 fois plus que le quintile le plus pauvre, et au moins deux fois plus que les ménages dans tout autre Quintile.

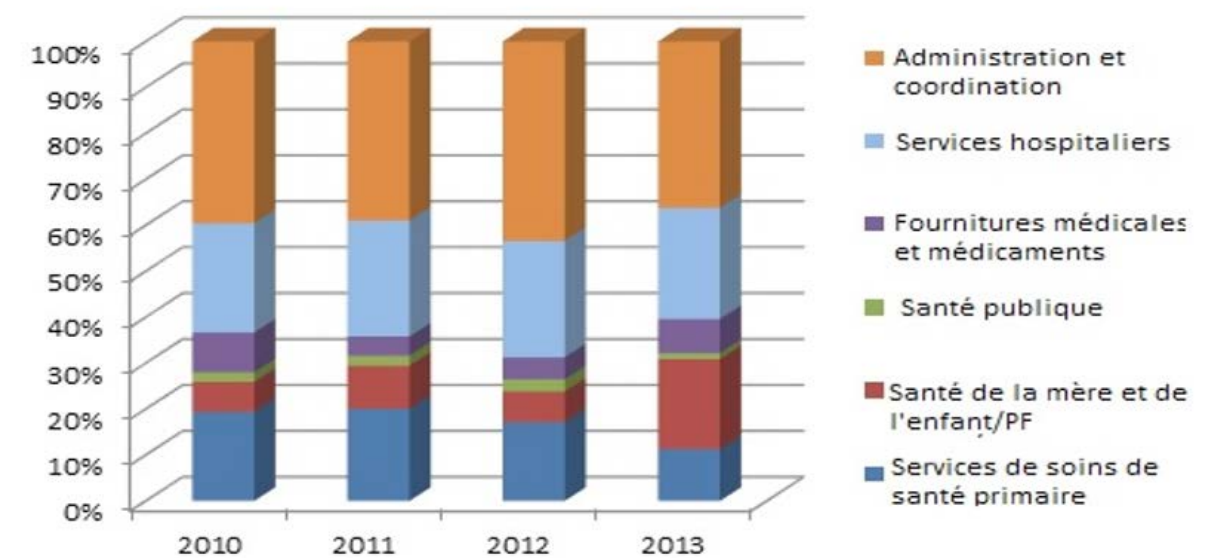
Allocations des dépenses non salariales

Les informations illustrées dans le Graphique 73 révèlent que le poste Administration et coordination absorbe la plus grande part des dépenses non salariales du secteur, plus que les soins de santé primaire, la santé de la mère et de l'enfant, et la santé publique réunis.

En effet, les dépenses administratives représentent environ 40 % des dépenses non salariales, à hauteur de 36 % en 2013. On constate que la part affectée aux services hospitaliers reste relativement constante à environ 25 %, tandis que la part allouée spécifiquement aux services de soins de santé primaire a été significativement réduite, passant de 19 % en 2010 à 11 % en 2013 même si les dépenses allouées à la santé de la mère et de l'enfant ont compensé cette baisse.

En regroupant les dépenses non salariales sur les soins de santé primaires, la santé de la mère et de l'enfant et la santé publique (libellé « lutte contre les maladies spécifiques » et comprenant certains soins primaires), les allocations de ces dernières sont passées de 28 à 32% des dépenses entre 2010 et 2013.

Graphique 73 : Répartition des dépenses non salariales par programme budgétaire, 2010-2013



Source : Données SIGFP/ MFB dans Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque Mondiale
Note : les dépenses en SMI et PF n'étaient pas catégorisées séparément dans le budget 2009.

L'analyse de la distribution des avantages tirés des dépenses non salariales du Ministère de la Santé sur le personnel des formations sanitaires montre également que les avantages allant aux individus dans le quintile le plus riche sont deux à quatre fois plus élevés que ceux qui vont dans les deux quintiles les plus pauvres.

Dépenses d'investissement

En général, toutes les dépenses d'investissement sont allouées à la santé publique (lutte contre les maladies spécifiques) et aux soins primaires/activités de PMI (Graphique 74). Cette conclusion est basée sur les dépenses incluses dans le SIGFP uniquement, c'est-à-dire ne tient pas compte des dépenses d'investissement sur financement extérieur. En effet, une grande partie de dépenses d'investissement du secteur de la santé est généralement réalisée hors budget ou ne figurent pas dans les rubriques du Ministère de la Santé

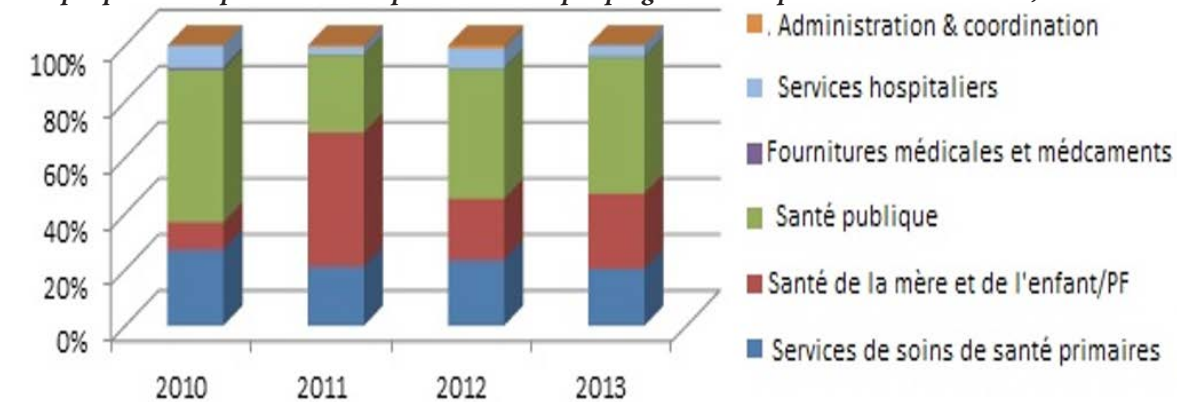
Distributions régionales des dépenses en matière de santé par habitant

Les dépenses de fonctionnement⁸¹ du Ministère de la Santé Publique en soins de santé sont caractérisées par une répartition régionale fortement régressive. Même en restreignant les analyses aux dépenses de fonctionnement pour les soins de santé primaires, le constat est que des régions ayant un taux de pauvreté⁸² plus faible (régions DIANA, ANALAMANGA, BOENY, ALAOTRA MANGORO) reçoivent plus d'allocation de dépenses en soins de santé par habitant, au détriment des régions ayant des taux de pauvreté plus élevés (régions VAKINANKARATRA, ATSIMO ATSIANANANA, BONGOLAVA, ITASY, ANOSY, ANDROY, ATSIMO ANDREFANA, VATOVAVY FITOVINANY, SAVA,...) qui reçoivent moins de financement. D'ailleurs, l'analyse des coefficients de corrélation entre les dépenses en SSP du Ministère de la Santé et la pauvreté régionale dans le Tableau 72, corrobore ce constat avec des dépenses fortement corrélées négativement aux taux de pauvreté et fortement corrélées positivement avec la consommation par habitant qui est un indicateur indirect des revenus.

81 Les dépenses de fonctionnement considérées ici concernent toutes les dépenses autres que les dépenses d'investissement, combinant les données de SIGFP et celles relatives aux salaires.

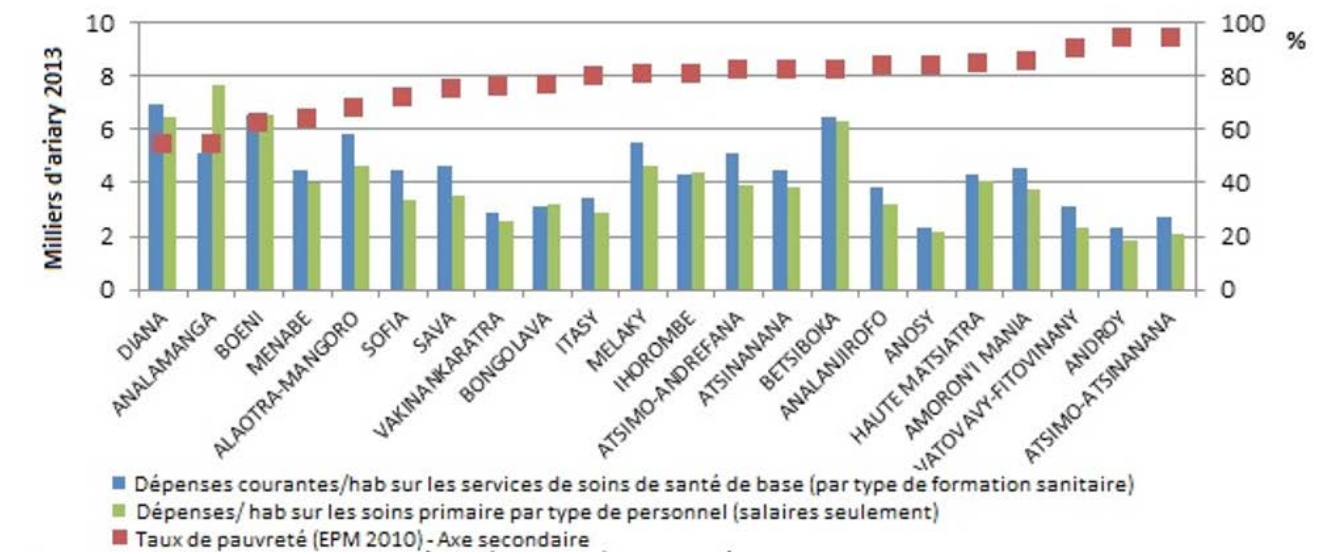
82 Les niveaux de pauvreté sont calculés en utilisant les enquêtes périodiques auprès des ménages de 2005 et 2010. Pour augmenter la fiabilité des données, et en particulier pour régler les questions liées aux affectations de personnel, les moyennes des dépenses es de 2006-2008 sont comparées aux moyennes de la période 2009-2013.

Graphique 74 : Répartition des dépenses de santé par programme- Dépenses d'investissement, 2010-2013



Source : Données SIGFP /MFB dans Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque Mondiale

Graphique 75 : Dépenses de fonctionnement en soins primaires par habitant par région du Ministère de la Santé, 2013



Source : Calculs des auteurs sur la base des données du SIGFP/MFB, INSTAT (population), EPM (pauvreté), et Ministère de la Santé/DRH dans Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque Mondiale

Tableau 72 : Corrélation entre les dépenses en SSP du Ministère de la Santé et la pauvreté régionale

	Ratio de pauvreté	Consommation par habitant
Dépenses de fonctionnement dans les formations sanitaires de soins de santé de base et les services de district	-0,63	0,59
Dépenses salariales en SSP/PH (en fonction du type de personnel)	-0,71	0,74

Source : Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque Mondiale

Remarque : Tous les coefficients sont significatifs à $\alpha < 0,01$.

Analyse de la productivité du secteur de la santé en termes de coût unitaire par type d'établissement

L'impact des dépenses de santé peut se mesurer à travers l'évaluation du nombre de bénéficiaires directs des services de santé. Les classifications retenues pour l'analyse fonctionnelle peuvent être utilisées pour savoir si les dépenses du gouvernement sont allouées aux services les plus demandés.

En se basant sur l'analyse des coûts unitaires des dépenses salariales de 2013⁸³ et le nombre de personnes qui se rendent dans une formation sanitaire sur une base annuelle à partir des données de base de l'EPM 2010⁸⁴, le Graphique 76 révèle que les coûts unitaires des soins de santé augmentent de façon exponentielle au fur et à mesure qu'on progresse dans les niveaux de soins. Aussi, en prenant comme référence les centres de santé de niveau 2 (CSB2) qui reçoivent 40 à 50% de la population à la recherche de soins,

83 Inclure les autres dépenses ne changerait pas l'interprétation de ces résultats. De même, analyser séparément les dépenses non salariales à l'aide des données du SIGFP ne serait pas instructif étant donné que les dépenses ne peuvent pas être attribuées aux différents établissements.

84 Le calcul a été effectué en utilisant les poids de l'enquête et en multipliant par 24 les résultats des 2 dernières semaines pour obtenir des estimations annuelles.

les CSB1 (centres de santé niveau 1) coûtent 30% de moins par visite, les hôpitaux de niveau 1 (CHRD) coûtent 30% de plus, les hôpitaux régionaux de niveau 2 (CHRR) coûtent près de trois fois plus, et les hôpitaux de niveau 3 (CHU), y compris les hôpitaux principaux au niveau des provinces, coûtent environ 30 fois plus.

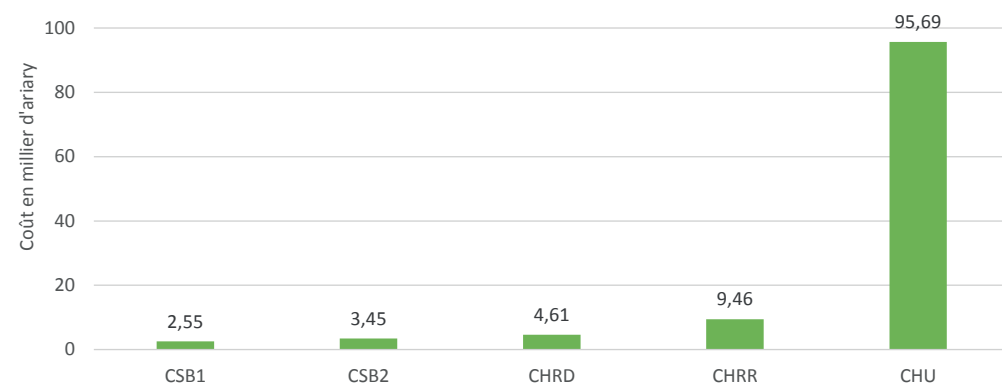
Se focaliser uniquement sur l'analyse des coûts unitaires ne révèle pas si les différences sont dues principalement à la faible utilisation ou aux coûts élevés des types d'établissements de soins. En effet, l'analyse par composante de dépenses et d'utilisation par type d'établissements (Graphique 77) montre clairement que la faible utilisation d'un type d'établissement entraîne un coût unitaire élevé au niveau de ce dernier. À titre illustratif, la prestation de soins primaires dans les CHU occupe 33 % des dépenses de soins de santé pour un très faible taux de fréquentation de 2% de la population, tandis que pour les CSB2s qui représentent 64% des taux de fréquentation, la part des dépenses ne dépasse que de 7 points de pourcentage celui des CHU. L'inégalité devient évidente au niveau de l'hôpital de district (CHD) et devient persistant à mesure que l'on monte vers les niveaux supérieurs de soins, notamment le CHRR et CHU.

Aussi, pour une optimisation des allocations des dépenses de santé par type d'établissements et pour plus d'efficacité dans les services de soins en faveur des populations vulnérables, il serait judicieux de déployer une partie du personnel de soins primaires des CHU aux formations qui accueillent les plus grands nombres d'usagers. Le constat est clair, les ménages les plus pauvres dans les deux quintiles inférieurs utilisent rarement les hôpitaux secondaire et tertiaire, et ces derniers (CHU) absorbent environ un tiers de toutes les dépenses du Ministère de la Santé destinées aux formations sanitaires, mais les pauvres ne les fréquentent que rarement, tandis que les CSB1 sont les seules formations sanitaires principalement fréquentées par les pauvres et ne dispose que de 7% des dépenses du Ministère.

En comparaison avec les pays d'Afrique subsaharienne et d'autres pays à faibles revenus comparables, Madagascar consacre une part beaucoup plus faible du total des dépenses de santé aux soins hospitaliers.

Il est en général admis que les soins en milieu hospitalier (CHR et CHU) constituent le type le plus cher de soins et peuvent évincer les soins préventifs, entraînant des coûts de soins curatifs futurs plus élevés. Madagascar fait exception à cet égard avec une part des dépenses allant

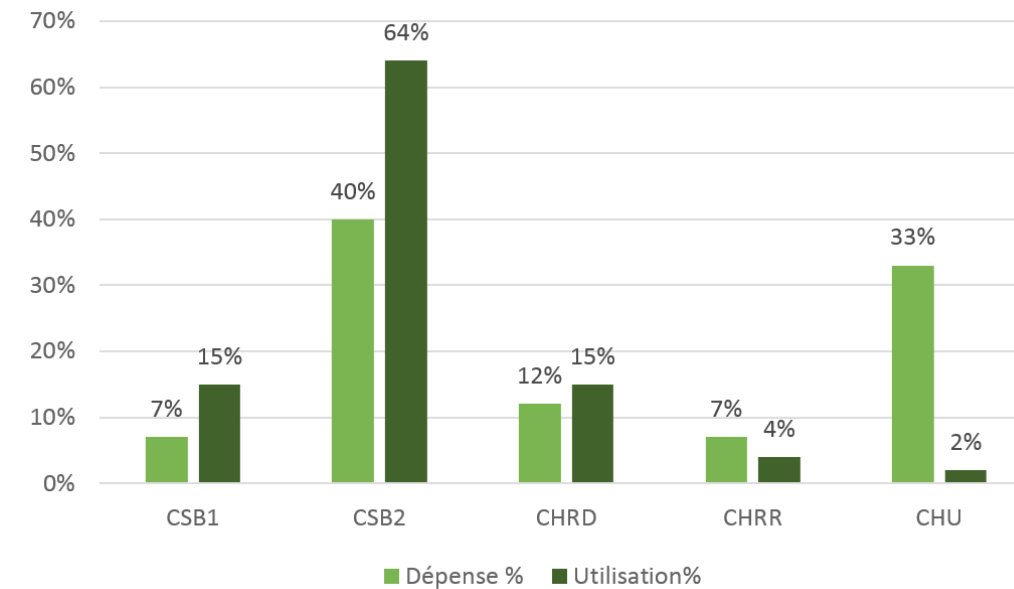
Graphique 76 : Coûts unitaires par type d'établissement, 2013



Source : Données Ministère de la Santé 2013, MFB, EPM 2010 dans Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque Mondiale

Note méthodologique : les salaires pour 2013 sont fondés sur la catégorie et le nombre de personnel par établissement ainsi que sur le salaire moyen par catégorie (Ministère de la Santé). Les nombres d'usagers pondérés et annualisés sont tirés de l'EPM 2010.

Graphique 77 : Parts des dépenses vs Parts d'utilisation par type d'établissement 2013



Source : Données Ministère de la Santé 2013 dans Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque Mondiale.

aux soins hospitaliers inférieure à 7 % (Tableau 73). En effet, cette part de dépenses de soins en milieu hospitaliers représente moins d'un tiers de la moyenne de l'Afrique Subsaharienne et des pays à faibles revenus, et bien en-dessous des différents pays dans le groupe de comparaison (basé sur la disponibilité des données et la proximité) illustré dans le Tableau 73. Encore une fois, cela reflète probablement le faible recours aux soins dans tous les quintiles à Madagascar

Analyse distributionnelle des dépenses de santé publique

Dans un contexte de pauvreté croissante et de redevabilité de l'action publique, l'efficacité des politiques publiques en faveur des ménages, surtout les plus vulnérables, trouve toute son acuité dans l'accès aux services publics de santé. L'analyse de la part des dépenses de santé dans le

budget des ménages⁸⁵ est assez révélatrice des comportements des populations face à la maladie et des inégalités en la matière, notamment si les gens ont cherché à se faire soigner ou non quand ils sont malades.

Selon le rapport de revue des dépenses publiques dans le secteur santé de 2015 de la Banque Mondiale, les ménages malgaches ont dépensé moins d'1% de leur budget pour la santé en 2005, à peine plus de 1 % en 2010 et 1,4 % en 2012. Selon la distribution de la consommation par quintile donnée dans le Graphique 78⁸⁶, la répartition des dépenses de santé en pourcentage du budget des ménages a légèrement augmenté. Toutefois, la distribution a beaucoup changé au détriment du quintile le plus pauvre en 2010. Aussi, en termes absolus, les dépenses moyennes des ménages par personne ont augmenté de 22% dans le quintile le plus pauvre, de 19 % dans le quintile le plus riche, de 9 % au quatrième quintile et de 5 % dans le second, alors qu'il a diminué de 5 %

85 L'analyse ci-dessous est basée sur les données des enquêtes auprès des ménages de 2005 et 2010 et de l'Enquête auprès des ménages de l'ONU sur les progrès pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2012.

86 Pour interpréter les données, il est important de noter que le seuil de pauvreté se situe autour du niveau moyen de consommation du quatrième quintile (et plus proche de l'extrémité supérieure du quatrième quintile en 2010).

Tableau 73 : Part des dépenses de santé pour les soins hospitaliers, comparaison internationale

	Moyenne	Années disponibles	PIB/c en USD
Madagascar	6,6	2003, 2007	447
Mozambique	18,2	2004-2006	565
Zambie	25,9	1995-2000, 2005	1469
Ile Maurice	29,5	2002	8119
Kenya	34,6	1995-2001	943
RDC	41,5	2008	262
Tanzanie	50,8	1995-2000, 2006, 2010	609
Afrique sub-saharienne	23,9	1995-2008 (panel non équilibré)	
Pays à faible revenu	24,4	1995-2008	"
Pays à revenu faible et intermédiaire	30,4	1995-2012	"
Pays à revenu élevé	34,2	1995-2012	"

Source : Données de l’OMS/DDMS, basé sur les CNS dans Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque Mondiale.

dans le troisième quintile. En 2012, cependant, l’augmentation pour le quintile le plus pauvre a ralenti pour ne plus atteindre que 15 % tandis que les dépenses moyennes des ménages ont augmenté de 18 et 37 % pour le deuxième et le troisième quintile et de plus de 50 % pour le quintile le plus riche

Une des raisons possibles de cette tendance à l’augmentation des dépenses moyennes des ménages en santé du troisième quintile au quintile le plus riche au détriment du quintile le plus pauvre est liée à la rareté des mécanismes de mutualisation des risques à Madagascar

combinée avec un système de recouvrement des coûts qui rend les soins de santé publics coûteux pour les quintiles les plus pauvres. Ces deux facteurs ont pour conséquence de forcer les ménages pauvres, particulièrement les plus vulnérables, à supporter des dépenses de santé catastrophiques⁸⁶. Selon Xu et al. (2003) et l’approche utilisée par l’OMS⁸⁷, les dépenses de santé sont définies comme catastrophiques si les paiements pour les soins de santé dépassent 40 % des dépenses autres que de subsistance du ménage ou sa capacité de payer⁸⁸.

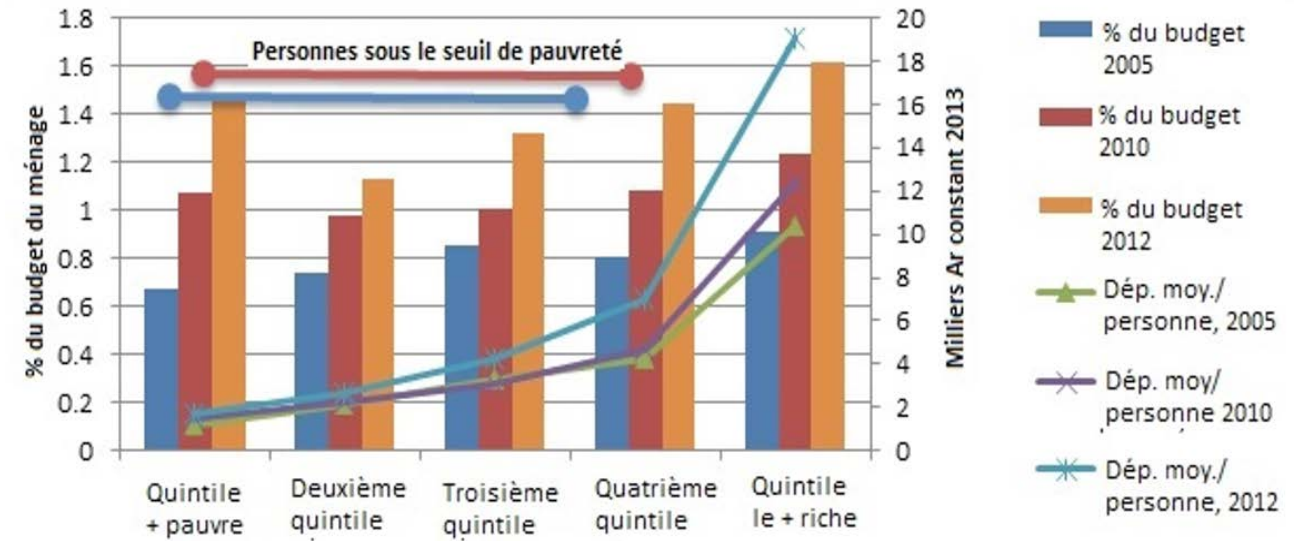
87 Les dépenses de santé sont qualifiées de catastrophiques lorsqu’elles forcent une personne ou un ménage à adopter un comportement qui engendre des effets négatifs à long terme sur leur bien-être économique. Cela pourrait être la vente d’immobilisations, de lourds emprunts pour payer les soins médicaux, la perte de revenus pendant une maladie ou la réduction de la consommation de biens de subsistance.

88 Selon les travaux de Xu et al. (2003), cette capacité est définie comme étant la dépense de consommation des ménages disponible après que les besoins de base aient été satisfaits. Étant donné que plus les ménages sont pauvres, plus la part de la consommation consacrée à l’alimentation est élevée, les dépenses de subsistance sont définies comme étant la moyenne des dépenses alimentaires des ménages dont la part pour la nourriture se trouvait entre le 45ème et le 55ème percentiles. La capacité de payer du ième ménage est définie par la formule :

$$CTPi = EXPi - SE_{45-55i}$$

où SE_{45-55i} correspond aux dépenses alimentaires moyennes des ménages se trouvant entre le 45ème et le 55ème percentile et ajusté à la taille du i-ème ménage. Dans les cas où le total des dépenses était inférieur au niveau de subsistance de base, les propres dépenses de nourriture observées de la maison ont été utilisées à la place.

Graphique 78 : Dépenses payées directement par les ménages en 2005, 2010 et 2012



Source : Enquêtes auprès des ménages de 2005, 2010 et ENSOMD 2012 dans Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque Mondiale

Toutefois, la proportion de ménage à Madagascar qui supporte des dépenses catastrophiques reste encore faible, puisqu’elle ne concerne que moins de 2,5 % des ménages dans l’ensemble. Mais la prévalence reste significativement plus élevée dans le quintile de consommation le plus élevé (jusqu’à 4 pour cent en 2010) contre une très faible prévalence dans les quintiles les plus pauvres (Graphique 79)⁸⁹.

Pour 2010, les résultats révèlent une proportion croissante de l’ensemble de ménage ayant des DPM catastrophiques, mais cette tendance est légèrement à la baisse en 2012, sauf pour les ménages du quintile du milieu de distribution, les hausses les plus notables étant celles du quatrième quintile.

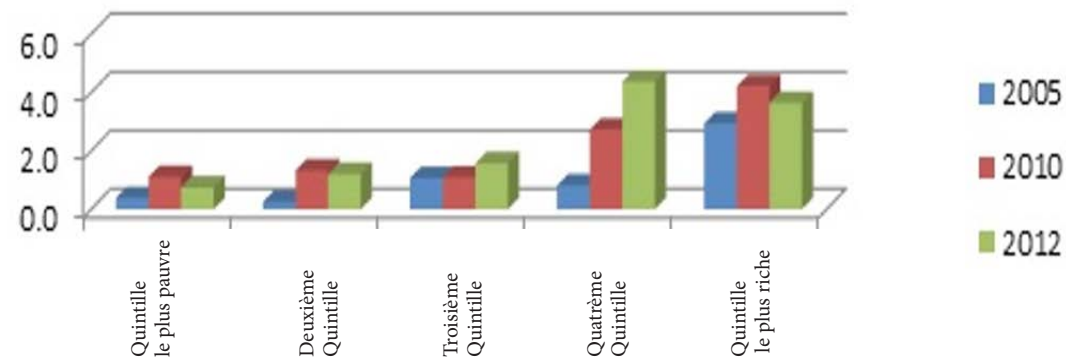
89 La Banque mondiale qualifie les dépenses de catastrophiques lorsqu’on dépense 10% ou plus du total des dépenses des ménages en soins de santé. (Pradhan et Prescott, 2002 ; Ranson, 2002 ; Wagstaff et van Doorslaer, 2003)

90 Une analyse menée récemment sur les dépenses catastrophiques au Zimbabwe (RDP) a démontré des résultats similaires, avec des dépenses catastrophiques de santé variant de 0,3% dans le quintile le plus pauvre à 1,9% dans le quintile le plus riche (bien que le revenu de subsistance ait été calculé en incluant certains vêtements de base et le logement). Toutefois, les dépenses catastrophiques peuvent être très élevées dans certains pays où les populations utilisent effectivement le système de santé. En Ukraine par exemple, 25% des ménages dans les deux quintiles les plus bas ont fait face à des dépenses de santé catastrophiques, mais la prévalence a diminué dans les quintiles les plus riches.

Une des spécificités de Madagascar est la forte proportion de personnes qui ne cherchent pas à se faire soigner en cas de maladie, avec en moyenne plus de 70 % des ménages en 2012 dans tous les quintiles. En désagrégeant ce résultat, plus de 55% des ménages les plus riches et 65% des plus pauvres ne recherchent pas de soins.

Le faible recours des ménages les plus pauvres aux services de soins (à nuancer par rapport au coût élevé des soins) est l’une des raisons plausibles de la faible incidence des dépenses catastrophiques de ces dernières. Aussi, les personnes qui ne recherchent pas de soins pour des raisons financières se réfèrent surtout au quintile le plus pauvre avec plus de 24 % en 2010 et 2012, tandis que le taux dans les

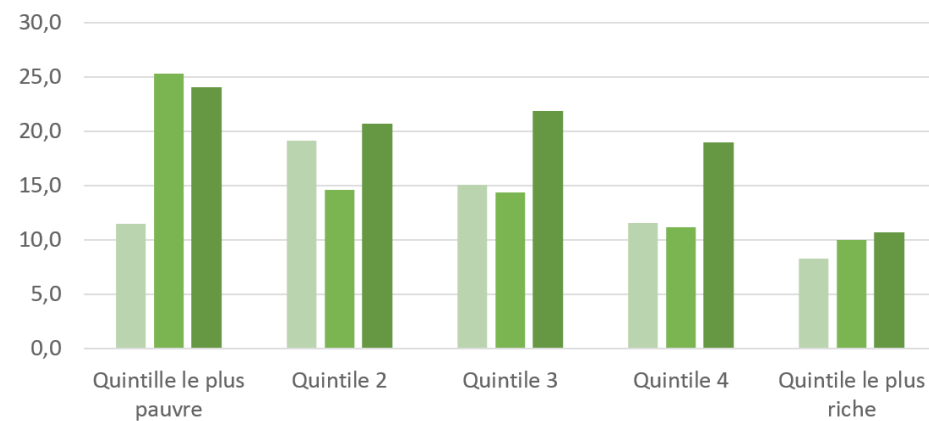
Graphique 79 : Taux de dépenses catastrophiques engagées par les ménages par quintile de richesse



Source : Données tirées des Enquêtes auprès des ménages 2005, 2010 et ENSOMD 2012 dans Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque Mondiale

Graphique 80 : Pourcentage de personnes qui ne recherchent pas de soins lorsqu'elles sont malades pour des raisons financières, 2005 et 2010

Catastrophique = part de dépense de santé payé par les ménages supérieure ou égale à 40% des dépenses autres que les dépenses de subsistances



Source : Données tirées des Enquêtes auprès des ménages 2005, 2010 et ENSOMD 2012 dans Revue des dépenses publiques dans le secteur santé 2015, Banque Mondiale. Banque Mondiale

autres quintiles est 10 (quintile le plus riche) à 15 (deuxième et troisième quintile) (Graphique 80).

Les dépenses de santé payées par les ménages peuvent être appauvrissantes

Avec plus de 80 % de la population à Madagascar vivant en-dessous du seuil de pauvreté, la plupart des personnes du quatrième quintile sont pauvres (à noter que le seuil de pauvreté se situe autour du niveau moyen de consommation du

quatrième quintile) et le niveau de consommation minimum dans le quintile le plus riche n'est que de seulement 9 % supérieur au seuil de pauvreté. Aussi, les ménages se trouvant au bas du cinquième et en haut du quatrième quintile sont les plus susceptibles de sombrer dans la pauvreté. En effet, ces derniers sont les plus vulnérables aux effets financiers négatifs à long terme de dépenses de santé catastrophiques car, à elles seules, les DPM peuvent entraîner 4,5 % des personnes dans le quintile le plus riche et 3

% dans le quatrième quintile en dessous du seuil de pauvreté, selon les résultats de la revue des dépenses publiques dans le secteur de la santé de la Banque Mondiale.

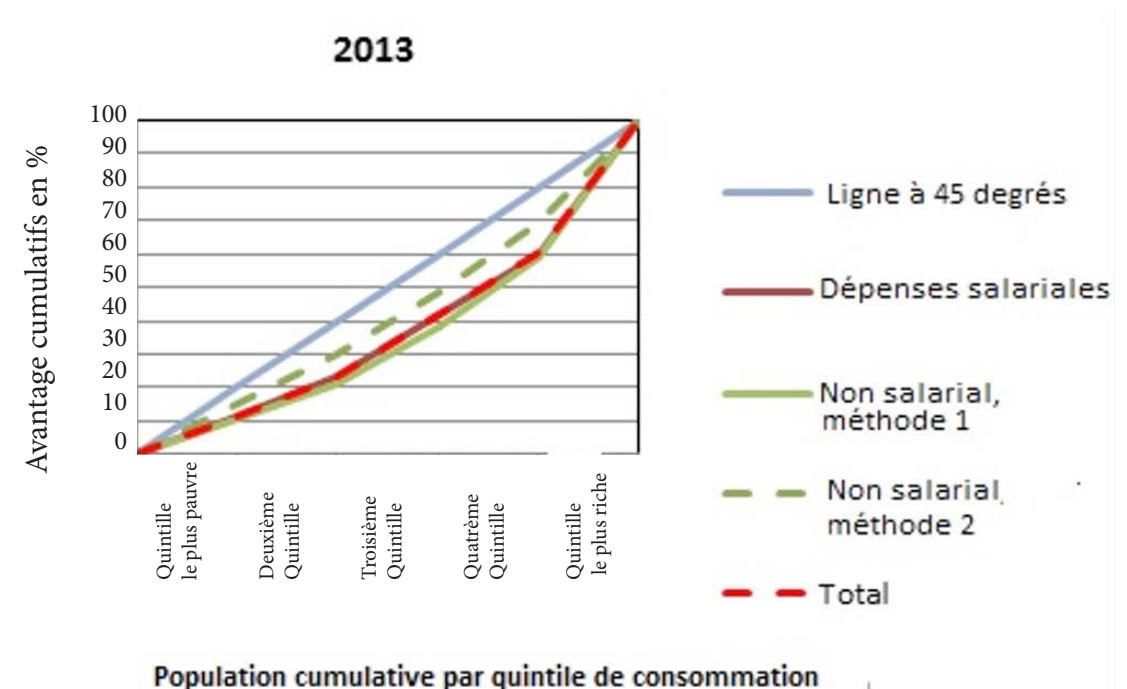
Les dépenses du Ministère de la Santé affectées aux soins de santé primaires et aux soins hospitaliers bénéficient davantage aux riches qu'aux pauvres

En portant l'analyse sur la répartition des dépenses plutôt que sur les montants réels, le Graphique 81 montre la répartition des avantages de toutes les dépenses pour tous les quintiles (la ligne à 45 degrés étant la ligne d'égalité parfaite). Ainsi, la répartition des avantages de toutes les dépenses du Ministère de la Santé affectées aux soins de santé primaires et aux soins hospitaliers bénéficie davantage aux riches avec un quintile le plus riche bénéficiant de 40% des dépenses

totales. Il en est de même pour les dépenses non salariales qui bénéficient également de manière disproportionnée aux riches.

Un développement humain durable et équitable pour tous ne peut se réaliser sans un système de santé qui profite à la majorité de la population, surtout pour les couches les plus vulnérables représentant plus de 70 % de la population de Madagascar. En effet, le secteur de la santé est un secteur indispensable à l'amélioration de la productivité du capital humain indispensable pour une croissance inclusive et durable. D'ailleurs, les résultats de la recherche ont montré que l'augmentation des dépenses publiques de santé, lorsqu'elle est associée à des politiques publiques appropriées et à une bonne gouvernance, peut améliorer l'espérance de vie, diminuer la mortalité maternelle, infantile et des enfants en bas âge et déboucher sur d'importants

Graphique 81 : Répartition estimative des avantages tirés des dépenses du Ministère de la Santé⁹⁰



Source : Données de l'Enquête auprès des ménages (utilisation), Ministère de la Santé/Direction des Ressources Humaines, SIGFP/MFB.

⁹¹ Remarque : La distribution est basée sur les bénéfices de l'utilisation par type de formation sanitaire et les dépenses destinées aux soins de santé primaires et hospitaliers (pour les dépenses non salariales). La Méthode 1 calcule les avantages entre les quintiles, en supposant que les CHR prodiguent des services de soins de base. La Méthode 2 suppose que le CHR fournit tous les services hospitaliers. Le total prend la moyenne des méthodes 1 et 2

gains économiques. En particulier, les dépenses de santé ont un impact indéniable sur les deux composantes du développement humain que sont l'espérance de vie et le revenu. Les résultats des estimations sur un échantillon de 47 pays africains ont montré qu'une

augmentation de 10 % des dépenses totales de santé par habitant pourrait réduire d'un cinquième la mortalité infantile et des enfants de moins de cinq ans⁹², et qu'une amélioration de l'espérance de vie d'un an seulement – grâce à ces investissements – pourrait progressivement augmenter le PIB d'un pays de 4%⁹³. À travers les analyses des dépenses dans le secteur de la santé pour le cas de Madagascar, un constat émerge sur le fait, d'une part, que le système de santé à Madagascar doit améliorer sa capacité à atteindre davantage les pauvres en utilisant une partie des ressources actuellement utilisées pour doter les formations sanitaires tertiaires. D'autre part, une réduction de la part des salaires administratifs dans les dépenses du Ministère de la Santé permettrait également de créer plus de possibilités de changement en faveur des programmes et investissements en santé publique.

⁹² John C. Anyanwu et Andrew E. O. Erhijakpor (2007). « Health Expenditures and Health Outcomes in Africa », <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/documents/Publications/26820442-En- ErwP-91.pdf>

⁹³ D.E. Bloom, D. Canning et J. Sevilla (2004). « The Effect of Health on Economic Growth: a production function approach ». *World Development* 32 (2004): 1-13. Doi: 10.1016/j.worlddev.2003.07.002



PERSPECTIVES D'UN ESPACE FISCAL VIABLE
EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE



PERSPECTIVES D'UN ESPACE FISCAL VIABLE EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

Mettre en perspective la mobilisation des ressources internes pour améliorer le développement humain exige de mettre en exergue les mesures qui permettront de dégager un espace fiscal⁹⁴ qui pourrait être alloué au financement du développement humain et à la poursuite des Objectifs du Développement Durable (ODD).

L'objectif de ce RNDH 2017 est d'explorer les opportunités dans l'espace fiscal malgache qui pourraient être exploitées afin d'améliorer le financement du développement humain. La lutte contre la pauvreté à travers une croissance inclusive et durable passe nécessairement par l'amélioration de l'accès aux infrastructures sociales de base, notamment d'éducation et de santé. Toutefois, l'évolution ces dernières années des dépenses relatives au développement humain par rapport aux revenus fiscaux générés par l'économie montre malheureusement que seuls des programmes de petite envergure ont pu être soutenus par le budget. L'extension de l'espace fiscal est donc nécessaire afin de créer un espace budgétaire moins dépendant de l'endettement et des financements externes, tout en restant dans les contraintes des critères d'optimalité de l'impôt (neutralité, équité, cohérence, stabilité, etc.) ou encore de la préservation de l'équilibre macroéconomique.

Les recommandations suivantes s'appuient donc sur un objectif raisonnable en comparaison avec d'autres pays en développement d'Afrique Sub-Saharienne : Mobiliser de nouvelles ressources fiscales équivalentes à 4% du PIB en vue d'accroître le taux de pression fiscale actuel d'environ 11% à 15% et ainsi accroître les ressources allouées annuellement aux programmes visant le développement humain durable.

Eu égard aux différentes réformes fiscales mises en œuvre à Madagascar, la stratégie de création de l'espace fiscal devrait s'asseoir sur les axes principaux suivants :

- Réduire au minimum le nombre et le montant des dépenses fiscales
- Elargir l'assiette fiscale pour accroître les recettes fiscales.
- Accroître la part des impôts progressifs sur le revenu (IR) et l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés (IRSA) dans l'ensemble de prélèvement fiscal en tenant compte des distorsions qui peuvent en découler ;
- Renforcer la politique de réformes de l'administration fiscale.

⁹⁴ Comprendre le concept d'espace budgétaire, FMI 2005, Peter S. Heller : En théorie, plusieurs moyens s'offrent à une administration pour s'aménager un espace budgétaire. Elle peut mobiliser des revenus additionnels par des mesures fiscales ou en améliorant l'administration des impôts. Les dépenses non prioritaires peuvent être réduites de manière à libérer des ressources pour des dépenses plus utiles. L'État peut utiliser le canal de l'emprunt sur le marché intérieur ou à l'étranger. Finalement, il peut aussi utiliser son droit de seigneurage (c'est-à-dire demander à la banque centrale d'imprimer de la monnaie pour pouvoir prêter à l'État). Les dons extérieurs peuvent aussi contribuer à la création d'un espace budgétaire

Réduire au minimum le nombre et le montant des dépenses fiscales

Une attention particulière doit être accordée à la politique en matière de dépenses fiscales pour préserver les critères d'un bon système fiscal et assurer la croissance des recettes fiscales.

Les dépenses fiscales doivent d'abord être dirigées vers les populations à faibles revenus et soumises à un suivi-évaluation permettant à terme de corriger les distorsions. Il faut donc :

- Instaurer une évaluation ex ante de l'impact social direct en faveur des populations à faibles revenus des exonérations des droits et taxes avant leur adoption ;
- Accompagner les exonérations fiscales sur les biens de première nécessité soumis à de fortes pressions inflationnistes (l'exemple typique étant le riz) par des investissements dans des techniques augmentant la productivité.
- Réduire les dépenses fiscales qui profitent surtout aux groupes à revenus élevés dans le but de diminuer la complexité du système fiscal, rendre le système d'imposition simple, cohérent et transparent et faire baisser les coûts de discipline fiscale ;
- Renforcer l'encadrement des dépenses fiscales pour réduire la marge de manœuvre de certains contribuables qui s'en servent pour éviter le paiement de l'impôt en toute légalité ;

Enfin la fiscalité n'est pas la panacée du développement. Les infrastructures, la stabilité économique et politique et l'offre en capital humain sont autant d'éléments qui attirent les IDE. La fiscalité propre aux investissements étrangers et aux entreprises franches doit donc être incitative mais en même temps ne pas donner un monopole sur le marché national. De même, il peut être intéressant de subventionner un risque d'installation, mais l'inscription des dépenses fiscales dans le temps appelle

davantage un manque à gagner. Aussi, il faudrait :

- Limiter dans le temps les mesures dérogatoires au code des investissements et procéder à une application sélective selon les intérêts stratégiques du pays ;
- Contrôler régulièrement l'application des mesures dérogatoires accordées aux entreprises franches et celles admises au régime de zone franche pour que seuls les intrants et matières premières destinés à être réexporter soient effectivement bénéficiaires de la suspension des droits et taxes à l'importation, à la TVA ou de l'admission temporaire (pour empêcher la vente de ces intrants à prix très compétitifs sur le marché local) ;
- Identifier et pénaliser sévèrement les entreprises qui se cachent derrière le statut de zone franche pour vendre des intrants, des matières premières et des équipements suspendus des droits et taxes à l'importation ou exonérés de TVA.

Elargir l'assiette fiscale

Toute politique fiscale poursuit des objectifs de court terme tels que la maximisation des recettes fiscales mais aussi des objectifs de long terme dont notamment l'élargissement de la base fiscale. En effet, une base d'imposition inadéquate (trop large ou trop serré) et une capacité limitée à collecter les impôts, combinées avec un niveau élevé de la dette publique constituent les principales contraintes de la politique budgétaire et de la gestion macroéconomique dans les pays en développement comme Madagascar. L'existence de contraintes administratives sur la capacité des services des impôts à collecter les recettes fiscales ont souvent conduit à la fixation de taux d'imposition élevés sur une base d'imposition étroite⁹⁵, et présente un risque élevé de fraude fiscale et une prolifération de l'informel. Ainsi, l'une des solutions possibles pour libérer de

⁹⁵ Agénor, P-R (2000), « L'économie de l'ajustement et de la croissance », Mimeo Banque Mondiale, Washington, 848P.

l'espace fiscal serait l'élargissement de l'assiette fiscale.

L'élargissement de l'assiette fiscale pourrait s'opérer sur les transactions intérieures, les exportations avec la taxe unique à l'exportation et les grands investissements miniers.

L'élargissement de l'assiette fiscale sur les transactions intérieures consiste à :

- Evaluer et réajuster les projets et mesures de fiscalisation des activités du secteur informel dans le but d'accroître le nombre de contribuables ,
- Identifier les unités de production marchande à forte productivité réalisant d'important chiffre d'affaires qui profitent des failles du système déclaratif et se cachent derrière l'impôt synthétique pour échapper au paiement de la TVA et payer moins d'impôt sur le revenu.
- Fiscaliser les grands exploitants agricoles et les gros éleveurs en les plaçant sous le régime fiscal déclaratif de droit commun dont la matière imposable serait le bénéfice net annuel par unité de surface d'exploitation (hectare) et le nombre de cheptel.
- Taxer les produits vivriers importés dont les prix sont relativement bas par rapport aux prix de la production locale, en particulier le riz sur la base des mécanismes de péréquation pour soutenir les prix de la production locale et accroître les recettes fiscales.

Quant à l'élargissement de l'assiette fiscale sur les exportations, les recommandations s'appuient sur l'instauration d'une taxe unique à l'exportation.

96 A titre d'information, les résultats de l'Enquête 1-2-3 – Phase 2/INSTAT dans l'agglomération d'Antananarivo ont fait ressortir que le nombre des actifs occupés par le secteur informel s'élève à 526.400 en 2004 qui assurent un volume de production évalué à 2.611 milliards d'Ariary.

Une taxe souveraine forfaitaire baptisée « Taxe Unique à l'Exportation » (TUE⁹⁷) pourrait être appliquée à toutes les exportations⁹⁸ quel que soit le statut et le régime fiscal, y compris le régime fiscal des entreprises soumises aux lois de gros investissement minier, dont le taux ne dépasse pas 5%.

L'objectif visé serait de compenser le manque à gagner causé par la suppression des droits et taxes sur les exportations en 1997 et de traiter les contribuables sur un pied d'égalité dans la répartition des charges fiscales. L'administration fiscale doit aussi anticiper les pertes de recettes générées par la suppression des droits et taxes à l'importation des produits inscrits dans les accords de partenariat économique (notamment avec l'Union Européenne).

Concernant l'élargissement de l'assiette fiscale sur les investissements miniers, les recommandations préconisent des mesures législatives sur le traitement spécifique des entreprises régies par la Loi sur le Gros Investissement Minier (LGIM). Le taux de la redevance est l'un des plus faibles du continent avant même la réduction d'assiette de 50 % en cas de transformation locale du minerai exporté. Au Mali, les entreprises minières sont taxées à 10% de leur chiffre d'affaires. Le partage de la rente minière doit financer davantage de dépenses sociales.

Réformer la TVA

Les recommandations portent essentiellement sur le Droit d'Accise et le champ d'application de la TVA. Ainsi, les mesures suivantes sont préconisées :

97 La taxe unique à l'exportation est une taxe de souveraineté fiscale dont la fixation du taux fera l'objet d'une négociation et d'analyse fiscale et économique approfondie avec les professionnels de l'exportation et les partenaires extérieurs pour mesurer les distorsions qui en découlent.

98 La valeur de l'exportation pour l'année 2016 est évaluée à près de 10.000 milliards d'Ariary.

(i) Augmenter le champ d'application de la TVA: Ils'agit de diminuer le seuil d'assujettissement de 200 millions d'Ariary pratiqué actuellement à 100 millions d'Ariary pour réduire la marge de manœuvre de certaines entreprises qui ont l'habitude de faire une sous déclaration de leurs chiffres d'affaires. L'accroissement du seuil d'assujettissement à la TVA ne viole pas le critère d'efficacité de l'impôt car c'est une taxe à faible distorsion.

(ii) Et élargir l'assiette des droits d'accise en ciblant sans discrimination tous les produits susceptibles d'être frappés par ce type de taxe.

Réévaluer la mobilisation des recettes non fiscales

La recommandation sur les impôts locaux et le civisme fiscal consiste à :

- Elaborer une nouvelle stratégie financière pour mieux exploiter les recettes non fiscales. A Madagascar, les recettes non fiscales exprimées en pourcent du PIB sont très basses par rapport aux autres pays africains. En effet, les recettes non fiscales sont six fois moindres qu'au Lesotho, deux fois inférieures à celles récoltées au Mali et trois fois inférieures à celles de l'Afrique du Sud. Les recettes non fiscales y gravitent autour de 1% du PIB⁹⁹ durant les premières années de mise en œuvre des grands projets d'exploitation minière. Il y a un manque à gagner évident au vu du potentiel minier de Madagascar. Aussi, une véritable stratégie de mobilisation des recettes non fiscales doit être bâtie afin d'optimiser les ressources issues de l'exploitation des ressources naturelles du pays.
- Réexaminer et réévaluer le produit du portefeuille de participations de l'Etat Il s'agit de participations de l'Etat dans les entreprises mixtes (STAR, TELMA, KROMA, etc.) dont le produit du portefeuille est

99 Sans tenir compte le versement exceptionnel de 100 millions de dollars par la société WISCO en 2010

actuellement sous-évalué et incorporer la totalité de ce produit de portefeuille dans le budget de l'Etat.

Réformer la collecte des impôts locaux

Il s'agit d'attribuer des pouvoirs fiscaux aux Collectivités Territoriales Décentralisée pour atteindre les objectifs de développement économique et social inscrits dans les Plans Communaux de Développement (PCD) et les Programmes Régionaux de Développement (PRD).

A ce titre, il existe une faiblesse caractéristique de l'impôt foncier, en particulier l'impôt foncier sur les propriétés bâties (IFPB) et l'impôt foncier sur les terrains (IFT). Des pouvoirs fiscaux devraient être attribués aux autorités locales afin de s'assurer de ressources durables. Cette transition fiscale devrait s'effectuer sur la base d'une réforme de la fiscalité locale dont l'élaboration ferait l'objet d'une étude plus proche de la réalité et d'un débat à forte participation des acteurs locaux.

Promouvoir le civisme fiscal et le consentement à l'impôt

En matière d'élargissement de l'assiette fiscale, la promotion du civisme fiscal et du consentement à l'impôt sont des leviers essentiels à prendre en compte pour s'assurer de l'efficacité du système déclaratif.

- Mettre en place une gestion irréprochable des deniers publics.
- En matière fiscale, les dirigeants doivent d'abord et surtout être des gestionnaires intègres. La confiance fiscale des contribuables est forgée par le civisme fiscal et la bonne gestion des ressources publiques. L'accomplissement du devoir fiscal des contribuables est fonction de la qualité de la gouvernance et de l'utilisation des deniers publics.

- **Mettre en place un programme de formation et d'éducation des contribuables** à travers un effort de réhabilitation et de revalorisation du devoir fiscal.
- **Informer les contribuables** et accroître la redevabilité par la publication des règlements et des lois sur l'impôt et diffuser l'information sur l'utilisation des ressources publiques. Les contribuables doivent être tenus au courant de leur obligation fiscale, ils doivent être informés de l'utilisation faite des revenus fiscaux prélevés par l'administration fiscale.

Poursuivre les réformes administratives

Le renforcement et le réajustement des réformes et la modernisation de l'administration fiscale est essentielle pour asseoir un bon élargissement de l'assiette fiscale. Aussi, parallèlement aux réformes législatives, des mesures d'ordre administratif doivent être mises en œuvre pour que les effets escomptés de la politique fiscale soient atteints. La poursuite des efforts engagés permettra :

- i) l'extension au niveau de la douane à l'unité antifraude du recours aux contrats de performance comme prévu en septembre 2017 (repère structurel) ;
- ii) et aux petits bureaux douaniers;
- iii) l'établissement d'un service de dédouanement centralisé pour renforcer l'intégrité des opérations;
- iv) et le recouvrement des arriérés d'impôts et l'amélioration de la mobilisation de recettes auprès des administrations publiques.

Les autres mesures administratives comprennent des programmes conjoints d'audit douanier et fiscal et le renforcement de la coopération avec les administrations locales pour améliorer la transparence, la responsabilisation et l'identification des contribuables en défaut de déclaration.

Ces efforts doivent être soutenus avec une attention toute particulière sur la lutte anti-corruption. L'identification des chaînes de commande à l'intérieur des services administratifs ainsi que leur cloisonnement sont des conditions préalables pour la redevabilité des comptes publics.

Accroître le financement du développement humain.

Les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les programmes de promotion du développement humain durable mis en œuvre successivement à Madagascar sont constituées par un ensemble de mesures à la fois économiques, sociales, financières et politiques.

Du point de vue économique, il est évident que la vision du développement axée principalement sur la promotion d'une « croissance économique durable et inclusive et à base sociale élargie », un des axes stratégiques du PND, créatrice d'emploi et de revenu, est parmi les stratégies jugées pertinentes et efficaces pour renforcer le développement social.

Du point de vue social, la lutte contre la pauvreté à travers une croissance inclusive et durable passe nécessairement par l'amélioration de l'accès aux infrastructures sociales de base, notamment d'éducation et de santé. L'accroissement des dépenses publiques en faveur des secteurs sociaux est indispensable pour développer le capital humain indispensable à cette croissance inclusive et durable.

L'amélioration du développement humain de Madagascar requiert de consacrer une part substantielle des ressources internes mobilisées à travers la création d'un espace fiscal aux dépenses sociales.

Le renforcement de la progression des produits fiscaux et une plus grande efficacité des dépenses

publiques pertinentes devraient ainsi servir à améliorer la part des ressources publiques consacrées aux secteurs à fort développement humain rapide.

L'augmentation du capital humain est indispensable à l'attraction des investissements directs étrangers dont le pays a besoin pour exploiter ses nombreuses ressources naturelles. La disponibilité d'un capital humain bien formé et productif avec des infrastructures de qualité sont parmi les facteurs favorables aux IDE bien loin devant une fiscalité favorable.

Bibliographie

AfDB and GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY (2013), Illicit Financial Flows and the Problem of Net Resource Transfers from Africa: 1980-2009. Report.

AGENOR P-R (2000), L'économie de l'ajustement et de la croissance, Mimeo Banque Mondiale, Washington, 848p.

ANDRIANJAKA R., GUERRERO G. (2018). Analyse du Budget des secteurs sociaux 2014-2018, Document de travail, UNICEF, Madagascar, Antananarivo.

ANYANWU J., ANDREW E., ERHIJAKPOR O. (2007). Health Expenditures and Health Outcomes in Africa. Available at: <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/documents/Publications/26820442-En-ErWP-91.pdf>

ARRIF M., CHEEN L. (2001), Mobilizing Domestic and External Resources for Economic Development : Lessons from the Malaysian Experience. Asia-Pacific Development Journal. Vol. 8, N° 1, June 2001

BANQUE CENTRALE DE MADAGASCAR (2004-2016), Bulletin économique annuel : série années 2004-2016, BCM, Antananarivo.

BANQUE MONDIALE (2011), Madagascar Revue des Dépenses Publiques : Politique Budgétaire et Investissement public en période d'instabilité politique, Banque Mondiale, Antananarivo, 130p.

<http://siteresources.worldbank.org/INTMADAGASCARINFRENCH/Resources/PER.pdf>

BEAMAN L., KARLAN D., THUYSBAERT B., UDRY C. (2015) Selection into Credit Markets: Evidence from Agriculture in Mali. Working Paper.

BENON et al, « Poursuite de la modernisation des administrations fiscale et douanière », FMI, Antananarivo, février 2009.

BLOOM D.E., CANNING D. and SEVILLA (2004), The Effect of Health on Economic Growth: a production function approach. World Development 32 (2004): 1-13. Doi: 10.1016/j.worlddev.2003.07.002

BOLWIG S., PONTE S., DU TOI A., RIISGAARD L., HALBERG N. (2010) Integrating Poverty and Environmental Concerns into Value-Chain Analysis: A Conceptual Framework. Development Policy Review. Vol. 28, pp. 173-194.

BORENSZTEIN, E., De GREGORIO, J., et LEE J-W. (1998), How does Foreign Direct Investment affect economic growth? Journal of International Economics, vo.45, n°1, 115-135.

BOYCE J., NDIKUMANA L. (2001), Is Africa a net creditor? New estimates of capital flight from severely indebted sub-Saharan African countries, 1970-1996. Journal of Development. Vol. 38, Iss. 2, pp. 27-56.

BOYCE J., NDIKUMANA L. (2011), Capital flight from Sub-Saharan Africa: linkages with external borrowing and policy options, International Review of Applied Economics. Vol. 25, Iss. 2, pp. 149-170.

BOYCEJ., NDIKUMANA L. (2012), Capital Flight from Sub-Saharan African Countries: Updated Estimates, 1970 - 2010. PERI Research Report.

BUCHANAN James M, TOLLISON Robert D (1984), The Theory of Public Choice II, University of Michigan Press.

BURNSIDE C., DOLLAR D. (2000), Aid, policies, and growth. American Economic Review. Vol. 90, No. 4, pp. 847-868.

BUSSMAN M., De SOYSA I., ONEAL J. R. (2002), The Effect of Foreign Investment on Economic Development and Income Inequality. ZEF Discussion Papers on Development Policy, n°53.

CARTWRIGHT N., DEATON, A. (2016), Understanding and misunderstanding randomized controlled trials, NBER Research Paper No. 22595.

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (2014), Taxes and Development: The Promise of Domestic Resource Mobilization. A Report of the CSIS Project on U.S. Leadership in Development, Washington USA.

CHATAIGNER Jean-Marc (2014), Madagascar : le développement contrarié, Afrique contemporaine n° 251, pp. 107-124.

CLEMENS M., RADELET S., BHAVNANI R., BAZZI S. (2012) Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of aid on growth, The Economic Journal. Vol. 122, Iss. 561, pp. 50-617.

CLEMENS, M. and PETERSON, G. (2006), Medical Leave: A New Database of Health Professional Emigration from Africa. Center for Global Development. Working Paper No. 95.

CNUCED (2006), Le développement économique en Afrique : Doublement de l'aide : Assurer la «grande poussée». Publication des Nations Unies, numéro de vente F.06. II.D.10. New York et Genève.

COLLIER P., HOEFFLER A., PATTILLO C. (2001), Flight capital as a portfolio choice. World Bank Economic Review. Vol. 15, Iss. 1, pp. 55-80.

COLLIER P., HOEFFLER A., PATTILLO C. (2004), Africa's exodus: Capital flight and the brain drain as portfolio decisions. Journal of African Economies. Vol. 13, Iss. Suppl. 2, pp. 15-54.

CONFERENCE DES TRAVAILLEURS DE MADAGASCAR (Juin 2017), Rapport d'étude sur l'alignement des grilles indiciaires des fonctionnaires à Madagascar, Fonds Commun Multi bailleurs d'Appui à la Société Civile de Madagascar, Antananarivo.

CUÉ RIO Myriam (2013), Une approche de l'aide publique au développement par le biais de ses objectifs chiffrés : examen de la définition des objectifs comme facteur explicatif de leur non réalisation. Thèse de doctorat, Université Versailles.

DIALLO Bailo (2007), Dette et financement du développement économique de la Guinée. AFDB-ECA, Addis-Abeba, Ethiopie.

EASTERLY William (2003), Can Foreign Aid Buy Growth? *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 17, Iss. 3, pp. 23-48.

EKANAYAKE E. M., CHATRANA D. (2010), The effect of foreign aid on economic growth in developing countries. *Journal of International Business and Cultural Studies*, 3, 1-13. May 2010.

EPARGNE SANS FRONTIERES (2011), Réduire les coûts des transferts d'argent des migrants et optimiser leur impact sur le développement. Rapport BAD/AFD.

FAVEREAU Judith (2014), L'approche expérimentale du J-Pal en économie du développement : un tournant épistémologique ? *Economies et finances*. Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

FMI (2008), Manuel de la Balance des Paiements et de la Position Extérieure Globale.

FMI (2014), Note de politique fiscale Madagascar, FMI, Antananarivo

FMI (2017), Rapport des services du FMI pour les consultations 2017 au titre de l'Article IV. Rapport No. 17/223.

FMI (2016), Rapport No. 16/273

FMI (2011), Mobilisation des recettes dans les pays en développement, Département des finances publiques, FMI, Washington. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.imf.org/external/french/np/pp/2011/030811f.pdf>

FMI (2013), Fiscal Monitor. *World Economic and Financial Surveys*. Washington D.C.

GUPTA S., SAMSHUDDI T. (2008), Mobilisation des recettes. *Finance et développement*. FMI. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2008/09/pdf/gupta.pdf>

FONTAGNE L., LABORDE D., and MITARITONNA C. (2010), An Impact Study of the Economic Partnership Agreements in the Six ACP Regions. *Journal of African Economies*. Vol. 20, Iss. 2, pp. 179-216.

FORIM et OIM (2016), Etude du Profil de la Diaspora Malagasy en France. Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), Genève.

FREMIGACCI, Jean (2014), État, économie et société coloniale à Madagascar (fin XIXe siècle années 1940), Karthala, Paris. 616p.

FREMIGACCI, Jean (2014), Madagascar ou l'éternel retour de la crise. *Afrique Contemporaine*, n° 251, pp 125-142.

GEREFFI G., HUMPHREY J., STURGEON T. (2005), The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*. Vol. 12, Iss. 1, pp. 78-104.

GESELLSCHAFT FÜR INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT(2016), Elaboration de l'état des lieux de la fiscalité locale à Madagascar, PRODECID/GIZ, Antananarivo.

GLASS A. J., SAGGI K. (1998), International technology transfer and the technology gap. *Journal of Development Economics*. Vol. 55, Iss. 2, pp. 369-398.

HELLER Peter (2005), Understanding Fiscal Space. IMF Policy Discussion Paper, 19p.

HIMMID F., IMBERT A. (2006), Les banques centrales face aux défis du développement, *Techniques financières et développement*, n° 83, juin 2006, p. 31.

HUGON P (1980), Secteur informel et petite production marchande dans les villes du Tiers-Monde, *Revue Tiers Monde*, Tome XXI, PUF, Paris.

HUGON Philippe (2005), La stagnation de l'économie malgache : le rôle des crises et des facteurs sociopolitiques en longue période. *Revue Internationale et Stratégique*, n° 60, pp 19-32.

HUMPHREY J., SPRATT S., THORPE J. and HENSON S. (2014), Understanding and Enhancing the Role of Business in International Development: A Conceptual Framework and Agenda for Research. *IDS Working Papers*.

IMF and WORLD BANK (2016). Domestic Resource Mobilization and Taxation. Inter-Agency Task Force on Financing for Development. Issue Brief Series.

INSTAT (2001-2010), Enquête Permanente auprès des Ménages : série de 2001 à 2010, INSTAT, Antananarivo.

INSTAT (2015-2016), Tableaux de Bords Economiques : série 2015 et 2016, INSTAT, Antananarivo.

INSTAT Madagascar, DIAL, OIT, PNUD (2013), Enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel, ENEMPSI 2012, n°1 et n°2.

JOHNSON S. (2013), From Microfinance to Inclusive Financial Markets: The Challenge of Social Regulation, *Oxford Development Studies*. Vol. 41, s35-s52.

JONES S., TARP F. (2016), Does foreign aid harm political institutions? *Journal of Development Economics*. Vol. 118, pp. 266-281.

KEEN et al. (2007), Vers un système fiscal simple, équitable et propice à la croissance, FMI, Antananarivo.

LINDERT, P. H. (1986), Economie internationale. Economica, 8è Edition.

MANKIW G.N., TAYLOR M.P. (2011), Principes de l'économie. DeBoeck, 2è Edition.

MASLOW Abraham (1943), A Theory of Human Motivation, Psychological Review, vol. 50, n° 4, 1943, pp 370-396.

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE (2010), Madagascar : Opération Financière du Gouvernement Central, MECI, Antananarivo.

MINISTERE DE L'INTERIEUR DE LA DECENTRALISATION (2015), Loi n° 2015-008 du 02 avril 2015 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, PNUD, Antananarivo.

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET (2006-2017), Annexe 1 : Document de performance économique, Annexe 2 : Document budgétaire, Annexe 3 : Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), Lois de Finances de 2006 à 2017, MFB, Antananarivo.

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET (2006-2017), Ordonnances portant Lois de Finances de 2006 à 2017, MFB, Antananarivo.

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET (2008-2014), Bulletin fiscal annuel de 2008 à 2014, DGI/SAEF, MFB, Antananarivo.

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET (2009-2014), Sommaire des politiques fiscales, de 2009 à 2014, DGI, MFB, Antananarivo.

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET (2014-2016), Opération Général du Trésor (OGT) 2014-2016, DGT, MFB, Antananarivo.

MINISTERE DES FINANCES ET DU BUDGET (2015), Guide d'application du Code général des impôts (CGI) 2015, DGI, Antananarivo.

NEPAD et ECA (2014). Mobiliser les Ressources Financières Intérieures à l'Appui de la Mise en Œuvre des Programmes et Projets Nationaux et Régionaux du NEPAD : L'Afrique compte sur ses propres ressources. Rapport de l'Agence de Planification et de Coordination du NEPAD et de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique. Johannesburg.

OCDE (2003), Définition des principaux termes. Revue de l'OCDE sur le développement, 2003/4 No 4, p. 195 – 197.

OCDE (2016), Statistique des recettes publiques. Revenue statistics 2016.

OECD (2013), Identification and Monitoring of Potentially Under-aided Countries.

OECD, Paris. Available online: <http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/Identification%20and%20Monitoring%20of%20Potentially%20Under-Aided%20Countries.pdf>

OIM (2016), Etude sur le Profil de la Diaspora Malagasy en France.

ONE (2017), Rapport Data 2017 : Financer le siècle Africain, ONE, 104p.

ONU (juin 2017), Rapport du Conseil Economique et Social sur le suivi du financement du développement, E/FFDF/2017/L.2, ONU, New York.

PHILIP L. (1967), La fiscalité malgache et ses récentes modifications. Revue économique de Madagascar. Université d'Antananarivo. Vol. 2, pp. 218-258.

PNUD (1990), Rapport mondial sur le développement humain 1990 : Définir et mesurer le développement humain. Oxford University Press. New York. Available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1990_fr_complet_nostats.pdf.

PNUD (2002), Rapport mondial sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté. Oxford University Press. New York. Available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_fr.pdf.

PNUD (2011), Rapport mondial sur le développement humain 2011 : Durabilité et équité : un meilleur avenir pour tous. Palgrave Macmillan. New York. Available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_fr_complete.pdf.

PNUD (2013), Rapport sur la Coopération du Développement. Madagascar.

PNUD (2015), Rapport sur le développement humain 2015 : Le travail au service du développement humain. New York. Available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/fr_hdr_2015_1021_web.pdf.

PNUD (2016), Rapport sur le développement humain 2016 : Le développement Humain pour tous. PNUD New York. Available at: www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/HDR2016/UNDP-HDR16-Report-EN.pdf.

PNUD (2016), Rapport sur le développement humain en Afrique : Accélérer les progrès en faveur de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes en Afrique. PNUD New York

PNUD (2017), Etude diagnostique du mécanisme de recouvrement des Recettes Non Fiscales liées à l'exploitation des ressources naturelles. PNUD Madagascar, Rapport provisoire.

PNUD et MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DU PLAN (2016). Madagascar : Rapport sur La Coopération au Développement 2014 ; PNUD Antananarivo.

PNUD (2007), Rapport National sur les OMD. PNUD, Antananarivo

POULAIN M., RAZANAKOTO T. (2014). Migration à Madagascar : Profil National 2013. Organisation Internationale pour les Migrations (OIM), Genève.

PRADHAN M., PRESCOTT N. (2002), Social Risk Management Options for Medical Care in Indonesia. Health Economics 11: 431–46.

RAJAN R., SUBRAMANIAN A. (2005), Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? IMF Working Paper N° WP/05/127. June 2005

RAMIANDRISOA O., RAKOTOMANANA E. (2016), Why is there Capital Flight from Developing Countries? The Case of Madagascar. African Development Review, Volume 28, Issue Supplement S1 April/Avril 2016, Pages 22 – 38.

RANSON M. K. (2002), Reduction of Catastrophic Health Care Expenditures by a Community-Based Health Insurance Scheme in Gujarat, India: Current Experiences and Challenges. Bulletin of the World Health Organization 80(8): 613–21.

RAZAFINDRAKOTOM., ROUBAUD F., WACHSBERGER J.-M. (2013), Institution, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe, IRD/DIAL, Paris.

RAZAFINDRAKOTO, M. et ROUBAUD, F. (2013), Institutions, gouvernance et croissance de long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe. Document de travail DIAL.

REED W.R., WEBB R. (2010), The PCSE estimator is good, just not as good as you think. University of Canterbury, New Zealand.

SAXEGAARD Magnus, Excess Liquidity and Effectiveness of Monetary Policy: Evidence from Sub-Saharan Africa, IMF Working Paper, WP/06/115, Washington, IMF, 2006, 50p.

SINE N. (2004), Epargne et développement : la contribution mutualiste. Les cahiers du CRISES, Collection Etudes théoriques.

STPCA (2016), Evaluation du Taux d'absorption de l'Aide à Madagascar. Secrétariat Technique Permanent à la Coordination de l'Aide. Primature de la République de Madagascar, Antananarivo

THE NORTH-SOUTH INSTITUTE (2010). Domestic Resource Mobilization in Africa: An Overview. The North-South Institute, Winter 2010, Ontario Canada.

TINBERGEN J. (1952), On the theory of economic policy, Amsterdam: North Holland.

TINBERGEN J. (1956), Economic policies. principles and design, Amsterdam: North Holland.

ULLAH A., PONGQUAN S. (2010), Financial Resources Mobilization Performance of Rural Local Government: Case Study of Three Union Parishad in Bangladesh. Asian Social Science. Vol. 6, N° 11, November 2010.

UN (2007), Retrouver une Marge d'Action : La Mobilisation des Ressources Intérieures et l'Etat Développementaliste. Le développement Economique en Afrique. Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement. F.07.II.D.12. Genève, 2007.

UN (2015). Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. United Nations. New York 2015. Available online : [http://www.un.org/esa/ffd/wp-](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)

[content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf)

UNCDF (2016), FinScope Madagascar 2016. Report.

UNCTAD (2007), Economic Development in Africa: Reclaiming Policy Space – Domestic Resource Mobilization and Developmental States. United Nations publication, Sales no. E.07.II.D.12. New York and Geneva.

UN-ECA (2014), Mobilisation des Ressources Intérieures. Document de Travail – Neuvième Forum pour le Développement de l'Afrique. Nations Unies – Commission Economique pour l'Afrique

UNFPA, PNUD, UNICEF, BAD, COMESA, PAM, ONU Femmes, ONN, Banque Mondiale, PGDI, INSTAT Madagascar (2013), Enquête nationale sur le suivi des objectifs du millénaire pour le développement à Madagascar 2012-2013, Madagascar, Antananarivo, UNITED NATIONS (2017), Financing for Development, Progress and prospects, New York

VAN HUFFEL C. (2001), Investissements Directs Etrangers : problèmes et enjeux pour les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée. Université de Toulon et du Var, Revue Région et Développement, n°13.

WACZIARG R., WELCH K. (2008), Trade Liberalization and Growth: New Evidence. The World Bank Economic Review. Vol. 22, Iss. 2, pp. 187–231.

WAGSTAFF A., VAN DOORSLAER E. (2003), Catastrophe and Impoverishment in Paying for Health Care: with Applications to Vietnam 1993–98. Health Economics 12: 921–34

WORLD BANK (2011), Madagascar - Revue des Dépenses Publiques. Public expenditure review (PER). Washington, DC. World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/473581468271812742/Madagascar-Revue-des-Dépenses-Publiques>

WORLD BANK (2015), Madagascar - Public expenditure review 2014: health sector background paper. Washington, D.C. World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/323001467999684782/Madagascar-Public-expenditure-review-2014-health-sector-background-paper>

WORLD BANK (2015), Madagascar - Public expenditure review 2015: education.

Washington, D.C. World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/271911468185343596/Madagascar-Public-expenditure-review-2015-education>

WORLD BANK (2016), Doing Business 2017 Equal Opportunity for All.

WORLD BANK (2016), Madagascar - Evolution économique récente. Washington, D.C. : World Bank Group. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/444781468196176873/pdf/104728-FRENCH-BRI-Madagascar-Eco-Up-April2016-PUBLIC.pdf>

WORLD ECONOMIC FORUM (2016), World Competitiveness Report 2016-2017.

WUJUNG v., AZISEH A., ISIAH F. (2015), Assessing the effect of domestic resource mobilization on the economic growth of Cameroon. The IEB International Journal of Finance, 2016. Vol. 12, pp. 66 – 89.

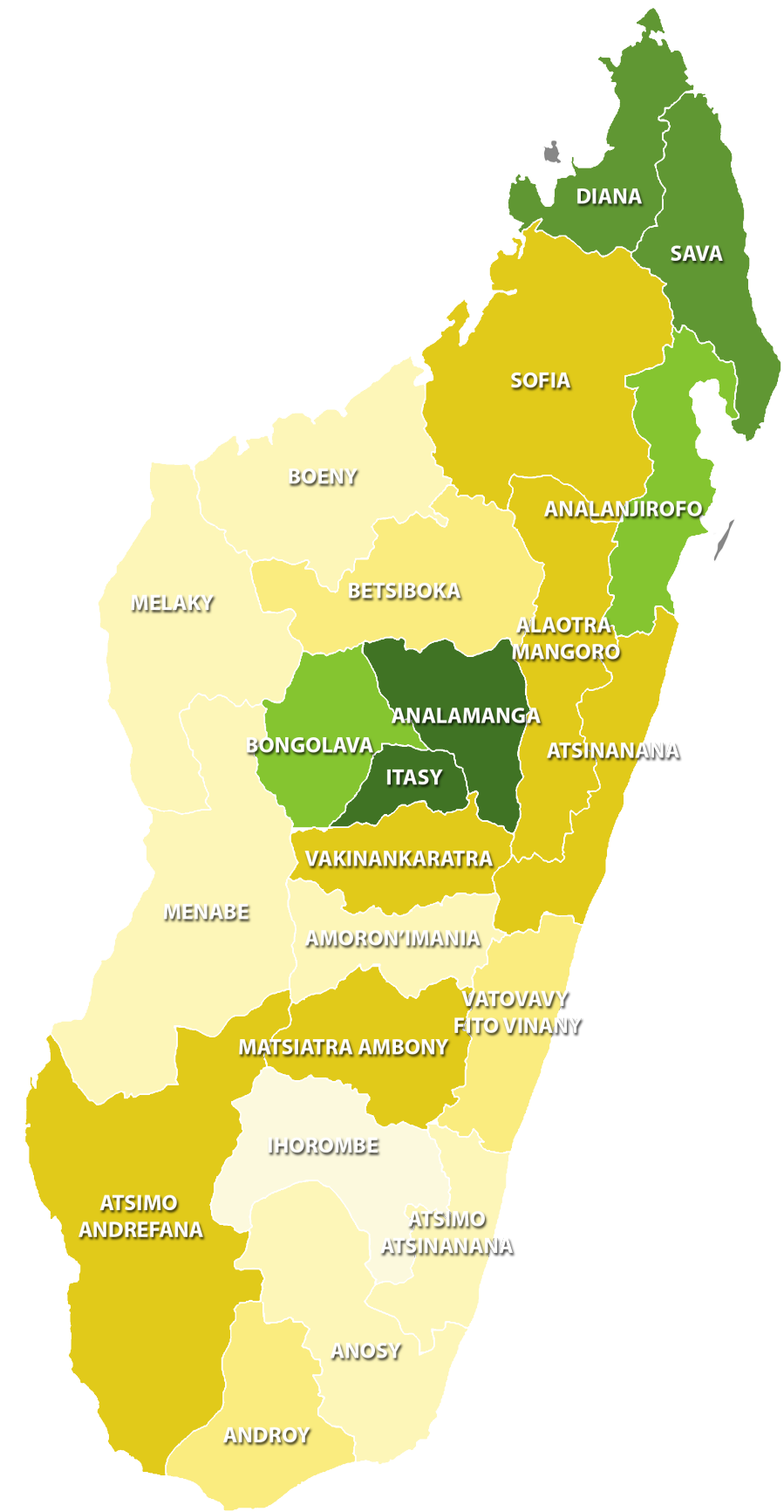
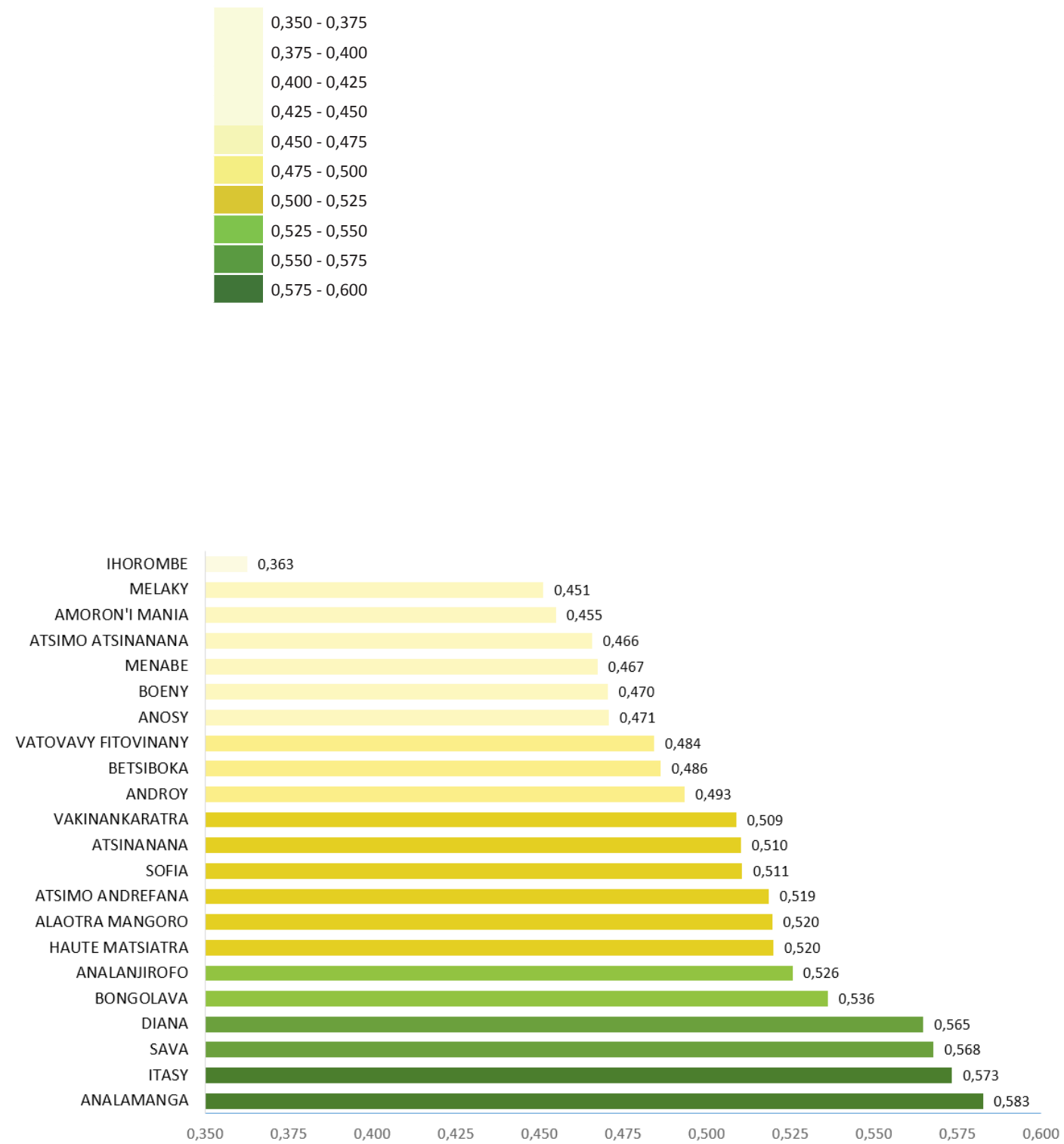
XU K., EVANS D.E., KAWABATE K., ZERAMDINI R., KLAVUS J., and MURRAY C.J.L. (2003), Household Catastrophic Health Expenditure: a multi-country analysis, Lancet 362, pp. 111-117.



ANNEXES



Indice de développement Humain dans les 22 Régions de Madagascar en 2016



Source : INSTAT/nos propres calculs

ANNEXES

Evolution de l'IDH de Madagascar et de ses composantes pour la période 1993-2016

Source : INSTAT/nos propres calculs

MADAGASCAR

Année	Indice de santé	Indice de l'éducation	Indice de revenu	Indice de Développement Humain de Madagascar (IDH)
1993	0,508	0,322	0,351	0,386
1994	0,520	0,322	0,350	0,388
1995	0,533	0,322	0,351	0,392
1996	0,545	0,322	0,352	0,395
1997	0,557	0,333	0,355	0,404
1998	0,570	0,333	0,358	0,408
1999	0,581	0,333	0,363	0,412
2000	0,592	0,333	0,368	0,417
2001	0,602	0,333	0,376	0,422
2002	0,611	0,347	0,353	0,421
2003	0,619	0,369	0,366	0,437
2004	0,627	0,398	0,373	0,453
2005	0,634	0,410	0,380	0,462
2006	0,640	0,416	0,388	0,469
2007	0,647	0,433	0,396	0,481
2008	0,654	0,441	0,405	0,489
2009	0,660	0,454	0,396	0,491
2010	0,667	0,454	0,394	0,492
2011	0,674	0,454	0,395	0,495
2012	0,681	0,486	0,398	0,509
2013	0,687	0,483	0,400	0,510
2014	0,694	0,484	0,403	0,513
2015	0,700	0,486	0,406	0,517
2016	0,706	0,480	0,410	0,518

Evolution de l'IDH ajusté aux inégalités de Madagascar et de ses composantes pour la période 1993-2016

Source : INSTAT/nos propres calculs

MADAGASCAR

Année	Indice de santé ajusté aux inégalités d'espérance de vie	Indice de l'éducation ajusté aux inégalités d'éducation	Indice de revenu ajusté aux inégalités de revenu	Indice de Développement Humain ajusté aux inégalités
1993	0,382	0,209	0,28	0,282
1994	0,391	0,209	0,278	0,283
1995	0,4	0,209	0,279	0,286
1996	0,41	0,209	0,28	0,288
1997	0,419	0,217	0,283	0,295
1998	0,428	0,217	0,285	0,298
1999	0,437	0,217	0,289	0,301
2000	0,445	0,217	0,293	0,305
2001	0,453	0,217	0,299	0,308
2002	0,459	0,225	0,281	0,308
2003	0,465	0,24	0,291	0,319
2004	0,471	0,259	0,297	0,331
2005	0,477	0,267	0,302	0,338
2006	0,482	0,27	0,308	0,342
2007	0,487	0,281	0,315	0,351
2008	0,491	0,287	0,323	0,357
2009	0,497	0,295	0,315	0,359
2010	0,502	0,295	0,314	0,36
2011	0,507	0,295	0,315	0,361
2012	0,512	0,316	0,317	0,371
2013	0,517	0,314	0,318	0,373
2014	0,522	0,314	0,321	0,375
2015	0,526	0,316	0,323	0,377
2016	0,531	0,312	0,326	0,378

Evolution de l'Indice de développement de Genre (IDG) de Madagascar et de ses composantes pour la période 1993-2016

Source : INSTAT/nos propres calculs

MADAGASCAR

Année	IDH Femmes	IDH Hommes	Indice de Développement du Genre (IDG)	Indice de Développement Humain de Madagascar (IDH)
1993	0,386	0,399	0,967	0,386
1994	0,380	0,421	0,902	0,388
1995	0,384	0,425	0,903	0,392
1996	0,387	0,429	0,903	0,395
1997	0,401	0,433	0,925	0,404
1998	0,405	0,437	0,925	0,408
1999	0,409	0,442	0,926	0,412
2000	0,414	0,447	0,927	0,417
2001	0,419	0,452	0,928	0,422
2002	0,416	0,449	0,926	0,421
2003	0,423	0,473	0,894	0,437
2004	0,428	0,499	0,858	0,453
2005	0,433	0,512	0,845	0,462
2006	0,437	0,520	0,840	0,469
2007	0,450	0,530	0,849	0,481
2008	0,455	0,541	0,841	0,489
2009	0,453	0,547	0,828	0,491
2010	0,454	0,548	0,828	0,492
2011	0,456	0,551	0,828	0,495
2012	0,481	0,555	0,868	0,509
2013	0,484	0,556	0,870	0,510
2014	0,487	0,559	0,870	0,513
2015	0,489	0,563	0,868	0,517
2016	0,492	0,563	0,874	0,518

Evolution de l'Indice de développement Humain dans les 22 Régions de Madagascar pour la période 2010-2016

Source : INSTAT/nos propres calculs

Indice de Développement Humain (IDH)

Régions	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ALAOTRA MANGORO	0,504	0,511	0,524	0,529	0,524	0,528	0,520
AMORON'I MANIA	0,446	0,455	0,467	0,467	0,468	0,462	0,455
ANALAMANGA	0,560	0,560	0,575	0,579	0,576	0,574	0,583
ANALANJIROFO	0,522	0,534	0,541	0,538	0,529	0,534	0,526
ANDROY	0,405	0,424	0,458	0,481	0,488	0,502	0,493
ANOSY	0,431	0,428	0,469	0,472	0,475	0,478	0,471
ATSIMO ANDREFANA	0,457	0,461	0,499	0,513	0,515	0,527	0,519
ATSIMO ATSIANANA	0,433	0,436	0,449	0,458	0,463	0,473	0,466
ATSIANANA	0,514	0,512	0,523	0,518	0,510	0,518	0,510
BETSIBOKA	0,459	0,458	0,481	0,481	0,484	0,494	0,486
BOENY	0,455	0,451	0,476	0,476	0,461	0,478	0,470
BONGOLAVA	0,526	0,528	0,539	0,548	0,542	0,545	0,536
DIANA	0,538	0,545	0,565	0,564	0,550	0,573	0,565
HAUTE MATSIATRA	0,515	0,513	0,525	0,527	0,527	0,528	0,520
IHOROMBE	0,317	0,324	0,347	0,344	0,341	0,370	0,363
ITASY	0,573	0,583	0,593	0,591	0,602	0,582	0,573
MELAKY	0,379	0,361	0,412	0,423	0,433	0,459	0,451
MENABE	0,431	0,444	0,459	0,459	0,456	0,475	0,467
SAVA	0,539	0,560	0,579	0,583	0,561	0,577	0,568
SOFIA	0,487	0,490	0,516	0,514	0,509	0,519	0,511
VAKINANKARATRA	0,499	0,511	0,523	0,523	0,526	0,517	0,509
VATOVAVY FITOVINANY	0,465	0,464	0,475	0,479	0,484	0,492	0,484

Evolution de l'Indice de développement Humain ajusté aux inégalités dans les 22 Régions de Madagascar pour la période 2010-2016

Source : INSTAT/nos propres calculs

IDH ajusté aux Inégalités (IDHI)

Régions	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ALAOTRA MANGORO	0,368	0,373	0,383	0,386	0,383	0,385	0,379
AMORON'I MANIA	0,326	0,332	0,341	0,341	0,341	0,337	0,332
ANALAMANGA	0,409	0,409	0,420	0,423	0,421	0,419	0,425
ANALANJIROFO	0,381	0,390	0,395	0,392	0,386	0,390	0,384
ANDROY	0,296	0,310	0,334	0,351	0,356	0,366	0,360
ANOSY	0,314	0,312	0,343	0,345	0,346	0,349	0,344
ATSIMO ANDREFANA	0,334	0,337	0,364	0,375	0,376	0,385	0,379
ATSIMO ATSIANANANA	0,316	0,318	0,328	0,334	0,338	0,346	0,340
ATSIANANANA	0,375	0,374	0,382	0,378	0,372	0,378	0,373
BETSIBOKA	0,335	0,334	0,351	0,351	0,353	0,361	0,355
BOENY	0,332	0,329	0,347	0,348	0,337	0,349	0,343
BONGOLAVA	0,384	0,386	0,393	0,400	0,396	0,398	0,392
DIANA	0,392	0,398	0,412	0,412	0,401	0,419	0,412
HAUTE MATSIATRA	0,376	0,374	0,383	0,384	0,385	0,385	0,380
IHOROMBE	0,232	0,237	0,253	0,251	0,249	0,270	0,265
ITASY	0,418	0,425	0,433	0,431	0,439	0,425	0,419
MELAKY	0,277	0,263	0,301	0,309	0,316	0,335	0,329
MENABE	0,315	0,324	0,335	0,335	0,333	0,347	0,341
SAVA	0,393	0,409	0,423	0,426	0,410	0,421	0,415
SOFIA	0,356	0,358	0,377	0,375	0,371	0,379	0,373
VAKINANKARATRA	0,364	0,373	0,381	0,382	0,384	0,378	0,372
VATOVAVY FITOVINANY	0,340	0,338	0,347	0,350	0,353	0,359	0,354

Evolution de l'Indice de développement de Genre dans les 22 Régions de Madagascar pour la période 2010-2016

Source : INSTAT/nos propres calculs

Indice de Développement de Genre (IDG)

Régions	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ALAOTRA MANGORO	0,878	0,883	0,886	0,888	0,886	0,888	0,792
AMORON'I MANIA	0,843	0,848	0,852	0,857	0,854	0,857	0,855
ANALAMANGA	0,907	0,909	0,912	0,914	0,914	0,916	0,915
ANALANJIROFO	0,844	0,846	0,852	0,855	0,852	0,855	0,854
ANDROY	0,956	0,949	0,947	0,942	0,938	0,946	0,944
ANOSY	0,878	0,897	0,900	0,897	0,896	0,902	0,901
ATSIMO ANDREFANA	0,932	0,933	0,935	0,936	0,934	0,943	0,942
ATSIMO ATSIANANANA	0,828	0,828	0,835	0,838	0,838	0,841	0,840
ATSIANANANA	0,883	0,883	0,889	0,892	0,891	0,893	0,892
BETSIBOKA	0,872	0,873	0,878	0,881	0,880	0,883	0,882
BOENY	0,857	0,881	0,884	0,884	0,893	0,892	0,891
BONGOLAVA	0,859	0,863	0,866	0,869	0,869	0,872	0,871
DIANA	0,879	0,913	0,915	0,920	0,914	0,924	0,923
HAUTE MATSIATRA	0,889	0,905	0,909	0,912	0,912	0,916	0,915
IHOROMBE	0,708	0,716	0,737	0,742	0,733	0,749	0,744
ITASY	0,895	0,899	0,901	0,901	0,900	0,901	0,901
MELAKY	0,878	0,870	0,879	0,890	0,889	0,890	0,889
MENABE	0,891	0,899	0,898	0,906	0,902	0,910	0,909
SAVA	0,810	0,846	0,855	0,856	0,848	0,853	0,852
SOFIA	0,807	0,815	0,822	0,824	0,824	0,831	0,830
VAKINANKARATRA	0,835	0,864	0,870	0,870	0,875	0,874	0,873
VATOVAVY FITOVINANY	0,840	0,843	0,848	0,852	0,850	0,856	0,855

Indice de développement Humain ajusté aux inégalités dans les 22 Régions de Madagascar par composante pour l'année 2016

Source : INSTAT/nos propres calculs

Indice de Développement de Genre (IDG)

Régions	Indice de santé ajusté aux inégalités d'espérance de vie	Indice de l'éducation ajusté aux inégalités de l'éducation	Indice de revenu ajusté aux inégalités de revenu	IDHI
ALAOTRA MANGORO	0,531	0,295	0,348	0,379
AMORON'I MANIA	0,422	0,331	0,263	0,332
ANALAMANGA	0,607	0,293	0,433	0,425
ANALANJIROFO	0,531	0,361	0,294	0,384
ANDROY	0,533	0,288	0,305	0,360
ANOSY	0,533	0,226	0,337	0,344
ATSIMO ANDREFANA	0,533	0,283	0,360	0,379
ATSIMO ATSIANANA	0,422	0,309	0,302	0,340
ATSIANANA	0,531	0,287	0,339	0,373
BETSIBOKA	0,544	0,255	0,323	0,355
BOENY	0,544	0,223	0,334	0,343
BONGOLAVA	0,607	0,334	0,296	0,392
DIANA	0,559	0,334	0,376	0,412
HAUTE MATSIATRA	0,422	0,342	0,379	0,380
IHOROMBE	0,422	0,297	0,148	0,265
ITASY	0,607	0,311	0,389	0,419
MELAKY	0,544	0,198	0,332	0,329
MENABE	0,533	0,216	0,345	0,341
SAVA	0,559	0,425	0,300	0,415
SOFIA	0,544	0,390	0,244	0,373
VAKINANKARATRA	0,607	0,270	0,313	0,372
VATOVAVY FITOVINANY	0,422	0,344	0,305	0,354

Indice de développement du genre dans les 22 Régions de Madagascar par composante pour l'année 2016

Source : INSTAT/nos propres calculs

Régions	IDH Femme	IDH Homme	IDG
ALAOTRA MANGORO	0,454	0,573	0,792
AMORON'I MANIA	0,412	0,481	0,855
ANALAMANGA	0,547	0,617	0,887
ANALANJIROFO	0,477	0,558	0,854
ANDROY	0,470	0,498	0,944
ANOSY	0,440	0,488	0,901
ATSIMO ANDREFANA	0,496	0,526	0,942
ATSIMO ATSIANANA	0,419	0,499	0,840
ATSIANANA	0,475	0,532	0,892
BETSIBOKA	0,449	0,509	0,882
BOENY	0,437	0,491	0,891
BONGOLAVA	0,491	0,564	0,871
DIANA	0,535	0,580	0,923
HAUTE MATSIATRA	0,491	0,536	0,915
IHOROMBE	0,297	0,399	0,744
ITASY	0,537	0,596	0,901
MELAKY	0,419	0,471	0,889
MENABE	0,439	0,483	0,909
SAVA	0,515	0,604	0,852
SOFIA	0,454	0,547	0,830
VAKINANKARATRA	0,467	0,535	0,873
VATOVAVY FITOVINANY	0,440	0,515	0,855

L'EVOLUTION DE L'INDICE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN, 1990-2015

Classement selon l'IDH	Pays	Indice de développement humain (IDH)										
		Valeur						Evolution du classement selon l'IDH	Croissance annuelle moyenne de l'IDH			
		1990	2000	2010	2011	2012	2013			2014	2015	2010-2015	2000-2010	2010-2015
DEVELOPPEMENT HUMAIN TRES ELEVE												
1	Norway	0,849	0,917	0,939	0,941	0,942	0,945	0,948	0,949	0	0,24	0,21
2	Australia	0,866	0,899	0,927	0,930	0,933	0,936	0,937	0,939	1	0,31	0,24
2	Switzerland	0,831	0,888	0,932	0,932	0,934	0,936	0,938	0,939	0	0,49	0,16
4	Germany	0,801	0,860	0,912	0,916	0,919	0,920	0,924	0,926	0	0,59	0,30
5	Denmark	0,799	0,862	0,910	0,922	0,924	0,926	0,923	0,925	2	0,55	0,32
5	Singapore	0,718	0,820	0,911	0,917	0,920	0,922	0,924	0,925	0	1,05	0,30
7	Netherlands	0,830	0,878	0,911	0,921	0,922	0,923	0,923	0,924	-2	0,37	0,29
8	Ireland	0,762	0,857	0,909	0,895	0,902	0,910	0,920	0,923	1	0,60	0,29
9	Iceland	0,797	0,854	0,894	0,901	0,907	0,915	0,919	0,921	7	0,46	0,60
10	Canada	0,849	0,867	0,903	0,907	0,909	0,912	0,919	0,920	1	0,41	0,38
10	United States	0,860	0,884	0,910	0,913	0,915	0,916	0,918	0,920	-3	0,29	0,20
12	Hong Kong, China (SAR)	0,781	0,825	0,898	0,905	0,907	0,913	0,916	0,917	3	0,85	0,42
13	New Zealand	0,818	0,868	0,901	0,904	0,908	0,910	0,913	0,915	0	0,36	0,32
14	Sweden	0,815	0,877	0,901	0,903	0,904	0,906	0,909	0,913	-1	0,28	0,25
15	Liechtenstein	..	0,862	0,904	0,909	0,908	0,912	0,911	0,912	-5	0,48	0,16
16	United Kingdom	0,775	0,866	0,902	0,898	0,899	0,904	0,908	0,909	-4	0,41	0,16
17	Japan	0,814	0,856	0,884	0,889	0,894	0,899	0,902	0,903	1	0,32	0,44
18	Korea (Republic of)	0,731	0,820	0,884	0,889	0,891	0,896	0,899	0,901	0	0,76	0,37
19	Israel	0,785	0,850	0,883	0,889	0,891	0,895	0,898	0,899	2	0,38	0,35
20	Luxembourg	0,782	0,854	0,894	0,892	0,892	0,892	0,896	0,898	-4	0,46	0,11
21	France	0,779	0,849	0,882	0,885	0,887	0,890	0,894	0,897	1	0,39	0,34
22	Belgium	0,805	0,873	0,884	0,886	0,889	0,890	0,895	0,896	-4	0,12	0,27
23	Finland	0,783	0,856	0,878	0,884	0,887	0,890	0,893	0,895	1	0,25	0,37
24	Austria	0,794	0,837	0,880	0,884	0,887	0,892	0,892	0,893	-1	0,50	0,31
25	Slovenia	0,767	0,824	0,876	0,877	0,878	0,888	0,888	0,890	0	0,61	0,33
26	Italy	0,768	0,828	0,872	0,877	0,876	0,877	0,881	0,887	0	0,51	0,34
27	Spain	0,755	0,825	0,867	0,871	0,874	0,877	0,882	0,884	0	0,49	0,40
28	Czech Republic	0,761	0,821	0,861	0,864	0,865	0,871	0,875	0,878	0	0,47	0,39
29	Greece	0,760	0,801	0,860	0,858	0,860	0,862	0,865	0,866	0	0,71	0,14
30	Brunei Darussalam	0,782	0,819	0,846	0,852	0,860	0,863	0,864	0,865	1	0,33	0,43
30	Estonia	0,728	0,781	0,838	0,850	0,856	0,860	0,863	0,865	2	0,70	0,65
32	Andorra	..	..	0,819	0,819	0,843	0,850	0,857	0,858	9	..	0,95
33	Cyprus	0,733	0,800	0,847	0,850	0,849	0,850	0,854	0,856	-3	0,58	0,20
33	Malta	0,736	0,783	0,826	0,821	0,828	0,847	0,853	0,856	3	0,53	0,71
33	Qatar	0,754	0,809	0,827	0,837	0,843	0,854	0,855	0,856	2	0,22	0,68
36	Poland	0,712	0,784	0,829	0,834	0,838	0,850	0,852	0,855	-3	0,56	0,62
37	Lithuania	0,731	0,757	0,826	0,830	0,834	0,841	0,846	0,848	-1	0,87	0,53
38	Chile	0,700	0,761	0,820	0,826	0,831	0,841	0,845	0,847	2	0,75	0,65
38	Saudi Arabia	0,698	0,742	0,803	0,818	0,830	0,841	0,845	0,847	9	0,80	1,05
40	Slovakia	0,738	0,763	0,829	0,835	0,838	0,841	0,842	0,845	-7	0,83	0,39
41	Portugal	0,711	0,782	0,818	0,824	0,827	0,837	0,841	0,843	1	0,45	0,59
42	United Arab Emirates	0,726	0,798	0,824	0,826	0,829	0,832	0,836	0,840	-4	0,32	0,38
43	Hungary	0,703	0,769	0,821	0,823	0,824	0,834	0,834	0,836	-4	0,67	0,36
44	Latvia	0,703	0,728	0,810	0,812	0,814	0,822	0,828	0,830	1	1,07	0,49
45	Argentina	0,705	0,771	0,816	0,822	0,823	0,825	0,826	0,827	-2	0,57	0,28
45	Croatia	0,669	0,749	0,808	0,815	0,817	0,820	0,823	0,827	1	0,77	0,47
47	Bahrain	0,745	0,794	0,812	0,812	0,815	0,820	0,823	0,824	-3	0,23	0,29
48	Montenegro	..	..	0,792	0,797	0,799	0,803	0,804	0,807	2	..	0,38
49	Russian Federation	0,733	0,720	0,785	0,792	0,799	0,803	0,805	0,804	5	0,87	0,48
50	Romania	0,700	0,708	0,798	0,797	0,794	0,797	0,798	0,802	-2	1,20	0,12
51	Kuwait	0,713	0,786	0,792	0,794	0,796	0,787	0,799	0,800	-1	0,07	0,21

Classement selon l'IDH	Pays	Indice de développement humain (IDH)										
		Valeur						Evolution du classement selon l'IDH	Croissance annuelle moyenne de l'IDH			
		1990	2000	2010	2011	2012	2013			2014	2015	2010-2015	2000-2010	2010-2015
DEVELOPPEMENT HUMAIN ELEVE												
52	Belarus	..	0,681	0,787	0,793	0,796	0,796	0,798	0,796	1	1,45	0,23
52	Oman	..	0,705	0,797	0,797	0,796	0,796	0,795	0,796	-3	1,25	-0,04
54	Barbados	0,714	0,750	0,780	0,785	0,792	0,793	0,794	0,795	2	0,39	0,37
54	Uruguay	0,692	0,742	0,780	0,784	0,788	0,791	0,794	0,795	2	0,50	0,37
56	Bulgaria	0,700	0,713	0,775	0,778	0,781	0,787	0,792	0,794	3	0,83	0,49
56	Kazakhstan	0,690	0,685	0,766	0,774	0,782	0,789	0,793	0,794	7	1,13	0,72
58	Bahamas	..	0,778	0,788	0,789	0,790	0,789	0,790	0,792	-6	0,13	0,08
59	Malaysia	0,643	0,725	0,774	0,776	0,779	0,783	0,787	0,789	1	0,67	0,39
60	Palau	..	0,741	0,770	0,775	0,779	0,782	0,783	0,788	2	0,38	0,47
60	Panama	0,662	0,721	0,758	0,765	0,773	0,780	0,785	0,788	4	0,50	0,76
62	Antigua and Barbuda	..	..	0,782	0,778	0,781	0,782	0,784	0,786	-7	..	0,08
63	Seychelles	..	0,714	0,744	0,755	0,762	0,766	0,781	0,782	11	0,41	1,02
64	Mauritius	0,620	0,673	0,748	0,756	0,765	0,769	0,779	0,781	6	1,05	0,89
65	Trinidad and Tobago	0,670	0,715	0,774	0,772	0,773	0,778	0,779	0,780	-5	0,79	0,16
66	Costa Rica	0,653	0,708	0,752	0,758	0,762	0,768	0,775	0,776	3	0,61	0,64
66	Serbia	0,714	0,709	0,757	0,767	0,766	0,771	0,775	0,776	0	0,65	0,50
68	Cuba	0,676	0,686	0,780	0,778	0,773	0,772	0,772	0,775	-12	1,28	-0,13
69	Iran (Islamic Republic of)	0,572	0,666	0,745	0,755	0,769	0,770	0,774	0,774	3	1,12	0,78
70	Georgia	..	0,673	0,742	0,749	0,755	0,759	0,768	0,769	5	0,99	0,72
71	Turkey	0,576	0,653	0,737	0,750	0,754	0,759	0,764	0,767	9	1,22	0,81
71	Venezuela (Bolivarian Republic of)	0,634	0,672	0,756	0,767	0,770	0,771	0,769	0,767	-4	1,18	0,29
73	Sri Lanka	0,626	0,686	0,746	0,752	0,757	0,760	0,764	0,766	-2	0,84	0,56
74	Saint Kitts and Nevis	..	..	0,741	0,746	0,749	0,756	0,762	0,765	2	..	0,64
75	Albania	0,635	0,662	0,738	0,752	0,759	0,761	0,762	0,764	4	1,10	0,70
76	Lebanon	..	..	0,758	0,763	0,766	0,763	0,763	0,763	-12	..	0,14
77	Mexico	0,648	0,700	0,745	0,748	0,753	0,754	0,758	0,762	-5	0,63	0,44
78	Azerbaijan	..	0,642	0,741	0,742	0,745	0,752	0,758	0,759	-2	1,43	0,48
79	Brazil	0,611	0,685	0,724	0,730	0,734	0,747	0,754	0,754	7	0,55	0,83
79	Grenada	..	..	0,741	0,744	0,745	0,749	0,751	0,754	-3	..	0,33
81	Bosnia and Herzegovina	..	..	0,711	0,728	0,735	0,742	0,747	0,750	14	..	1,07
82	The former Yugoslav Republic of Macedonia	..	..	0,735	0,739	0,741	0,743	0,746	0,748	0	..	0,35
83	Algeria	0,577	0,644	0,724	0,732	0,737	0,741	0,743	0,745	3	1,18	0,56
84	Armenia	0,634	0,644	0,729	0,732	0,736	0,739	0,741	0,743	1	1,24	0,39
84	Ukraine	0,706	0,673	0,734	0,739	0,744	0,746	0,748	0,743	-1	0,87	0,25
86	Jordan	0,620	0,706	0,737	0,735	0,737	0,737	0,741	0,741	-6	0,43	0,13
87	Peru	0,613	0,677	0,721	0,725	0,731	0,735	0,737	0,740	3	0,63	0,53
87	Thailand	0,574	0,649	0,720	0,729	0,733	0,737	0,738	0,740	4	1,03	0,56
89	Ecuador	0,643	0,670	0,710	0,717	0,725	0,737	0,739	0,739	7	0,58	0,83
90	China	0,499	0,592	0,700	0,703	0,713	0,723	0,734	0,738	11	1,70	1,05
91	Fiji	0,641	0,683	0,709	0,714	0,719	0,727	0,734	0,736	6	0,37	0,75
92	Mongolia	0,579	0,588	0,701	0,712	0,720	0,729	0,733	0,735	8	1,77	0,94
92	Saint Lucia	..	0,684	0,733	0,735	0,734	0,723	0,735	0,735	-8	0,69	0,06
94	Jamaica	0,651	0,680	0,722	0,725	0,727	0,727	0,729	0,730	-6	0,60	0,22
95	Colombia	0,592	0,653	0,700	0,707	0,712	0,720	0,724	0,727	6	0,70	0,76
96	Dominica	..	0,695	0,722	0,722	0,721	0,724	0,724	0,726			

Classement selon l'IDH	Pays	Indice de développement humain (IDH)										
		Valeur									Evolution du classement selon l'IDH	Croissance annuelle moyenne de l'IDH
		1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015	2000-2010	2010-2015
102	Libya	0,681	0,732	0,756	0,706	0,735	0,730	0,719	0,716	-35	0,32	-1,06
103	Belize	0,648	0,677	0,700	0,702	0,706	0,705	0,706	0,706	-2	0,33	0,19
104	Samoa	0,598	0,645	0,693	0,698	0,700	0,701	0,702	0,704	0	0,72	0,32
105	Maldives	..	0,587	0,663	0,675	0,683	0,693	0,701	0,701	10	1,24	1,11
105	Uzbekistan	..	0,594	0,664	0,673	0,681	0,690	0,697	0,701	6	1,12	1,07
DEVELOPPEMENT HUMAIN MOYEN												
107	Moldova (Republic of)	0,652	0,597	0,672	0,679	0,686	0,696	0,701	0,699	0	1,18	0,81
108	Botswana	0,585	0,560	0,678	0,687	0,693	0,697	0,698	0,698	-3	1,93	0,56
109	Gabon	0,620	0,633	0,664	0,669	0,678	0,687	0,694	0,697	5	0,48	0,97
110	Paraguay	0,580	0,624	0,675	0,679	0,679	0,688	0,692	0,693	-4	0,79	0,54
111	Egypt	0,547	0,612	0,671	0,673	0,681	0,686	0,688	0,691	-3	0,93	0,60
111	Turkmenistan	..	..	0,665	0,672	0,678	0,683	0,688	0,691	2	..	0,78
113	Indonesia	0,528	0,604	0,662	0,669	0,677	0,682	0,686	0,689	3	0,92	0,78
114	Palestine, State of	..	..	0,669	0,674	0,684	0,678	0,678	0,684	-5	..	0,45
115	Viet Nam	0,477	0,576	0,655	0,662	0,668	0,675	0,678	0,683	2	1,29	0,85
116	Philippines	0,586	0,622	0,669	0,666	0,671	0,676	0,679	0,682	-7	0,72	0,39
117	El Salvador	0,529	0,615	0,666	0,670	0,675	0,676	0,678	0,680	-6	0,80	0,41
118	Bolivia (Plurinational State of)	0,535	0,607	0,649	0,655	0,661	0,666	0,671	0,674	0	0,66	0,77
119	South Africa	0,621	0,629	0,638	0,644	0,652	0,660	0,665	0,666	2	0,14	0,89
120	Kyrgyzstan	0,615	0,593	0,632	0,638	0,647	0,656	0,662	0,664	3	0,65	0,98
121	Iraq	0,572	0,607	0,649	0,656	0,659	0,658	0,649	0,649	-3	0,67	0,01
122	Cabo Verde	..	0,562	0,632	0,636	0,643	0,643	0,646	0,648	1	1,19	0,50
123	Morocco	0,458	0,530	0,612	0,623	0,634	0,640	0,645	0,647	4	1,47	1,12
124	Nicaragua	0,495	0,570	0,620	0,625	0,630	0,636	0,642	0,645	2	0,83	0,82
125	Guatemala	0,478	0,546	0,609	0,616	0,611	0,614	0,637	0,640	5	1,09	1,00
125	Namibia	0,578	0,556	0,612	0,619	0,625	0,632	0,637	0,640	2	0,96	0,91
127	Guyana	0,541	0,606	0,624	0,630	0,633	0,636	0,638	0,638	-2	0,29	0,45
127	Micronesia (Federated States of)	..	0,604	0,638	0,640	0,641	0,639	0,637	0,638	-6	0,56	-0,01
129	Tajikistan	0,616	0,535	0,608	0,613	0,617	0,622	0,625	0,627	2	1,28	0,64
130	Honduras	0,507	0,557	0,611	0,614	0,614	0,618	0,623	0,625	-1	0,94	0,45
131	India	0,428	0,494	0,580	0,590	0,599	0,607	0,615	0,624	4	1,62	1,46
132	Bhutan	..	..	0,572	0,581	0,589	0,596	0,604	0,607	5	..	1,19
133	Timor-Leste	..	0,470	0,607	0,618	0,620	0,612	0,603	0,605	-1	2,57	-0,03
134	Vanuatu	..	..	0,591	0,592	0,591	0,596	0,598	0,597	-1	..	0,20
135	Congo	0,521	0,487	0,558	0,557	0,576	0,581	0,589	0,592	3	1,38	1,20
135	Equatorial Guinea	..	0,527	0,580	0,582	0,586	0,582	0,582	0,592	0	0,96	0,44
137	Kiribati	..	..	0,585	0,581	0,589	0,597	0,586	0,588	-3	..	0,10
138	Lao People's Democratic Republic	0,397	0,463	0,542	0,554	0,563	0,573	0,582	0,586	5	1,59	1,59
139	Bangladesh	0,386	0,468	0,545	0,557	0,565	0,570	0,575	0,579	2	1,54	1,21
139	Ghana	0,455	0,485	0,554	0,563	0,570	0,576	0,575	0,579	0	1,34	0,88
139	Zambia	0,398	0,424	0,543	0,554	0,565	0,570	0,576	0,579	3	2,50	1,30
142	Sao Tome and Principe	0,454	0,497	0,546	0,553	0,559	0,562	0,565	0,574	-2	0,94	1,00
143	Cambodia	0,357	0,412	0,533	0,540	0,546	0,553	0,558	0,563	1	2,61	1,09
144	Nepal	0,378	0,446	0,529	0,538	0,545	0,551	0,555	0,558	2	1,73	1,07
145	Myanmar	0,353	0,427	0,526	0,533	0,540	0,547	0,552	0,556	2	2,12	1,10
146	Kenya	0,473	0,447	0,530	0,536	0,541	0,546	0,550	0,555	-1	1,72	0,90
147	Pakistan	0,404	0,450	0,525	0,529	0,538	0,542	0,548	0,550	2	1,55	0,95

Classement selon l'IDH	Pays	Indice de développement humain (IDH)										
		Valeur									Evolution du classement selon l'IDH	Croissance annuelle moyenne de l'IDH
		1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015	2000-2010	2010-2015
DEVELOPPEMENT HUMAIN FAIBLE												
148	Swaziland	0,548	0,506	0,526	0,534	0,539	0,541	0,541	0,541	-1	0,38	0,57
149	Syrian Arab Republic	0,556	0,589	0,646	0,645	0,635	0,575	0,553	0,536	-29	0,94	-3,68
150	Angola	..	0,391	0,495	0,508	0,523	0,527	0,531	0,533	4	2,38	1,49
151	Tanzania (United Republic of)	0,370	0,391	0,498	0,504	0,513	0,512	0,519	0,531	1	2,45	1,27
152	Nigeria	..	..	0,500	0,507	0,514	0,521	0,525	0,527	-1	..	1,08
153	Cameroon	0,444	0,437	0,486	0,496	0,501	0,507	0,514	0,518	5	1,06	1,27
154	Papua New Guinea	0,360	0,422	0,494	0,501	0,506	0,511	0,515	0,516	1	1,57	0,90
154	Zimbabwe	0,499	0,427	0,452	0,464	0,488	0,498	0,507	0,516	15	0,57	2,67
156	Solomon Islands	..	0,442	0,497	0,505	0,509	0,512	0,513	0,515	-3	1,19	0,71
157	Mauritania	0,378	0,444	0,487	0,491	0,501	0,509	0,513	0,513	0	0,94	1,04
158	Madagascar	..	0,456	0,504	0,506	0,508	0,509	0,511	0,512	-8	1,01	0,33
159	Rwanda	0,244	0,332	0,464	0,475	0,485	0,488	0,493	0,498	4	3,39	1,40
160	Comoros	..	..	0,479	0,484	0,490	0,497	0,498	0,497	-1	..	0,78
160	Lesotho	0,493	0,443	0,469	0,479	0,484	0,491	0,495	0,497	2	0,56	1,20
162	Senegal	0,367	0,381	0,455	0,463	0,474	0,483	0,491	0,494	4	1,80	1,65
163	Haiti	0,408	0,443	0,470	0,477	0,483	0,487	0,490	0,493	-2	0,60	0,96
163	Uganda	0,309	0,396	0,477	0,477	0,478	0,483	0,488	0,493	-3	1,88	0,66
165	Sudan	0,331	0,399	0,463	0,468	0,478	0,485	0,488	0,490	-1	1,49	1,15
166	Togo	0,404	0,426	0,457	0,464	0,470	0,475	0,484	0,487	-1	0,69	1,32
167	Benin	0,345	0,395	0,454	0,458	0,466	0,475	0,481	0,485	0	1,40	1,32
168	Yemen	0,405	0,444	0,493	0,494	0,498	0,500	0,499	0,482	-12	1,06	-0,44
169	Afghanistan	0,295	0,340	0,454	0,463	0,470	0,476	0,479	0,479	-2	2,95	1,08
170	Malawi	0,325	0,387	0,444	0,454	0,459	0,466	0,473	0,476	1	1,40	1,38
171	Côte d'Ivoire	0,389	0,395	0,441	0,444	0,452	0,459	0,466	0,474	1	1,11	1,43
172	Djibouti	..	0,363	0,451	0,460	0,464	0,467	0,470	0,473	-2	2,19	0,98
173	Gambia	0,330	0,384	0,441	0,440	0,445	0,449	0,450	0,452	-1	1,40	0,46
174	Ethiopia	..	0,283	0,411	0,422	0,427	0,435	0,441	0,448	1	3,79	1,71
175	Mali	0,222	0,297	0,404	0,411	0,421	0,430	0,438	0,442	4	3,14	1,82
176	Congo (Democratic Republic of the)	0,356	0,331	0,398	0,407	0,412	0,419	0,425	0,435	4	1,89	1,79
177	Liberia	..	0,386	0,406	0,416	0,419	0,425	0,427	0,427	0	0,51	1,00
178	Guinea-Bissau	..	..	0,410	0,416	0,415	0,419	0,421	0,424	-2	..	0,67
179	Eritrea	..	..	0,405	0,410	0,414	0,416	0,418	0,420	-1	..	0,74
179	Sierra Leone	0,272	0,302	0,392	0,401	0,413	0,426	0,431	0,420	3	2,65	1,39
181	Mozambique	0,209	0,298	0,397	0,400	0,405	0,409	0,414	0,418	0	2,90	1,03
181	South Sudan	..	..	0,429	0,419	0,417	0,421	0,421	0,418	-7	..	-0,49
183	Guinea	0,271	0,322	0,385	0,396	0,406	0,412	0,414	0,414	0	1,80	1,45
184	Burundi	0,270	0,268	0,385	0,393	0,398	0,404	0,406	0,404	-1	3,67	0,97
185	Burkina Faso	..	..	0,377	0,384	0,391	0,398	0,399	0,402	0	..	1,27
186	Chad	..	0,300	0,370	0,381	0,387	0,390	0,394	0,396	0	2,13	1,37
187	Niger	0,212	0,255	0,323	0,331	0,341	0,345	0,351	0,353	1	2,41	1,76
188	Central African Republic	0,320	0,314	0,361	0,366	0,370	0,345	0,347	0,352	-1	1,41	-0,47
GROUPE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN												
	Développement humain très élevé	0,791	0,836	0,876	0,881	0,884	0,887	0,890	0,892	—	0,48	0,35
	Développement humain élevé	0,574	0,637	0,716	0,721	0,728	0,736	0,744	0,746	—	1,19	0,83
	Développement humain moyen	0,465	0,525	0,598	0,606	0,613	0,620	0,626	0,631	—	1,31	1,09
	Développement humain faible	0,356	0,388	0,475	0,481	0,486	0,490	0,494	0,497	—	2,02	0,92

Pays	Indice de développement humain (IDH)										
	Valeur								Evolution du classement selon l'IDH	Croissance annuelle moyenne de l'IDH	
	1990	2000	2010	2011	2012	2013	2014	2015		2010-2015	2000-2010	2010-2015
Pays en développement	0,514	0,569	0,640	0,646	0,653	0,659	0,665	0,668	—	1,18	0,85
Régions											
Afrique subsaharienne	0,399	0,421	0,497	0,504	0,510	0,515	0,520	0,523	—	1,67	1,04
Asie du Sud	0,438	0,502	0,583	0,592	0,601	0,607	0,614	0,621	—	1,51	1,25
Asie de l'Est et Pacifique	0,516	0,595	0,688	0,692	0,700	0,709	0,717	0,720	—	1,45	0,92
Etats Arabe	0,556	0,611	0,672	0,677	0,684	0,685	0,686	0,687	—	0,95	0,45
Amérique Latine et Caraïbe	0,626	0,685	0,730	0,735	0,739	0,745	0,750	0,751	—	0,63	0,58
Europe et Asie Centrale	0,652	0,667	0,732	0,741	0,745	0,750	0,754	0,756	—	0,95	0,63
Pays les moins avancés	0,347	0,399	0,481	0,489	0,495	0,500	0,504	0,508	—	1,90	1,08
Petit Etats insulaires en développement	0,570	0,604	0,656	0,658	0,661	0,663	0,665	0,667	—	0,83	0,33
Organisation de coopération et de développement économique	0,785	0,835	0,872	0,876	0,879	0,882	0,885	0,887	—	0,44	0,33
Monde	0,597	0,641	0,696	0,701	0,706	0,710	0,715	0,717	—	0,82	0,61

NOTES

A une valeur positive indique une amélioration du classement.

DÉFINITIONS

Indice de développement humain (IDH) : un indice composite mesurant le niveau moyen atteint dans trois dimensions essentielles du développement humain : vie longue et en bonne santé, connaissances et niveau de vie décent. Le calcul de l'IDH est expliqué dans la Fiche technique n°1

sur http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2016_technical_notes.pdf.

Croissance annuelle moyenne de l'IDH : une croissance annualisée régulière de l'IDH sur une période donnée, qui correspond au taux de croissance annuel moyen.



OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE



Au service
des peuples
et des nations