



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT

RAPPORT PAYS 2024

MADAGASCAR

Impulser la transformation de Madagascar par la
réforme de l'architecture financière mondiale





AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT

RAPPORT PAYS 2024

MADAGASCAR

Impulser la transformation de Madagascar par la réforme de l'architecture financière mondiale





© 2024 Banque africaine de développement

Groupe de la Banque africaine de développement
Avenue Joseph Anoma
01 BP 1387 Abidjan 01
Côte d'Ivoire
www.afdb.org

Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles de la Banque africaine de développement, de son Conseil d'administration ou des pays qu'il représente. Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer ce matériau pour votre propre usage, et inclure les extraits de cette publication dans vos propres documents, présentations, blogs, sites web et matériaux pédagogiques, pour autant que la Banque africaine de développement soit mentionnée comme étant la source et le titulaire du droit d'auteur.

REMERCIEMENTS

Le Rapport Pays 2024 de Madagascar a été préparé au sein du Complexe du Chef Economiste et Vice-présidence chargé de la gouvernance économique et de la gestion des connaissances (ECVP), sous la direction et la supervision générale du Professeur Kevin C. Urama, Economiste en Chef et Vice-président, avec le soutien d'Amadou Boly (Assistante en Chef de l'Economiste en Chef) et d'Amah Marie-Aude Ezanin Koffi (Assistant de Direction).

La préparation de ce Rapport a été dirigée par Désiré Vencatachellum, Directeur principal, Département des économies-pays (ECCE), avec Marcellin Ndong Ntah (Lead Economist, ECCE) en tant que Responsable de la gestion du projet, le soutien informatique d'Abir Bdioui (Consultante, ECCE), et le soutien administratif de Tricia Effe Baidoo (Assistante d'Equipe, ECCE). Le Rapport thématique de Madagascar a été rédigé par Hamaciré Dicko, Economiste pays supérieur, sous la supervision de George Kararach, Lead Economist pour la région Afrique australe.

L'équipe remercie (i) l'Equipe-pays de Madagascar dirigée par Leila Mokaddem, Directrice Générale, de la région Afrique australe ; Kennedy Mbekeani, Directeur Général Adjoint de la région Afrique australe ; et Adam Amoumoun, Représentant pays du Bureau Pays de Madagascar ; (ii) le Département des politiques macroéconomiques, des prévisions et de la recherche (ECMR), dirigé par Abdoulaye Coulibaly, Responsable-direction ; (iii) le Département des pays en transition (RDTS) dirigé par Yero Baldeh, Directeur, (iv) le Centre africain de gestion et d'investissement en ressources naturelles, dirigé par Désiré Vencatachellum, Responsable-direction ; et (v) la Division des politiques macroéconomiques et de la soutenabilité de la dette dirigée par Anthony Simpasa, Chef de division ; pour leurs contributions.

Les données figurant dans ce Rapport ont été compilées par le Département des statistiques, dirigé par Babatunde Samson Omotosho, Directeur, avec une contribution significative de Louis Kouakou (Chef de la division des Statistiques économiques et sociales, Département des statistiques), Ben Paul Mungyereza (Chef de la division du Renforcement des capacités statistiques, Département des statistiques), Anouar Chaouch (Statisticien supérieur de la Division 1 du Département des statistiques) et Momar Kouta (Chargé supérieur des systèmes d'information statistique, de la Division 1 du Département des Statistiques).

Les commentaires formulés dans le cadre de l'examen par les pairs ont été reçus de Tankien Dayo, Economiste pays principal, du Département des économies-pays (ECCE) ; Marcel Maglo, Chargé principal du développement des capacités institutionnelles, du Département des pays en transition (RDTS) ; Blaise Gnimassoun, Consultant de la Division des politiques macroéconomiques et de la soutenabilité de la dette (ECMR1). Les commentaires de l'Équipe-pays ont été reçus de Mr Philippe Dominique Tous, Chargé principal de ressources naturelles du Centre africain de gestion et d'investissement en ressources naturelles (ECNR). Le Professeur Sylvain Eloi Dessy, Département d'économie, Université Laval - Canada a contribué, à titre d'évaluateur externe.

La couverture du rapport s'inspire d'une maquette générale réalisée par Laetitia Yattien Amiguet et Justin Kabasele, du service des relations extérieures et de la communication de la Banque. La révision a été effectuée par le Département des Services Linguistiques de la Banque (TCLS), et la mise en page par Creable Media.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	2
SIGLES ET ABRÉVIATIONS	3
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	1
INTRODUCTION	9
CHAPITRE 1 : PERFORMANCES ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES DE MADAGASCAR	13
Messages clés	13
Introduction	14
1.1. Performance de la croissance	14
1.2. Autres évolutions macroéconomiques et sociales récentes	14
1.3. Perspectives macroéconomiques et risques	16
1.4. Options stratégiques pour favoriser une croissance forte et résiliente : renforcer la stabilité macroéconomique et la transformation économique	17
CHAPITRE 2 : BILAN DES PROGRÈS DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE DE MADAGASCAR	19
Messages clés	19
Introduction	20
2.1. Performances économiques et transformation structurelle de Madagascar	20
2.2. Transformation structurelle de Madagascar : facteurs déterminants, goulots d'étranglement et opportunités	22
2.3. Financement pour accélérer la transformation structurelle de Madagascar : Ressources nécessaires et engagements du pays en faveur du changement structurel	30
2.4. Conclusion et recommandations de politiques	33
CHAPITRE 3 : FINANCEMENT DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE EN MADAGASCAR : LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE MONDIALE	36
Messages clés	36
Introduction	36
3.1. Position de Madagascar sur la nécessité de réformer l'architecture du système financier international	36
3.2. Mobiliser des ressources supplémentaires pour la transformation structurelle de Madagascar	37
3.3. Faire face à la dette de Madagascar	38
3.4. Financer l'action climatique	39
3.5. Recommandations de politiques	40
BIBLIOGRAPHIE	43

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Taux de croissance du PIB de Madagascar en comparaison avec d'autres pays africains	21
Figure 2	Taux de croissance du PIB par habitant de Madagascar en comparaison avec d'autres pays africains	22
Figure 3	Part d'emploi sectorielle à Madagascar	23
Figure 4	Madagascar : croissance de la productivité globale du travail, contribution interne et changement structurel, 1991-2019	24
Figure 5	Commerce de produits manufacturés de Madagascar selon l'intensité technologique, 2010-21	25
Figure 6	Répartition sectorielle des exportations de services à Madagascar, 2005 et 2021	26
Figure 7	Estimation des besoins de financement annuels et du déficit pour accélérer la transformation structurelle à Madagascar d'ici 2030 et 2063	31
Figure 8	Augmentation nécessaire du ratio impôts/PIB pour combler le déficit de financement annuel estimé de Madagascar	32

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1	Impact du resserrement des conditions financières internationales (canaux de transmission)	16
Encadré 2	Opportunités pour Madagascar de tirer profit de son riche capital naturel pour accélérer la transformation structurelle de son économie	29
Encadré 3	Soutien de la Banque à la mise en place d'une zone spéciale de transformation agro-industrielle à Madagascar	32

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Indicateurs macroéconomiques et sociaux 2019-2025	15
------------------	---	----

BIBLIOGRAPHIE

Annexe 1		43
-----------------	--	----

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

BAD	Banque africaine de développement
BMD	Banques multilatérales de développement
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
COVID-19	Maladie à Coronavirus 2019
DTS	Droits de tirages spéciaux
IFD	Institutions de financement du développement
FAD	Fonds africain de développement
FAT	Facilité d'appui à la transition
FEC	Facilité élargie de crédit
FMI	Fonds monétaire international
GES	Gaz à effet de serre
Gg éq. CO2	Gigagramme (x 109 grammes) équivalent CO2
GWh	Gigawatt heure
IDE	Investissement direct étranger
JIRAMA	Société nationale d'électricité et d'eau de Madagascar
Kwh	Kilowatt heure
MW	Mégawatt
ODD	Objectifs de développement durable
PAM	Programme alimentaire mondial
PGE	Politique générale de l'État
PIB	Produit intérieur brut
PPP	Partenariat public-privé
PTF	Partenaires techniques et financiers
RDGS	Bureau régional de développement et de prestation de service pour l'Afrique australe
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SFGRC	Stratégie de financement de la gestion des risques et des catastrophes
UC	Unité de compte
USD	Dollar des États-Unis d'Amérique

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Sur le plan macroéconomique, l'activité économique est restée solide avec un taux de croissance estimé à 4,4% en 2023, contre 4,3% en 2022. La croissance a été stimulée par les industries extractives (+5,2 %), le tourisme (+14,6 %) et les télécommunications (+15,2 %) du côté de l'offre, et par les exportations et l'essor de l'investissement public (12,2 % du PIB en 2023, contre 5,4 % en 2022) du côté de la demande. Toutefois, la croissance a été négativement affectée par les chocs climatiques (cyclones, sécheresses, inondations) et les effets combinés de la Covid-19 et de chocs multiples. L'inflation a progressivement augmenté depuis 2021, pour atteindre 9,9% en 2023, sous l'effet de la hausse continue des prix de l'énergie et des denrées alimentaires. L'augmentation des dépenses, consécutive aux mesures d'atténuation des effets de la pandémie de Covid-19 et de chocs multiples, a fait passer le déficit budgétaire de 5,4 % du PIB en 2022 à 6,1 % en 2023. Ce déficit a été financé par la dette publique, qui est passée de 54,9% du PIB en 2022 à 56,1% en 2023. Mais le risque de surendettement reste modéré. Les cours soutenus des produits d'exportation (notamment le nickel) et la reprise du tourisme, ainsi que la réduction des coûts du fret ont ramené le déficit du compte courant à 4,5% du PIB en 2023, contre 5,3% du PIB en 2022. Les perspectives économiques sont bonnes, avec une croissance prévue de 4,5% en 2024 et de 5,3% en 2025. Ces perspectives à moyen terme sont sujettes à des risques, notamment les chocs climatiques, la hausse des prix de l'énergie et des denrées alimentaires et les tensions géopolitiques mondiales.

Madagascar, au-delà des changements de modèles économiques, n'a pas pu sortir des « trappes à pauvreté ». De l'indépendance en 1960 à ce jour, le pays a expérimenté trois principaux modèles économiques. Le modèle socialiste a été expérimenté sur la période 1960 à 1980. De 1981 à 2000, le pays a mis en œuvre le modèle néolibéral avec les Politiques d'ajustement structurel (PAS). Depuis 2001, le modèle mis en œuvre est axé sur un partenariat entre l'État et le secteur privé. Le taux de croissance du PIB réel par habitant a été négatif durant trois décennies (1980 à 2009), du fait, entre autres, de la faible croissance du PIB de long terme, de la forte croissance démographique et de la faible performance des politiques publiques. Les gains du PIB par habitant obtenus entre 2010-2019 ont été annihilés par la Covid-19. La pandémie a accentué la précarité, avec des pertes d'emplois et de revenus et l'augmentation de la pauvreté. La reprise économique de 2021 s'est traduite par une amélioration du taux de croissance du PIB réel par habitant qui s'est établi à 3,3%, avant de baisser à 1,9% en 2022, en raison du ralentissement de la croissance causé par les effets de chocs multiples. Madagascar est le seul pays africain ne connaissant pas de conflit, mais dont le PIB par habitant diminue depuis 1960. Le taux de pauvreté national reste élevé, à 75,2% en 2022. Il est particulièrement élevé dans le Sud et le Sud-Est, où elle dépasse 91,2 %, en raison des chocs climatiques (sécheresses, cyclones et inondations).

Au cours des deux dernières décennies, la structure économique du pays a subi un changement structurel en faveur de l'industrialisation, notamment dans le secteur minier. Mais, comme le secteur minier n'a pas une forte intensité de main-d'œuvre, la transformation a été trop lente pour réduire la pauvreté de manière substantielle. La part du secteur industriel dans le PIB est passée de 16% en 2000 à 27% en 2021, mais sa part dans l'emploi est restée en moyenne de 8,5 %. La part de l'agriculture dans le PIB a diminué de 29% en 2000 à 25% en 2021, et celle des services est passée de 55 % à 48 %. Mais la part des services dans l'emploi est passée de 14,7% en 2000 à 27,4% en 2021, surtout dans les activités informelles, au détriment de l'emploi dans l'agriculture, qui a chuté de 77% à 64,1%.

Les principaux obstacles au changement structurel sont notamment les changements climatiques, le caractère informel de l'économie, le défi démographique, les crises politiques et les contraintes de financement. En vue d'accélérer la transformation structurelle, les besoins de financement annuels de Madagascar sont estimés à 7,27 milliards d'USD à l'horizon 2030, selon le scénario des Objectifs de développement durable (ODD) et 1,27 milliard d'USD à l'horizon 2063, d'après le scénario de l'Agenda de l'Union africaine.

Les réformes de l'architecture financière mondiale pourraient permettre à Madagascar de bénéficier de plus de ressources concessionnelles et de financements climatiques pour financer la transformation structurelle. Les réformes portent principalement sur le recyclage des DTS par le biais des banques multilatérales de développement (BMD), l'annulation des accumulations d'arriérés potentiels, la réduction de la prime de risque sur les emprunts souverains encore très élevées et la révision de la méthodologie de notation de crédit des agences de notation.

Les principales conclusions et recommandations qui ressortent des analyses se présentent comme suit :

Conclusions et recommandations sur les performances et perspectives économiques

- Le renforcement de la stabilité macroéconomique et l'assainissement budgétaire devraient être poursuivis. Les réformes en matière d'accroissement de la mobilisation des ressources intérieures méritent d'être renforcées, en exploitant les niches fiscales, afin d'augmenter le taux de pression fiscale du pays estimé à 12,8% du PIB en 2023, comparée à une moyenne de 15,6% du PIB en Afrique subsaharienne.
- La Banque centrale de Madagascar (BFM) devrait accompagner des grands projets structurants et transformateurs, en créant des incitations de financement à des conditions plus souples (facilités de refinancement, baisse des taux d'intérêt, lignes de crédit spécifiques) pour financer ces projets.
- Les réformes de l'environnement des affaires devraient être approfondies, notamment la relecture de la loi PPP, l'adoption des textes d'application de la nouvelle loi sur l'investissement et du nouveau code minier pour renforcer la confiance du secteur privé.
- Les réformes du secteur de l'énergie méritent d'être accélérées pour améliorer la compétitivité de l'économie, en particulier le redressement de la société nationale d'électricité JIRAMA, et la mise en place d'un organe régulateur du secteur de l'électricité
- Le capital humain devrait être renforcé, notamment l'élargissement de l'accès aux programmes de protection sociale pour les ménages extrêmement pauvres et vulnérables, frappés très souvent par les chocs climatiques.

Conclusions et recommandations pour accélérer la transformation structurelle

- Le pays devrait bâtir un nouveau modèle économique axé sur une croissance verte et inclusive. Il s'agit d'augmenter la productivité agricole, et de développer des chaînes de valeurs agricoles capables de substituer les importations de produits alimentaires, mais aussi de s'intégrer aux chaînes de valeurs mondiales, de construire des infrastructures durables (notamment d'énergie, de transport), de mettre en place un environnement favorable pour attirer les investissements du secteur privé, et de renforcer les capacités de gestion et de résilience face aux aléas climatiques.
- La comptabilisation, la valorisation et la conservation du capital naturel devraient être incluses dans le système de comptabilité nationale, en vue d'accroître la taille de son économie. Madagascar dispose d'un capital naturel riche et varié qui mérite d'être pris en compte pour estimer la valeur réelle de la richesse du pays et lui permettre d'augmenter son PIB. Avec ses ressources naturelles, Madagascar participe à

l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre par la séquestration du carbone et la conservation de la biodiversité.

- Le pays doit tirer profit du dividende démographique, en renversant la trajectoire du défi démographique, et en investissant massivement dans le capital humain. Avec une population estimée à quelque 30 millions d'habitants, plus de 62,3% ont moins de 25 ans. Les jeunes constituent une main d'œuvre importante et des consommateurs potentiels qui contribuent à la croissance. Il s'agit de prendre des mesures incitatives pour favoriser la création des opportunités économiques et d'emploi pour les jeunes.
- La mise en œuvre du Pacte pour l'industrialisation devrait être accélérée pour favoriser une industrialisation rapide et une transformation structurelle à l'horizon 2040. De même les réformes doivent être renforcées pour améliorer la compétitivité de l'industrie des services où le pays dispose d'avantages comparatifs, notamment les services de transport, le tourisme et les TIC pour tirer profit de la 4e révolution industrielle.

Conclusions et recommandations pour la réforme de l'architecture financière mondiale

- Accroître les ressources concessionnelles en faveur de Madagascar avec l'augmentation des ressources des IFD et des BMD, à la faveur de la réforme du système financier international. Cette réforme devrait se traduire par un accroissement des ressources des IFD et des BMD grâce, notamment, à la réorientation des DTS du FMI vers les BMD, à la reconstitution des guichets concessionnels de la BAD, à la maximisation de la capacité de financement des BMD par la mise en œuvre du Cadre d'adéquation des fonds propres (CAF).
- Réformer l'architecture de la dette mondiale pour la rendre plus transparente, souple, accessible et abordable pour les pays à faible revenu tel que Madagascar. Les partenaires au développement devraient soutenir le pays en termes d'appui au renforcement des capacités de la gestion de la dette. Le pays devrait maintenir la trajectoire de la dette soutenable, en privilégiant les emprunts extérieurs concessionnels, en développant le marché intérieur de la dette pour réduire les coûts d'emprunt, et en finançant des projets à forte rentabilité et à fort impact sur la croissance.
- Soutenir la réforme de la révision de la méthodologie de notation de crédit par les agences internationales de notation, pour permettre à Madagascar d'accéder aux marchés financiers internationaux, et disposer de ressources plus importantes pour financer sa transformation structurelle. La BAD devrait y contribuer, en aidant à renforcer les méthodes d'évaluation du risque souverain en vue de réduire la part de subjectivité dans les notations de crédit ainsi que le risque perçu de l'investissement privé dans les pays africains.
- Renforcer l'accessibilité du financement climatique pour Madagascar, qui est un pays très vulnérable à la variabilité climatique, mais qui dispose de capacités limitées en matière de préparation de projets. Les procédures de financement du climat doivent être simplifiées pour les rendre plus accessibles à des pays très vulnérables au climat comme Madagascar. Le pays devrait tirer pleinement parti du guichet d'action climatique de la BAD (429 millions d'USD) et du Fonds pour les pertes et dommages mis en place lors de la COP27 (661 millions d'USD), afin de faire face aux risques climatiques. Madagascar pourrait également bénéficier de plus de financements climatiques, si des mécanismes de financements innovants, tels que l'assurance climatique mise en place par la BAD dans le cadre du Programme africain de financement de la gestion des risques de catastrophe (ADRiFi) sont développés et mis à l'échelle. Les partenaires au développement devraient mobiliser davantage de ressources concessionnelles, aux fins d'investissements climatiques (obligations climatiques, vertes et bleues) pour Madagascar, compte tenu de sa forte vulnérabilité climatique.
- Adopter des réformes pour améliorer l'accès de Madagascar aux facilités de financement d'urgence.

Le pays devrait tirer parti de cette réforme de l'architecture financière mondiale pour faire face aux chocs. Pour ce faire, il est nécessaire de dissocier les quotes-parts et l'accès du pays au financement du FMI, d'introduire des clauses conditionnelles dans les accords de prêt avec les IFI, et créer une facilité africaine de financement d'urgence/un mécanisme ou une institution de stabilité financière. Dans cette perspective, Madagascar soutient l'initiative de la BAD visant la mise en place du mécanisme africain de stabilité financière (AFSM) pour permettre aux pays africains de disposer d'un filet de sécurité financier et de faire face aux chocs.

- Renforcer la participation et la voix de l'Afrique dans les instances de décisions des institutions financières internationales. Madagascar devrait également bénéficier de cette réforme d'amélioration de la gouvernance institutionnelle internationale des IFI, qui permettrait une augmentation des ressources en faveur des pays africains.
- Renforcer les politiques de croissance verte à Madagascar, en améliorant le cadre actuel d'évaluation économique pour prendre en compte la valeur économique du capital naturel. Le pays pourrait ainsi tirer parti de son riche capital naturel pour accroître la taille de son PIB, améliorer son profil de risque pays et d'endettement, en vue de mobiliser des ressources sur les marchés internationaux des capitaux pour financer la transformation structurelle.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le présent rapport pays analyse la problématique de la transformation structurelle de l'économie de Madagascar. Il examine également le financement de la transformation structurelle du pays et la nécessité de réformer l'architecture financière mondiale. Il vise à reproduire, au niveau national, les analyses effectuées à l'échelle continentale dans le rapport principal sur les « Perspectives économiques en Afrique » (PEA) 2024 de la Banque africaine de développement.

Le rapport est structuré en quatre (4) parties. Outre l'introduction, la deuxième partie du document analyse les performances macroéconomiques et les perspectives. La troisième partie fait le bilan sur la transformation structurelle de l'économie malgache. Enfin, la quatrième partie examine le financement de la transformation structurelle du pays et la nécessité de réformer l'architecture financière mondiale.

PERFORMANCES ET PERSPECTIVES ECONOMIQUES DE MADAGASCAR

1

MESSAGES CLÉS

- L'activité économique a continué à progresser avec un taux de croissance du PIB réel estimé à 4,4% en 2023, contre 4,3% en 2022, tirée par l'industrie extractive, le tourisme, les télécommunications, et les investissements publics. La croissance a été négativement affectée par les chocs climatiques (cyclones, sécheresses, inondations) et les effets combinés de la Covid-19 et de chocs multiples.
- Les pressions inflationnistes enregistrées depuis 2021 se sont poursuivies pour atteindre 9,9% en 2023, sous l'effet de l'augmentation continue des cours mondiaux des produits alimentaires et énergétiques dont Madagascar est tributaire.
- Le déficit budgétaire global s'est creusé pour atteindre 6,1% du PIB en 2023, contre 5,4% du PIB en 2022. Il est financé par la dette publique, dont l'encours a également augmenté à 56,1% du PIB en 2023, contre 54,9% du PIB en 2022. Le risque de surendettement reste toutefois modéré.
- Le déficit du compte courant s'est amélioré à 4,5% du PIB en 2023, contre 5,3% du PIB en 2022, avec un niveau de réserves de change qui se situerait à 5 mois d'importation en 2023 contre 4,2 mois en 2022.
- Les perspectives à moyen terme sont favorables, avec un taux de croissance projeté à 4,5% en 2024 et 5,3% en 2025. Ces perspectives sont toutefois sujettes à des risques, notamment les chocs climatiques, la hausse continue des cours mondiaux des produits énergétiques et alimentaires, et les impacts des tensions géopolitiques (guerres en Ukraine et au Moyen-Orient).
- Le renforcement de la stabilité macroéconomique et l'assainissement budgétaire devraient être poursuivis. Les réformes en matière d'accroissement de la mobilisation des ressources intérieures doivent être accélérées, en exploitant les niches fiscales pour augmenter le taux de pression fiscale (12,8% du PIB en 2023), alors que le potentiel fiscal est estimé à 17% du PIB.

Introduction

Le chapitre vise à présenter une analyse des performances économiques de Madagascar pour 2023, incluant des projections de croissance à moyen terme sur la période 2024-2025. Il évaluera les tendances, entre autres, les principaux indicateurs macroéconomiques, les politiques budgétaires et monétaires et les changements au niveau des flux financiers nationaux et internationaux, des investissements et la dette publique. Le chapitre abordera les principaux risques pesant sur les perspectives et proposera des options stratégiques pour favoriser des taux de croissance élevés et résilients, en vue de soutenir la stabilité macroéconomique et la transformation économique, et faire face aux chocs qui continuent de fragiliser l'économie du pays.

1.1. Performance de la croissance

L'activité économique a continué à progresser avec un taux de croissance du PIB réel estimé à 4,4% en 2023, contre 4,3% en 2022. Du côté de l'offre, la croissance a été tirée par l'industrie extractive (+5,2%), le tourisme (+14,6%), et les télécommunications (15,2%). Du côté de la demande, la croissance a été impulsée principalement par d'importants investissements publics (12,2% du PIB en 2023 contre 5,4% en 2022) et les exportations portées par une demande mondiale croissante pour les minerais stratégiques (nickel, cobalt, lithium et graphite) essentiels à la fabrication de batteries électriques. La croissance a été négativement affectée par les chocs climatiques (cyclones, sécheresses, inondations) et les effets combinés de la Covid-19 et des chocs multiples.

1.2. Autres évolutions macroéconomiques et sociales récentes

Politique monétaire – inflation – taux de change : L'inflation a progressivement augmenté depuis 2021, pour atteindre 9,9% en 2023, sous l'effet de l'augmentation continue des cours mondiaux des produits alimentaires et énergétiques, avec les perturbations des chaînes d'approvisionnement liées aux chocs multiples. L'inflation liée aux produits alimentaires (67,3% du panier de la

ménagère) s'est établie à 12% en 2023, contre 9,5% en 2022, celle de l'énergie (5,5% du panier de la ménagère) s'est affichée à 8,3% en 2023, contre 7,8% en 2022. Pour atténuer l'inflation, la Banque centrale de Madagascar (BFM) a poursuivi sa politique de resserrement monétaire entamée depuis 2021. En août 2023, la BFM a relevé les taux des Facilités de dépôts (FDD) et des Facilités de prêt marginal (FPM) à 9% et 11% respectivement, contre 8,1% et 10,1% à la fin de décembre 2022. La monnaie nationale (Ariary) a affiché une relative stabilité, grâce au ralentissement des demandes de paiements d'importation et à l'appréciation du dollar US vis-à-vis de l'Euro. Ainsi, l'Ariary s'est déprécié de 1,2% et de 1,1% respectivement par rapport au dollar US et l'euro en 2023.

Politique budgétaire – dette publique : En dépit de la progression des recettes fiscales (12,8% du PIB en 2023, contre 9,3% du PIB en 2022), l'augmentation des dépenses (22,7% du PIB en 2023, contre 18,3% du PIB en 2022), liée à la poursuite de la mise en œuvre des mesures d'atténuation des effets des chocs multiples, a exacerbé les déséquilibres budgétaires. Le déficit budgétaire primaire s'est dégradé en passant de 4,9% du PIB en 2022 à 5,2% en 2023. Quant au déficit budgétaire global, il s'est creusé pour atteindre 6,1% du PIB en 2023, contre 5,4% du PIB en 2022. Le déficit est financé par la dette publique, dont l'encours a augmenté pour atteindre 56,1% du PIB en 2023, contre 54,9% du PIB en 2022, avec un risque de surendettement resté modéré depuis 2021. La dette publique et garantie par l'État est constituée de 71,5% de dette extérieure (39,6% du PIB), et de 28,5% de dette intérieure (16,5% du PIB) en 2023. Les prêts concessionnels représentent 83,4% de la dette extérieure, tandis que les prêts commerciaux concernent 0,7% de la dette extérieure. La dette multilatérale et bilatérale représente respectivement 61,2% et 12,8% de la dette extérieure en 2023.

Le pays a conclu avec le FMI, le 21 juin 2024, un nouveau programme triennal de Facilité élargie de crédit (FEC), d'un montant de 337 millions d'USD, et un programme de Facilité pour la résilience et la durabilité (FRD) de 321 millions d'USD. Cette

« L'activité économique est restée robuste avec un taux de croissance estimé à 4,4% en 2023 contre 4,3% en 2022, et les perspectives à moyen terme sont favorables avec une croissance prévue de 4,5% en 2024 et de 5,3% en 2025 ».

décision permet un décaissement d'environ 48 millions d'USD au titre de la FEC.

Position extérieure – flux financiers extérieurs : Les cours soutenus des produits d'exportation (notamment le nickel) et la reprise du tourisme, ainsi que la réduction des coûts du fret ont ramené le déficit courant à 4,5% du PIB en 2023, contre 5,3% du

PIB en 2022. Le déficit a été essentiellement couvert par les prêts-projets, l'appui budgétaire et les investissements directs étrangers (IDE), même si les IDE ont baissé de 18,5% entre 2022 et 2023, passant de 314 à 256 millions d'USD. Les réserves de change se situeraient à 5 mois d'importations en 2023 (2 481 millions d'USD) contre 4,2 mois en 2022 (2 127 millions d'USD).

Tableau 1 : Indicateurs macroéconomiques et sociaux 2019-2025

Indicateurs	2019	2020	2021	2022	2023(e)	2024(p)	2025(p)
Taux de croissance du PIB	4,4	-7,1	5,7	4,3	4,4	4,5	5,3
Taux de croissance du PIB réel par habitant	1,9	-9,7	3,3	1,9	2,0	2,1	3,0
Inflation	5,6	4,2	5,8	8,2	9,9	8,1	7,5
Solde budgétaire (dons compris) (% PIB)	-1,4	-4,0	-2,8	-5,4	-6,1	-4,1	-4,6
Solde primaire (% PIB)	-0,7	-3,2	-2,2	-4,9	-5,2	-3,3	-3,8
Solde du Compte courant (% PIB)	-2,3	-5,4	-4,9	-5,3	-4,5	-4,4	-4,0
Population totale (Millions)	27,5	28,2	28,9	29,6	30,3		
Espérance de vie à la naissance (ans)	65,9	65,2	64,5	65,2	66,4		

Source : Données du Département des statistiques - BAD ; estimations (e) et prévisions (p) – avril 2024

Évolutions sociales : En dépit des performances économiques récentes, la pauvreté reste élevée à Madagascar, à cause de la faible croissance à long terme du PIB réel par habitant, de la faiblesse du capital humain, de la faible capacité de l'économie à créer des emplois formels, et de la récurrence des chocs climatiques. Le taux de pauvreté national a progressé de 72,9% en 2012 à 75,2% en 2022. Le taux de pauvreté rurale est élevé, mais relativement stable (79,9% en 2022 contre 80,6% en 2012), tandis que la pauvreté urbaine a augmenté significativement de 13,3 points de pourcentage (55,5% en 2022, contre 42,2% en 2012). En particulier, la pauvreté est très élevée dans les régions Sud et Sud-Est avec un taux supérieur à 91,2% à cause des chocs climatiques. Les régions du Sud (Atsimo Andrefana, Androy, Anosy) sont aussi les plus touchées par les

sécheresses et l'insécurité alimentaire et nutritionnelle, avec 87,8% des habitants du Sud n'atteignant pas l'apport minimal de 2 133 kcal/jour, contre une moyenne nationale de 72,4% (INSTAT). Les inégalités de revenus sont également importantes, mais elles se réduisent avec un indice de Gini estimé à 36,8 en 2022, contre 38,2 en 2012, à cause de l'appauvrissement des zones urbaines. Selon l'INSTAT, le taux de chômage est estimé à 6,6% en 2022, dont 70% de jeunes de 15 à 30 ans, et l'emploi informel représente 95,2% de l'emploi total. En matière de protection sociale, seuls 5% des ménages les plus pauvres bénéficient actuellement de protection sociale. Le pays compte élargir l'accès à la protection sociale, grâce à un programme qui ciblera au moins 3 millions de personnes, soit 13% des ménages extrêmement pauvres.

Encadré 1: Impacts du resserrement des conditions financières

Les banques centrales ont augmenté leur taux d'intérêt afin de stabiliser les prix face aux chocs multiples. La Banque centrale européenne (BCE) a fixé son taux de refinancement de 0% en mars 2022 à 4,5% en mars 2024. La Réserve fédérale a relevé son taux directeur de 0% en mars 2022 à une fourchette de 5,25-5,50% en avril 2024. Le resserrement des conditions financières pourrait avoir des impacts sur Madagascar à travers les canaux suivants :

Dette publique : La hausse des taux d'intérêt mondiaux ont fait augmenter le coût de l'emprunt sur les marchés mondiaux. Le ratio service de la dette publique/recettes estimé à 28% en 2023 devrait augmenter pour atteindre 32% en 2024 et 53% en 2026. Les paiements d'intérêts sur la dette sont passés de 0,6% du PIB en 2022 à 0,9% du PIB en 2023, réduisant ainsi les marges de manœuvre pour les dépenses publiques et augmentant les vulnérabilités liées à la dette.

Investissements : Les investissements directs étrangers et de portefeuille ont baissé, passant de 314 millions d'USD (soit 2,1% du PIB) en 2022 à 256 millions d'USD (soit 1,6% du PIB) en 2023, soit une diminution de 18,5%. Cette baisse pourrait être liée, en partie, à la morosité de l'activité économique mondiale, combinée au resserrement des conditions financières internationales, qui réduiraient les capacités des investisseurs à mobiliser des financements pour investir à Madagascar.

Exportations : Les exportations totales ont baissé de 13%, en passant de 3,48 milliards d'USD (soit 23% du PIB) en 2022 à 3,03 milliards d'USD (soit 19,2% du PIB) en 2023. Les principaux produits d'exportation du pays (cobalt, vanille, graphite, nickel) ont connu une baisse de la valeur de leurs exportations, respectivement de 48%, 47%, 45%, et 6%, en raison de la baisse des prix de ces produits. Cette baisse des exportations est due à la baisse de la demande extérieure liée au ralentissement des économies développées causé en partie par le durcissement des conditions financières internationales.

1.3. Perspectives macroéconomiques et risques

Perspectives : Les perspectives à moyen terme sont favorables, avec un taux de croissance projeté de 4,5% en 2024 et 5,3% en 2025. Du côté de l'offre, la croissance serait portée par la reprise du tourisme et l'essor du secteur extractif, à la faveur de l'application du nouveau code minier adopté en 2023. Du côté de la demande, la croissance devrait être impulsée principalement par les investissements publics et les exportations. L'inflation devrait se situer à 8,1% en 2024 et 7,5% en 2025, avec la poursuite de la politique monétaire restrictive et selon l'hypothèse de bonnes campagnes agricoles. L'assainissement budgétaire devrait se poursuivre avec un déficit budgétaire primaire projeté à 3,3% du PIB en 2024, grâce à la hausse attendue des recettes à la

faveur des réformes du secteur pétrolier, mais qui atteindrait 3,8% du PIB en 2025. L'encours de la dette publique devrait légèrement baisser autour de 55,8 % du PIB en moyenne durant la période 2024-2025. La balance courante devrait continuer à s'améliorer pour atteindre 4,4% du PIB en 2024 et 4% du PIB en 2025 grâce à la reprise du tourisme et la tendance observée de diminution des importations.

Risques : Les perspectives à moyen terme sont sujettes à des risques. Madagascar est très vulnérable aux chocs climatiques dont les impacts pourraient affecter les perspectives de croissance. Le pays reste également exposé à la hausse continue des cours mondiaux des produits énergétiques et alimentaires, et les tensions géopolitiques (guerres en Ukraine et au Moyen-Orient). Néanmoins, ces risques pourraient

être atténués par la mise en œuvre réussie de la Politique générale de l'État et des réformes engagées dans les domaines des finances publiques, des mines, des télécommunications et de l'énergie, soutenues par les partenaires au développement.

1.4. Options stratégiques pour favoriser une croissance forte et résiliente : renforcer la stabilité macroéconomique et la transformation économique

Politique budgétaire : Le pays devrait continuer à renforcer la stabilité macroéconomique et l'assainissement budgétaire. Il convient d'accélérer les réformes en matière d'accroissement de la mobilisation des ressources intérieures, en exploitant les niches fiscales, et d'augmenter le taux de pression fiscale (12,8% du PIB en 2023), alors que le potentiel fiscal est estimé à 17% du PIB. L'efficacité des dépenses devrait être également renforcée, en poursuivant les réformes sur l'exécution budgétaire, les risques budgétaires (notamment les transferts publics vers les entreprises publiques), les procédures de passation des marchés, et la rationalisation des dépenses fiscales qui représentaient 28,5% des recettes fiscales et 2,92% du PIB en 2021.

Politique monétaire : La Banque centrale de Madagascar (BFM) poursuivra la politique monétaire restrictive pour contrer les effets de l'inflation. Le Comité monétaire de la BFM a décidé, le 7 mai 2024, de maintenir le taux des facilités de dépôts et le taux des facilités de prêt marginal respectivement à 9% et 11%.

Réformes structurelles : Au niveau de l'environnement des affaires, les réformes méritent d'être poursuivies pour renforcer le secteur privé,

notamment l'adoption des textes d'application de la nouvelle loi sur l'investissement et du nouveau code minier. Il convient également de procéder à la relecture de la loi sur le partenariat public privé - PPP (loi 2015-039) et renforcer les capacités du dispositif institutionnel, tout en mettant l'accent sur la synergie et la complémentarité entre les différentes structures en charge des PPP, notamment l'Unité PPP de la Présidence, la Direction de la promotion des PPP (DP3P) du Ministère de l'Économie et des Finances et l'Economic Development Board de Madagascar (EDBM).

Au niveau sectoriel, il est important d'accélérer les réformes du secteur de l'énergie pour améliorer la compétitivité de l'économie, notamment le redressement de la société nationale d'électricité JIRAMA, la mise en place d'un organe régulateur du secteur de l'électricité, et la promotion des énergies renouvelables. Dans le domaine des télécommunications, la libéralisation du secteur entamée en 2023 devrait être accélérée pour créer un marché plus ouvert à la concurrence fournissant des services de qualité à des coûts réduits, améliorant ainsi la compétitivité du pays.

Sur le plan industriel, il convient de promouvoir la production locale et diversifier l'économie par la substitution des importations par les produits nationaux pour faire face à la hausse des prix des produits importés.

Au niveau social, et en vue de rendre la croissance plus résiliente et inclusive, le pays devrait élargir et renforcer les programmes de protection sociale pour les ménages extrêmement pauvres et les communautés vulnérables, à cause notamment de chocs climatiques. Seul 5% des ménages les plus pauvres et 3% des enfants les plus pauvres bénéficient des programmes de protection sociale, selon l'UNICEF.

BILAN DES PROGRÈS DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE DE MADAGASCAR

2

MESSAGES CLÉS

- Au-delà des changements de modèles économiques, Madagascar ne parvient pas à sortir de la « trappe à pauvreté ». La croissance du PIB réel est restée faible sur trois décennies 1980-2009. Le pays a renoué avec la croissance au cours de la décennie 2010-2019, mais cette performance reste insuffisante pour rattraper le retard, le taux de croissance du PIB réel par habitant ayant été négatif durant trois décennies (1980 à 2009).
- Le pays a connu des crises politiques et institutionnelles successives qui ont fortement contribué à éroder les fondamentaux de la croissance, à affaiblir les institutions de l'État, et à détériorer la situation sociale et aggraver la pauvreté.
- Au cours des 20 dernières années, la structure économique du pays a subi un changement structurel en faveur de l'industrialisation, porté par les investissements dans le secteur minier. En effet, la part du secteur industriel est passé de 16% du PIB en 2000 à 27% du PIB en 2021.
- Le secteur agricole a été marqué, au cours des trois décennies, par une très faible productivité du travail et une réorientation des emplois agricoles vers les activités de services qui sont aussi très peu productives.
- Les besoins de financement annuels pour accélérer la transformation structurelle à Madagascar sont importants, estimés à 7,27 milliards d'USD par an jusqu'en 2030, selon le scénario des Objectifs de développement durable (ODD), et 1,27 milliard d'USD par an jusqu'en 2063, selon le scénario de l'Agenda de l'Union africaine. Le déficit de financement annuel est estimé à 7,18 milliards d'USD (40,6% du PIB) pour l'horizon 2030 et 1,26 milliard d'USD (7,1% du PIB) pour l'horizon 2063.

« Afin d'accélérer la transformation structurelle de Madagascar, et mettre le pays au même niveau que les pays en développement très performants ayant actuellement des niveaux de développement comparables, les besoins de financement annuels sont estimés à 7,27 milliards de dollars US à l'horizon 2030 et 1,27 milliards de dollars US à l'horizon 2063 ».

Introduction

Le présent chapitre vise à donner un aperçu complet des progrès en matière de transformation économique à Madagascar dans un monde en mutation, identifier ses principales tendances et décrire ses caractéristiques et estimer les besoins de financement pour accélérer la transformation structurelle. Il adoptera à la fois une approche historique et une approche prospective en matière de transformation, en comparant la performance de Madagascar avec celle de l'Afrique et d'autres pays similaires, et tirer des leçons pour l'avenir. Le chapitre évaluera également l'impact d'un large éventail de facteurs socioéconomiques, financiers, externes et de gouvernance sur la situation de la transformation structurelle du pays (ou absence de transformation), ainsi que les besoins et les déficits de financement, avec l'objectif de mettre en évidence les principaux facteurs d'attraction et de contraintes, en vue d'orienter l'élaboration des politiques et des opportunités d'investissement.

2.1. Performances économiques et transformation structurelle de Madagascar

Au-delà des changements de modèles économiques, Madagascar n'a pas pu sortir des « trappes à pauvreté ». De l'indépendance en 1960 à ce jour, Madagascar a expérimenté trois principaux modèles économiques. Le modèle socialiste a été expérimenté sur la période 1960 à 1980. De 1981 à 2000, le pays a mis en œuvre le modèle néolibéral avec les Politiques d'ajustement structurel (PAS). Depuis 2001, le modèle mis en œuvre est axé sur un partenariat entre l'État et le secteur privé. Après une brève reprise économique en 1979 avec un taux de croissance du PIB de 9,8%, le pays a connu une chute de la croissance avec un taux de 0,8% en 1980. La période 1980-1989, marquée par la mise en œuvre des politiques de stabilisation financière et d'ajustement structurel, n'a pas enregistré une très forte croissance. Le taux de croissance du PIB réel était de 0,4% en moyenne sur la période 1980-1989, même si le taux de croissance s'est situé au-dessus du taux d'accroissement démographique de 2,8% en 1988 (3,4%) et en 1989 (4,2%). Les deux décen-

nies qui ont suivi (1990-1999 et 2000-2009) ont été caractérisées par une série de crises sociopolitiques, dont les pics ont été atteints en 1991 et 2009. Ces crises ont fortement contribué à affaiblir les institutions de l'État, à réduire l'activité économique, et à détériorer la situation sociale. La croissance a donc été timide, avec un taux moyen de 1,6% pendant ces deux décennies.

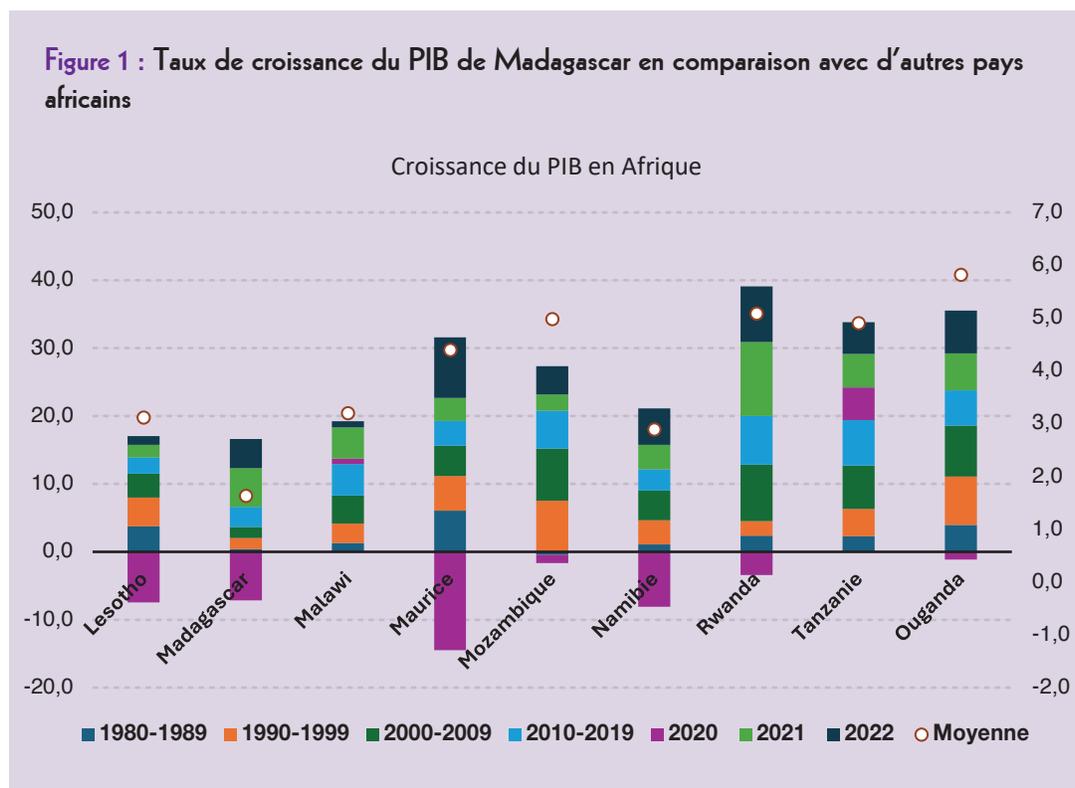
Au cours de la décennie 2010-2019, le pays a renoué avec la stabilité politique et institutionnelle, ce qui a créé les conditions favorables pour une relance de l'activité économique. Le taux de croissance s'est ainsi établi à 3%, durant cette période. Cependant, cette tendance positive de la croissance a été interrompue avec l'avènement de la pandémie de Covid-2019. Après un taux de croissance de 4,4% en 2019, la pandémie a mis le pays dans une profonde récession en 2020, avec une contraction du PIB de 7,1%. Les principaux moteurs de la croissance ont été touchés notamment les secteurs des mines (-56,8%), l'hôtellerie (-55,8%) et le textile-habillement (-15,7%). Après la mise en œuvre des mesures prises par les pouvoirs publics pour atténuer la crise sanitaire et relancer l'économie, la croissance a rebondi à 5,7% en 2021, soutenue par les investissements qui ont atteint 23,2% du PIB en 2021, contre 19,5% en 2020. Cet élan de croissance s'est ralenti en 2022, avec un taux de 4,3%, contre une prévision de 5,3%, à cause des effets combinés des catastrophes naturelles (cyclones, tempêtes tropicales et sécheresses), de la Covid-19 et des chocs multiples. Globalement, durant la période 1980-2022, le taux de croissance moyen du PIB réel de Madagascar a été faible (1,6%) pour accélérer la transformation structurelle, et réduire la pauvreté. Ce taux est inférieur à celui des pays tels que le Malawi (3,2%), Maurice (4,4%), le Mozambique (5%), la Tanzanie (4,9%), le Rwanda (5,1%) et l'Ouganda (5,8%) durant la même période.

Concernant le taux de croissance du PIB réel par habitant, il a été négatif durant trois décennies (1980 à 2009), du fait, entre autres, de la faible croissance du PIB à long terme, de la forte croissance démographique et de la faible performance des politiques publiques. Il s'est affiché à

0,3% sur la période 2010-2019 correspondant à une période où le taux de croissance du PIB réel était relativement soutenu, à 3%. Avec la récession de l'économie en 2020, à la suite des effets de la Covid, le taux de croissance du PIB réel par habitant a fortement chuté pour se situer à -9,7%. Les gains du PIB par habitant obtenus entre 2010-2019 ont été annihilés par la Covid-19. La pandémie a accentué la précarité avec des pertes d'emplois et de revenus et l'augmentation de la pauvreté. D'après les résultats de l'enquête réalisée par l'Economic Development Board de Madagascar (EDBM), on estimait à 27% les employés du secteur structuré, qui ont été mis au chômage du fait de la pandémie. Les estimations

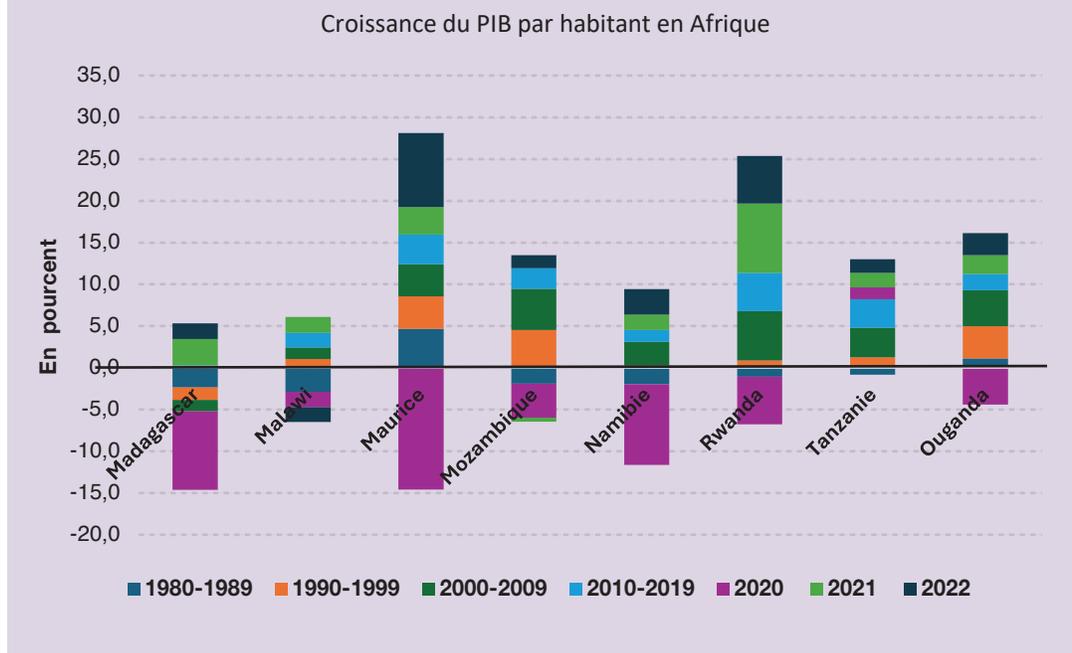
indiquaient que le taux de pauvreté (1,9 USD par jour) est passé de 74,3% à 77,4% entre 2019 et 2020 (Banque mondiale). La reprise économique de 2021 s'est traduite par une amélioration du taux de croissance du PIB réel par habitant qui s'est établi à 3,3%, avant de baisser à 1,9% en 2022, en raison du ralentissement de la croissance causée par les effets des chocs multiples. Comparé aux autres pays du continent, Madagascar est le seul pays africain ne connaissant pas de conflit, mais dont le PIB par habitant diminue depuis 1960. Le Malgache moyen d'aujourd'hui est 41% plus pauvre qu'en 1961 (Banque mondiale, 2020).

Figure 1 : Taux de croissance du PIB de Madagascar en comparaison avec d'autres pays africains



Source : Calcul des auteurs sur la base des données PEA 2024

Figure 2 : Taux de croissance du PIB par habitant de Madagascar en comparaison avec d'autres pays africains



Source : Calcul des auteurs sur la base des données PEA 2024

2.2. Transformation structurelle de Madagascar : facteurs déterminants, goulots d'étranglement et opportunités

a) Transformation structurelle de l'économie de Madagascar

Au cours des 20 dernières années, la structure économique du pays a subi un changement structurel en faveur de l'industrialisation, grâce aux investissements dans le secteur minier. La part du secteur industriel est passé de 16% du PIB en 2000 à 27% du PIB en 2021, portée par les investissements directs étrangers dans le secteur minier. Quant au secteur de l'agriculture, sa part dans le PIB a baissé de 29% en 2000 à 25% en 2021, en raison de l'impact croissant des effets des changements climatiques, de la détérioration des infrastructures rurales et des opportunités limitées des populations rurales. Le secteur des services demeure le plus important de l'économie, même si sa part dans le PIB a baissé de 7 points, en passant de 55% en 2000 à 48% en 2021. Il reste dominé par les branches les moins produc-

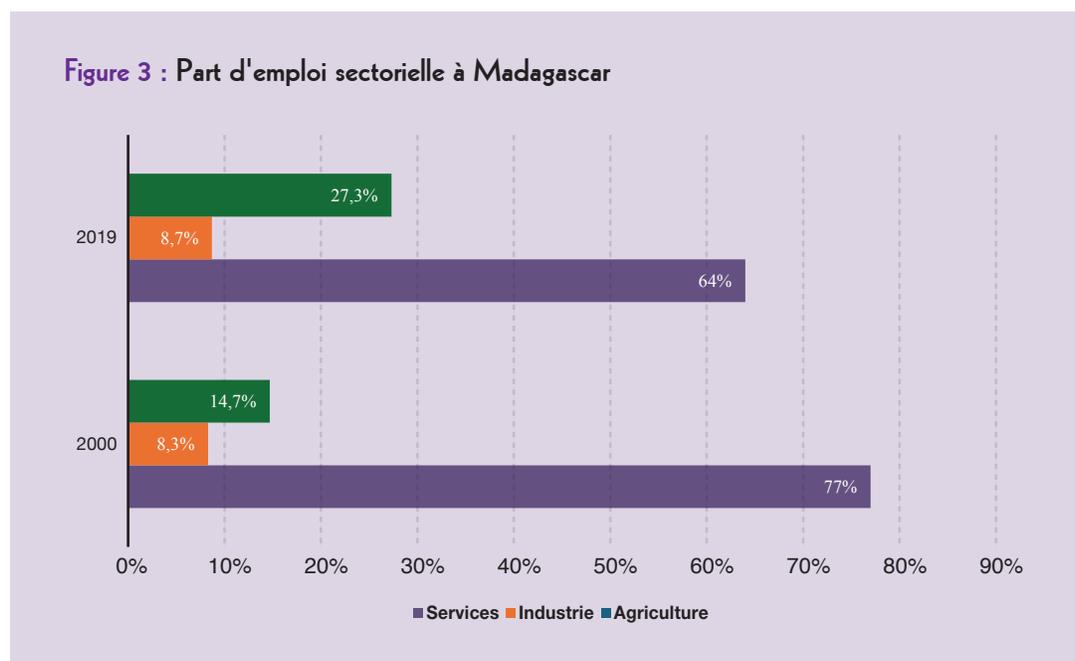
tives (commerce, entretiens, réparations et transport) qui représentent 18,8% du PIB en 2021, et où se concentrent l'essentiel des activités informelles. Bien que la partie structurée la plus productive des services (télécommunication, banques et assurances) reste encore peu développée (9% du PIB en 2021), elle est très dynamique, notamment avec l'ouverture du secteur des télécommunications à plus de concurrence.

Cependant, si le changement structurel pour créer des valeurs ajoutées supérieures, est restée globalement lente pour réduire significativement la pauvreté. L'évolution du marché du travail est différente de celle de la composition du PIB ; les travailleurs étant passés de l'agriculture aux services, alors que la composition du PIB est passée de l'agriculture à l'industrie. L'emploi dans l'agriculture en pourcentage de l'emploi total est ainsi passé de 77% en 2000 à 64% en 2019, tandis que l'emploi dans les services est passé de 14,7% en 2000 à 27,4% en 2019. L'agriculture reste le plus grand pourvoyeur d'emplois, mais le

secteur est caractérisé par une faible productivité relative du travail (21%¹). L'agriculture de subsistance domine et emploie quelque 75% de la population active. La réorientation des emplois agricoles s'est opérée vers des activités de services très peu productives (activités informelles). En revanche, l'emploi dans l'industrie est resté pratiquement stable, de 8,3% en 2000 à 8,7% en 2019, en raison de l'accroissement des investissements dans les industries minières très peu intensives en main-d'œuvre. En somme,

l'économie malgache est caractérisée par un secteur agricole important mais en repli, un secteur des services à faible productivité, et un secteur industriel de petite taille mais à croissance rapide. Le pays présente des avantages comparatifs dans les mines, le textile et habillement, l'agroalimentaire, la pêche, et l'informatique/externalisation des processus métier, mais n'a pas été en mesure de les exploiter pour accélérer la transformation structurelle de son économie.

Figure 3 : Part d'emploi sectorielle à Madagascar



Source : Calcul des auteurs sur la base des données PEA 2024

b) Analyser la transformation structurelle de Madagascar à travers la décomposition de la productivité du travail

La contribution de la transformation structurelle à la productivité du travail peut être analysée selon une méthodologie proposée par McMillan et Rodrik (2011). La productivité peut croître grâce à l'augmentation de l'intensité du capital au sein de chaque secteur, l'innovation technologique, ou les gains d'efficacité découlant de la réallocation intrasectorielle des ressources. La productivité globale de l'économie peut également croître

grâce à la réaffectation du travail des secteurs à faible productivité vers les secteurs à forte productivité. C'est cette seconde dynamique qui constitue la contribution de la transformation structurelle à la productivité du travail – que nous appelons ci-après, « composante changement structurel » de la productivité du travail.

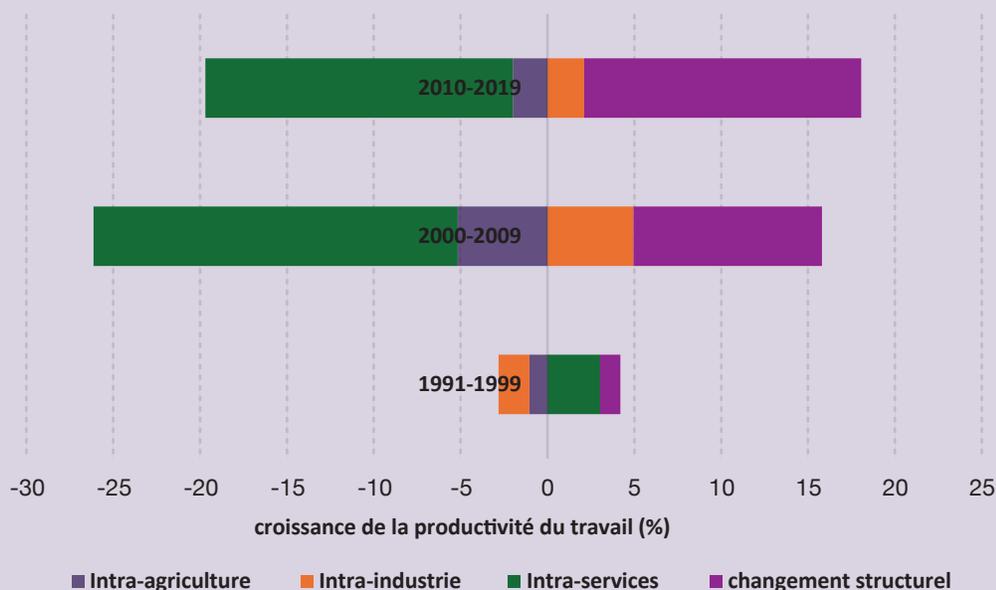
Le secteur agricole à Madagascar a été marqué par une très faible productivité du travail, au cours des trois décennies, sur la période 1991-2019 (cf. figure 4). La productivité du travail a même baissé pendant la décennie 2000-2009 par rapport à la

¹ BAD, Données PEA 2024, Emploi agricole, valeur ajoutée et productivité relative du travail par étapes de transformation structurelle en Afrique, 2021

décennie précédente 1991-1999, avant d'enregistrer une légère hausse sur la période 2010-2019. En revanche, la productivité du travail du secteur industriel a augmenté pendant la décennie 2000-2009 par rapport à la décennie précédente (1991-1999), grâce aux investissements dans le secteur minier et les zones franches. Toutefois, la productivité du travail du secteur industriel a connu un repli pendant la décennie 2010-2019, à cause de la contraction de l'activité économique, due à la crise politique et institutionnelle que le pays a connue de 2009 à 2012. La crise politique survenue en 2009 a conduit à une contraction du secteur secondaire (-5,7%) et du PIB réel (-4%), contre un taux de croissance du secteur secondaire et du PIB réel de 7,1% et 6,7% respectivement en 2008. Au cours de cette période de crise politique, les accords commerciaux préférentiels de l'AGOA (Loi sur la croissance et les opportunités en Afrique) qui donnaient un accès hors taxes des produits malgaches au marché américain, ont été suspendus, ce qui a impacté négativement l'industrie textile malgache. Ainsi, le taux de

croissance de la branche textile s'est établi à -19,6%, -6% et -0,5% respectivement en 2009, 2010 et 2011. Concernant le secteur des services, il est caractérisé par des activités peu productives avec une faible productivité du travail au cours des trois décennies (1991-2019). En plus, au cours de la période 1991-2019, la productivité du travail du secteur des services a été marquée par une tendance baissière, ce qui indique le développement d'activités informelles, avec une augmentation de l'emploi mais une productivité négative. Ainsi, les travailleurs sont passés du secteur de l'agriculture vers les services avec des emplois informels et peu productifs. D'une manière générale, Madagascar a amorcé un changement structurel, au cours de la période 1991-2019, sous l'effet d'une augmentation progressive de la productivité globale du travail, selon les données disponibles². Madagascar est un pays à faible revenu, et on observe généralement que, dans cette catégorie de pays, le changement structurel se produit plus rapidement que dans les autres catégories de pays.

Figure 4 : Madagascar : croissance de la productivité globale du travail, contribution interne et changement structurel, 1991-2019



Source : Calcul des auteurs sur la base des données PEA 2024

² PEA 2024, Données de l'Aggregate labor productivity growth: contribution from within and structural change, income groups, 1991-2019

Sur la base de leur part d'emploi par secteur, les économies africaines peuvent être classées à différents stades de transformation structurelle. Le premier stade de transformation est celui où l'agriculture est le secteur le plus important en termes de part d'emploi dans l'économie. Ces économies sont considérées comme structurellement sous-développées. Les économies pour lesquelles le taux d'emploi dans les services est plus élevé que dans l'agriculture, l'agriculture étant le deuxième secteur en importance, sont identifiées comme en développement structurel. Le dernier groupe est celui des économies dans lesquelles le taux d'emploi est plus élevé dans l'industrie manufacturière que dans l'agriculture ; celles-ci sont identifiées comme structurellement développées (PEA, 2024). En se basant sur cette définition, l'économie de Madagascar se situe au premier stade de transformation avec un taux d'emploi agricole de 64% des emplois totaux.

c) Croissance rapide des revenus et des emplois incorporés par les exportations de services

Le développement des activités d'exportation a

favorisé l'essor du secteur des services, notamment les services fournis aux entreprises et les services de transport de marchandises. En effet, les secteurs d'exportation à Madagascar sont l'agroalimentaire, les industries extractives, les télécommunications et les activités dans les zones franches à vocation exportatrice. Ces secteurs constituent les moteurs de croissance du pays, et contribuent au tiers de la croissance du PIB. Ils ont des liens étroits avec les autres secteurs de l'économie nationale. Les industries agroalimentaires, les zones franches (y compris le textile et la confection) et les technologies de l'information sont également les secteurs où des emplois formels se créent, employant la main-d'œuvre rurale, des femmes et des jeunes. Ainsi, une analyse des tendances en matière d'intensité technologique des exportations de Madagascar montre que les produits manufacturés d'exportation de faible technologie représentent entre 91,1% et 96,7% des exportations de produits manufacturés sur la période 2010-2021. Ce taux varie entre 8,8% et 3,07% pour les exportations de produits manufacturés de moyenne et de haute technologie (cf. figure 5).

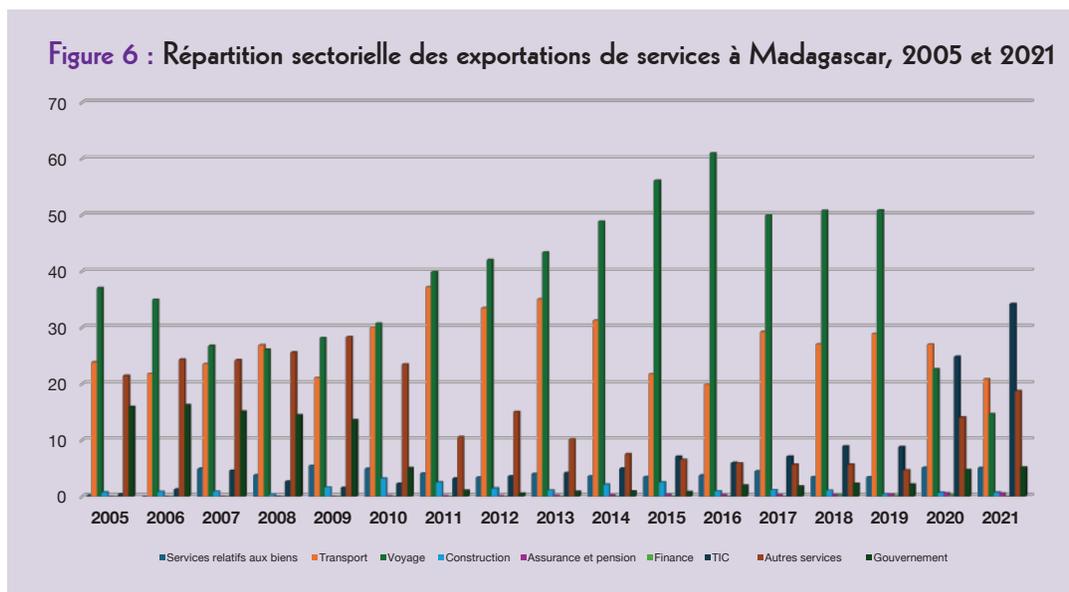
Figure 5 : Commerce de produits manufacturés de Madagascar selon l'intensité technologique, 2010–21



Source : Calcul des auteurs sur la base des données PEA 2024

En ce qui concerne le commerce des services, il a évolué de 928,8 millions d'USD (46,9% du commerce total) en 2020 à quelque 2,7 milliards d'USD (24,8% du commerce total) en 2022³. Les transports, les voyages et les services de technol-

ogie et d'information représentent respectivement 26,9%, 39% et 7%, en moyenne des exportations des services sur la période 2005-2021 (cf. figure 6).



Source : Calcul des auteurs sur la base des données PEA 2024

d) Principaux obstacles à une transformation structurelle rapide

La transformation structurelle de l'économie malgache est confrontée aux obstacles suivants :

Défi démographique : Le pays est confronté à un grand défi démographique qui n'est pas sur une bonne trajectoire vers la réalisation du dividende démographique. Le taux de croissance de la population reste relativement élevé, 2,4% en 2022, avec une population estimée à près de 30 millions d'habitants, dont plus de 62,3% ont moins de 25 ans. Les jeunes sont plus frappés par le chômage, et 70% des chômeurs sont âgés de 15 à 30 ans. Quelque 500 000 jeunes arrivent annuellement sur le marché du travail qui ne parvient pas à absorber ces flux. Le pays devrait renverser la trajectoire pour profiter du dividende démographique, en investissant massivement

dans le capital humain (éducation, développement des compétences, santé, emploi des jeunes).

Changement climatique : Les effets du changement climatique constituent une contrainte majeure pour une transformation structurelle. Madagascar est très exposé aux effets du changement climatique, qui ont de graves répercussions sur la production agricole et les infrastructures socioéconomiques. Le pays subit une baisse de la pluviométrie et une hausse de température, tandis qu'il est fréquemment exposé à des phénomènes météorologiques extrêmes tels que les cyclones, les pluies fortes de 35 mm/par jour, des périodes de sécheresse de 22 jours, une période de chaleur en moyenne de 6 jours et de fraîcheur de 7 jours et la baisse de la pluviométrie (GERICS⁴). On observe une baisse de la pluviométrie et une hausse de la température atteignant 40°C dans la partie Sud du pays, qui

³ PEA 2024, Chiffres de Trends in Africa's services trade, 2000-2022

⁴ German Climatique Services Center

souffre de sécheresses prolongées, de la diminution des ressources en eau, et de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. En plus de la sécheresse, le pays présente l'un des risques cycloniques les plus élevés parmi les pays africains, avec une moyenne de 3 à 4 cyclones chaque année. Il est important donc de renforcer davantage la prise en compte de la dimension climatique dans le processus de transformation structurelle, en mettant l'accent sur des infrastructures résilientes, des investissements verts, l'économie bleue et circulaire et la transition énergétique.

Secteur informel : Un autre obstacle à l'accélération de la transformation structurelle est le caractère informel très accentué de l'économie malgache. Le secteur informel représente 83,3% de l'économie, et 95,2% des emplois sont informels. Le défi est de développer le secteur industriel (27,8% du PIB et 8,9% du total des emplois) pour absorber non seulement les emplois du secteur informel, mais aussi permettre une réorientation des emplois agricoles vers le secteur industriel, plutôt que vers des activités de services peu productives avec des emplois précaires sans couverture sociale. Seuls les travailleurs salariés et les artisans sont couverts par le régime malgache de sécurité sociale, à partir de janvier 2022.

Questions politiques : Les tensions politiques à répétition ont ralenti les activités économiques, aggravé la pauvreté et retardé la transformation structurelle du pays. Elles ont contribué à détériorer davantage la situation de fragilité du pays, ce qui n'a pas favorisé un changement structurel. En effet, Madagascar a payé un lourd tribut aux différentes crises politiques qui ont négativement et durablement impacté l'activité économique et détérioré la situation sociale. Les estimations de l'impact économique des crises politiques font apparaître un manque à gagner, en termes de point de croissance du PIB par habitant, d'environ 3% par année de crise (Ferdi, 2020). En outre, le pays est confronté à des défis de gouvernance. La faiblesse des institutions et la corruption sont également des obstacles importants. Cette contrainte affaiblit la capacité de l'État à mettre en

œuvre des politiques efficaces et à attirer des investissements. Selon l'indice Mo Ibrahim, Madagascar a obtenu 44,2/100 points et occupait la 34e place en 2022 sur 54 pays classés. Selon le classement de l'Indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International en 2022, Madagascar a obtenu un score de 26/100 et occupe la 142e place sur 180 pays. En conséquence, le renforcement de la transparence et la reddition des comptes dans la gestion publique est essentiel pour améliorer la confiance des investisseurs et soutenir la transformation structurelle.

Contraintes de financement : L'accès difficile au financement des entreprises, en particulier des petites et moyennes entreprises, constitue également une contrainte majeure pour leur développement et la transformation structurelle de l'économie. L'accès aux services financiers reste limité, tout comme l'offre de produits financiers. L'inclusion financière est relativement faible, avec moins de 30% des adultes qui utilisent les services financiers formels. Le relèvement progressif, depuis 2021, des taux de la Banque centrale, notamment le taux des facilités de dépôts à 9% et le taux des facilités de prêt marginal à 11%, renchérit davantage les crédits aux entreprises. Ainsi, le ratio du crédit au secteur privé par rapport au PIB demeure faible, soit 17,6% en 2023.

e) Facteurs permettant d'accélérer la transformation structurelle de Madagascar

Gouvernance : La gouvernance est le troisième pilier majeur de la Politique générale de l'État (PGE) 2024-2028 adoptée en janvier 2024. Dans ce cadre, le pays met l'accent sur les réformes en matière de lutte contre la corruption, de décentralisation, de finances publiques et de numérisation de l'administration, en vue d'asseoir des institutions fortes et crédibles et d'assurer la stabilité macroéconomique. Les réformes devraient ainsi renforcer la transparence et la probité au sein de l'administration publique, simplifier les procédures et améliorer la qualité des services ; ce qui aiderait à créer un environnement propice à l'accélération du changement structurel. Elles sont complétées,

sur le plan monétaire, par une politique de change basée sur un système de flottement libre du cours de la monnaie nationale (Ariary) sur le marché interbancaire de devises (MID), qui favorise le rapatriement des recettes d'exportation et autorise des transactions en capital. La politique de change ne devrait donc pas entraver les opérations extérieures des entreprises, ce qui favorise des investissements structurants susceptibles d'accélérer la transformation structurelle. Dans le cadre d'une meilleure gouvernance des ressources minières, Madagascar est membre de l'Initiative sur la transparence dans les industries extractives (ITIE) et candidat à l'Initiative pour la transparence des pêches (FITI), depuis décembre 2022. Le pays a publié son premier rapport FITI en décembre 2023.

Intégration régionale : Madagascar participe au Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA), à la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC) et à la Commission de l'Océan Indien (COI). Le pays a également signé l'accord de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) en 2018. L'appartenance à trois Communautés économiques régionales (CER) et à la ZLECAf devrait aider à augmenter les échanges entre le continent et Madagascar, qui représentent actuellement moins de 5% des échanges commerciaux du pays. En plus, le Code des douanes malgache est aligné sur les dispositions internationales pour l'octroi des régimes préférentiels de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). La libéralisation des échanges devrait ainsi stimuler la production, l'investissement et l'emploi dans les secteurs à fort potentiel d'exportation tels que les textiles, les produits de l'agro-industrie et les huiles essentielles, ce qui favorise le développement industriel et la transformation structurelle.

Environnement des affaires : Les efforts réalisés par le Gouvernement devraient concourir à une plus grande participation du secteur privé, et créer un environnement propice aux affaires pour accélérer la transformation structurelle. En effet, le pays dispose d'un cadre juridique et institutionnel pour les partenariats public-privé/PPP (Loi 2015-039 et Décret 2017-149) et d'un dispositif institutionnel de PPP. Le pays a également adopté

une nouvelle loi sur les investissements en 2023 (Loi n°2023-002) qui intègre les principes généraux et standards internationaux du cadre d'action pour l'investissement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Par ailleurs, des avancées significatives sont observées en matière de numérisation de l'administration fiscale et douanière, de dématérialisation des procédures des marchés publics (e-government procurement) et la publication des informations sur les entreprises ayant remporté des appels d'offres publics, incluant les bénéficiaires effectifs. Cependant des efforts restent à faire pour rendre le marché du travail plus flexible, mais aussi d'élargir le segment du marché du travail réglementé.

Urbanisation : À l'instar de nombreuses villes africaines, les villes malgaches connaissent un nombre croissant de défis et d'enjeux, en termes de logement, de mobilité, d'infrastructures et de services qui constituent également des opportunités d'investissement multisectoriel (énergie verte, économie circulaire, connectivité, infrastructures durables, etc.). Ces opportunités contribuent à l'émergence de villes « durables » et « intelligentes » qui favorise un changement structurel.

Technologie : Selon les données du rapport PEA 2024, Madagascar fait partie des pays africains dont l'indice de développement des TIC est le plus faible, soit 26,4 en 2021, comparé à des pays tels que le Maroc (85,1), Maurice (81,7), le Rwanda (40,1), les Comores (43,5) et le Malawi (31,5). Toutefois, avec l'ouverture à plus de concurrence du secteur des télécommunications en 2023 (notamment la définition de la structure du backbone national, la révision des prix plafonds applicables, des licences unifiées mettant fin aux droits exclusifs sur tous les segments de la chaîne de valeur), le pays devrait progresser dans l'utilisation de nouvelles technologies de communication, y compris des services financiers numériques. Le pays dispose déjà des infrastructures permettant à plus de 900 communes d'accéder à l'internet à haut débit. Il existe donc un potentiel d'innovation et d'entreprenariat qui devrait se développer et contribuer à accélérer la transformation structurelle.

Qualité des infrastructures : Le réseau d'infrastructures de transports et d'énergie est vétuste et peu développé à Madagascar. Le pays est classé au 43e rang africain sur 54 pays, avec un score faible pour les transports (2,87 sur 100), en ce qui concerne l'indice de développement des infrastructures en Afrique (IDIA 2022). De même, le secteur de l'énergie reste caractérisé par un faible taux d'accès à l'électricité (33%) en 2023, en deçà de la moyenne en Afrique (50,6%). La production d'électricité est assurée à 55% par un parc thermique, alors que le pays dispose d'un important potentiel hydroélectrique, avec environ 7 800 MW, dont seuls 2% sont exploités, du solaire (2 000 kWh/m2/an) et éolien (2 000 MW) pour assurer une transition énergétique juste. Cette situation freine fortement les investissements à plus grande échelle dans les secteurs à forte valeur ajoutée, devant contribuer à accélérer la transformation structurelle, d'où la nécessité de doter le pays d'infrastructures durables.

développé et demeure très faible, ce qui ne favorise pas la productivité et la transformation structurelle du pays. Avec un indice de capital humain de 0,39, le pays est classé au 147e rang sur 169 pays en 2020. Le budget consacré au financement du secteur de l'éducation reste faible, soit moins de 1% et 12% du budget de l'État, respectivement pour le Ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, et le Ministère de l'éducation nationale. L'accès à l'enseignement technique et à la formation professionnelle (ETFP) reste très limité, et seuls 0,6% des enfants et jeunes scolarisés reçoivent une éducation ETFP. En effet, le pays comprend 50 centres de formation professionnelle et 121 lycées techniques et professionnels, dont 45% sont des établissements privés. Il n'existe pas de partenariat entre les écoles et les entreprises, ce qui nuit à l'adéquation formation-emploi. En conséquence, il importe d'investir massivement dans le capital humain pour combler les lacunes en matière d'éducation et de compétences.

Capital humain : Le capital humain n'est pas

Encadré 2 : Opportunités pour Madagascar de tirer profit de son riche capital naturel pour accélérer la transformation structurelle de son économie

Madagascar dispose de ressources renouvelables abondantes qui offrent des opportunités pour accélérer la transformation structurelle et promouvoir une croissance verte et inclusive. Le secteur agricole regorge un important potentiel, avec environ 41 millions d'hectares de terres agricoles, et représente 58% du capital naturel du pays. Ses ressources bleues, telles que la pêche (7% du PIB), sont abondantes, avec un long littoral de près de 5 000 kilomètres et 1,22 million de kilomètres carrés de zone économique exclusive, une biodiversité exceptionnelle ainsi qu'une faune et une flore endémiques. La BAD a appuyé le pays à se doter d'une stratégie nationale et d'un plan national d'investissement en faveur de l'économie bleue sur la période 2023-2033. Avec ces potentialités, le pays devrait mettre l'accent sur le développement de l'agriculture climato-intelligente et des chaînes de valeur agroindustrielles, tout en accélérant les réformes favorables à une politique d'industrialisation verte. L'intégration de pratiques agricoles durables et résilientes face aux aléas climatiques est essentielle pour stabiliser les moyens de subsistance des populations rurales vulnérables. L'écotourisme constitue également une opportunité d'investissement durable, tirant parti de la riche biodiversité, des paysages et de la richesse culturelle du pays. Il contribue au développement des communautés locales, notamment les plus pauvres et marginalisées, et à la réduction de la pauvreté. En outre, le pays dispose d'un potentiel de ressources énergétiques renouvelables (7 800 mégawatts de ressources hydroélectriques), exploité à moins de 2%, 2 800 heures d'ensoleillement par an, et de 2 000 mégawatts d'énergie éolienne. La mise en valeur de ces ressources d'énergie renouvelable aidera à accroître les capacités énergétiques du pays, et réduirait la dépendance du pays vis-à-vis

des énergies fossiles. La transition énergétique doit inclure des solutions accessibles aux populations rurales et pauvres, réduisant ainsi la fracture énergétique. En 2021, la production thermique représentait 66% de la production totale d'électricité du parc de la société nationale d'électricité (JIRAMA), contre 29,5% pour l'hydraulique, et 4,5% d'énergie solaire. Au regard de ce potentiel, Madagascar devrait bâtir, dans la prochaine décennie, un système de production électrique à plus de 90% de sources d'énergie renouvelables. Il est donc primordial d'accélérer les réformes du secteur de l'énergie, et de mettre en place des incitations pour attirer le secteur privé dans le développement des sources d'énergie renouvelable. Enfin, le pays dispose d'importantes réserves en pierres précieuses et en minerais industriels qui favorisent la transformation structurelle. En plus de plusieurs mines artisanales, le pays dispose de deux grandes mines de classe mondiale, dont la mine d'Ambatovy, en cours de restructuration. Elle est le plus grand investissement de Madagascar et a fait du nickel et du cobalt les premiers produits d'exportation (environ 30% des exportations totales en 2023) du pays. L'adoption d'un nouveau code minier et d'une nouvelle loi sur les investissements en 2023 devrait redynamiser le secteur, et inciter les investisseurs à intervenir dans la transformation industrielle minière.

2.3. Financement pour accélérer la transformation structurelle de Madagascar : Ressources nécessaires et engagements du pays en faveur du changement structurel

a) Identifier la stratégie de changement structurel dans le plan de développement national

Madagascar est engagé à accélérer la transformation structurelle de son économie. L'industrialisation et la transformation économique sont un pilier majeur de la Politique générale de l'État (PGE) 2024-2028, adoptée en janvier 2024. Ce pilier inclut tous les secteurs porteurs de croissance de Madagascar (industrialisation, télécommunications, mines, agriculture, tourisme, infrastructures de transport et d'énergie). En particulier pour l'industrialisation, le pays compte développer son secteur industriel, en se basant sur ses atouts, notamment un coût de main-d'œuvre compétitif, la disponibilité des matières premières, et des filières porteuses ciblées (agro-industrie, textile et habillement, huiles essentielles, transformation minière, énergie).

Dans cette perspective, le gouvernement et le secteur privé ont signé le « Pacte pour la programmation industrielle de Madagascar 2023-2040 » en

juillet 2023, en vue d'accélérer et diversifier l'industrialisation, en faisant augmenter la part du secteur industriel dans le produit intérieur brut de 15% à 30% en 2040, en transformant au maximum les ressources locales de manière compétitive et intégrée aux échanges internationaux. Il est prévu de financer le Pacte par l'État, à travers la mise en place du Fonds national de développement industriel (FNDI) pour un montant de 300 millions d'USD sur la période 2024-2030, et le secteur privé. Il est à noter que la BAD appuie le gouvernement malgache pour la mise en œuvre du FNDI. De même, le pays poursuit la mise en œuvre de l'initiative « One district One factory », pour doter chaque district d'une unité de transformation adaptée aux filières existantes. Enfin, le fonds souverain qui est déjà opérationnel pourra être un levier pour permettre à l'État de financer de grands projets structurants avec des partenaires (secteur privé et/ou partenaire technique et financier) qui contribueront à la transformation structurelle de l'économie.

b) Besoins de financement et déficits de financement

La méthodologie utilisée consiste en une analyse comparative liée aux objectifs de développement durables (ODD), pour estimer les besoins de financement de la transformation structurelle de

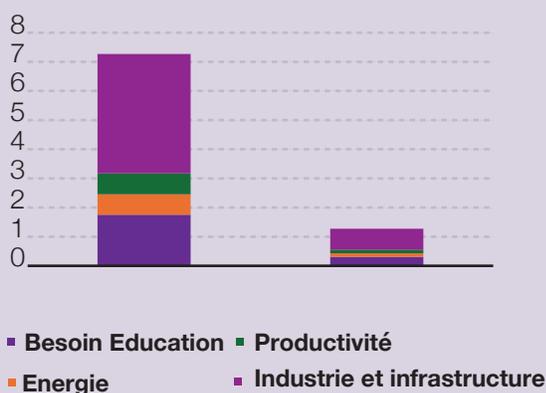
Madagascar et le déficit de financement qui en résulte dans quatre secteurs nécessitant un investissement financier plus important pour la réalisation de cette transformation, à savoir : ODD 4 (Éducation de qualité), ODD 7 (Énergie), ODD 8 (Productivité) et ODD 9 (Infrastructure). Ainsi, en vue d'accélérer la transformation structurelle de Madagascar, et mettre le pays au même niveau que les pays en développement très performants ayant actuellement des niveaux de développement comparables, les besoins de financement annuels restent importants. Ils sont estimés à 7,27 milliards d'USD à l'horizon 2030 et 1,27 milliards d'USD à l'horizon 2063 (cf. figure 7). Quant au déficit de financement annuel, il est estimé à 7,18 milliards d'USD (soit 40,6% du PIB en 2024) pour le scénario ODD en 2030 et 1,26 milliard d'USD (soit 7,1% du PIB en 2024) en ce qui concerne le scénario de l'Agenda de l'Union africaine en 2063⁵

. Pour le scénario ODD, le déficit de financement de l'industrie et infrastructure (ODD 9) reste important, estimé à 4,1 milliards d'USD, suivi de l'éducation (ODD 4) pour 1,7 milliard d'USD. Concernant le scénario de l'Agenda de l'Union africaine à l'horizon 2063, le déficit de financement est estimé pour l'industrie et l'éducation respectivement à 0,7 milliard d'USD et 0,3 milliard d'USD (cf. figure 7).

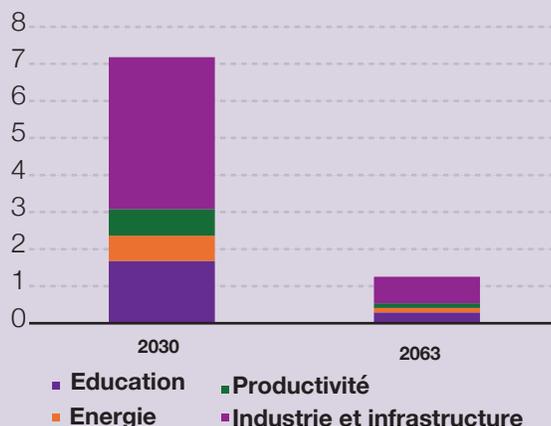
Cependant, le pays ne pourra pas combler ce déficit avec des ressources budgétaires très limitées, et une pression fiscale faible (12,8% du PIB en 2023), même si les réformes fiscales lancées devraient augmenter le taux de pression fiscale à 17% du PIB, d'ici à 2026. Mais cette tendance haussière de la pression fiscale reste faible pour combler les déficits aux horizons 2030 et 2063.

Figure 7 : Estimation des besoins de financement annuels et du déficit pour accélérer la transformation structurelle à Madagascar d'ici à 2030 et 2063

a. Besoins annuelle de financement



b. Déficit annuelle de financement



Source : Calcul des auteurs sur la base des données PEA 2024

c) Comblant le déficit de financement grâce à la mobilisation des ressources intérieures

Pour combler le déficit de financement annuel, il est estimé un taux de pression fiscale de 40,5% du PIB, selon l'approche ODD en 2030, et 7,1% du

PIB selon l'approche Agenda 2063 de l'Union Africaine (PEA 2024). Pour ce faire, il est nécessaire de renforcer la mobilisation des ressources intérieures, en améliorant le taux d'efficacité des impôts, en particulier la taxe sur la valeur ajoutée qui représente, en moyenne, près de 50% des

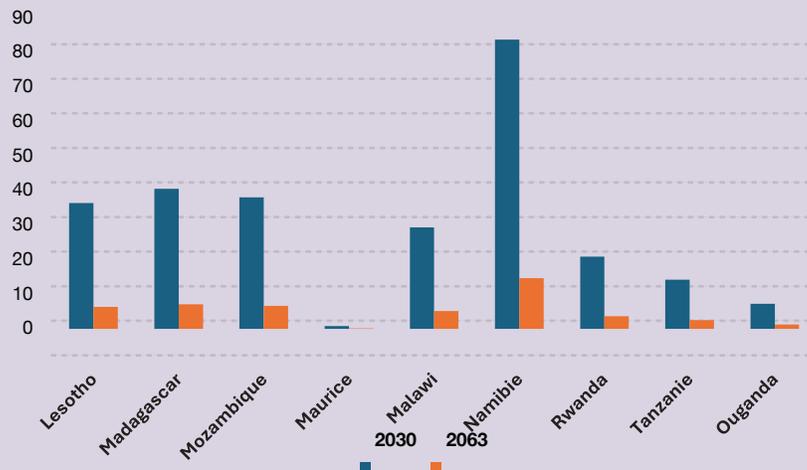
⁵ BAD, Rapport PEA 2024, données « Estimation des besoins de financement annuels et du déficit pour accélérer la transformation structurelle en Afrique d'ici à 2030 et 2063 »

recettes fiscales totales sur la période 2015-2021⁶. Le taux ordinaire de la TVA est plus élevé, 20% comparé à d'autres pays à faible revenu, mais il reste peu productif, du fait des faiblesses de la gestion, par l'administration fiscale, des remboursements des crédits de TVA (écart de conformité) et des exonérations de TVA (écart politique). Le taux d'efficacité de la TVA à Madagascar a varié de 20% en 2000 à 22% en 2020, en dessous de la moyenne africaine de 24%

(PEA 2024).

En comparaison avec certains pays de la région de l'Afrique australe, Madagascar devrait déployer plus d'efforts pour accroître la pression fiscale, afin de disposer des ressources appropriées pour financer la transformation de son économie (cf. figure 8). La Banque soutient, à Madagascar, la mise en place d'une zone spéciale de transformation agro-industrielle (SAPZ) dans le Sud du pays (cf. encadré 3).

Figure 8 : Augmentation nécessaire du ratio impôts/PIB pour combler le déficit de financement annuel estimé de Madagascar



Source : Calcul des auteurs sur la base des données PEA 2024

Encadré 3 : Soutien de la Banque à la mise en place d'une zone spéciale de transformation agro-industrielle (SAPZ) à Madagascar

La Banque soutient Madagascar dans la transformation des produits agricoles et d'accroissement de l'investissement privé dans le secteur agricole, dans le cadre de l'initiative phare de programme de création de zones spéciales de transformation agro-industrielle (SAPZ). Le Projet de zone de transformation agro-industrielle dans la Région du Sud-Ouest de Madagascar (PTASO) pour un coût d'environ 32 millions d'USD est un projet qui s'inscrit dans ladite initiative. Le PTASO compte développer les chaînes de valeurs agricoles (CVA) comme le riz, le pois du cap, le maïs, les produits halieutiques et les petits ruminants, par le développement d'infrastructures et la mise en place

⁶ Source : FMI, Rapport technique, Réformes fiscales pour accroître les recettes, novembre 2021

d'incitations pour la participation du secteur privé aux activités de transformation industrielle et de mise en marché. Le projet mettra en place un parc agroindustriel à Toliara pour la transformation des produits agricoles, et des centres d'agribusiness pour des services de traitement post-récolte, d'appui-conseils, et de stockage. Il aidera à augmenter le taux moyen de transformation des productions végétales, animales et halieutiques à 40% en 2025, contre 5% à l'heure actuelle, à réduire la valeur des importations de produits agro-alimentaires, estimée à 600 millions d'USD en 2019 à 545 millions d'USD en 2025, à créer 35 petites et moyennes entreprises privées agricoles, et 35 000 emplois directs pour les jeunes, dont 30% de filles. De plus, le projet inclura des programmes de formation pour renforcer les compétences techniques des agriculteurs locaux, avec l'objectif de doubler la productivité agricole dans les cinq prochaines années. Le PTASO est un projet pilote qui devrait être reproduit au niveau national pour accélérer la transformation structurelle. Ce projet vise également à promouvoir l'utilisation de technologies agricoles innovantes et durables, augmentant ainsi la résilience climatique des productions locales.

2.4. Conclusion et recommandations de politiques

a) Le rôle du gouvernement pour bâtir des institutions solides et mettre en œuvre des mesures cruciales conduisant à un environnement propice à l'accélération du changement structurel

- Le pays devrait bâtir un nouveau modèle économique axé sur une croissance verte et inclusive. Il s'agit d'augmenter la productivité agricole et de développer des chaînes de valeurs agricoles capables de substituer les importations de produits alimentaires, mais aussi de s'intégrer aux chaînes de valeurs mondiales, de construire des infrastructures durables, de mettre en place des incitations pour attirer les investissements du secteur privé, et de renforcer les capacités de gestion et de résilience face aux aléas climatiques. Par ailleurs, l'État devrait poursuivre les incitations fiscales pour promouvoir les énergies renouvelables, et étendre ces incitations à d'autres secteurs de croissance verte (gestion durable de déchets, écotourisme, mobilité verte, habitat écologique, etc.), tout en poursuivant la rationalisation des dépenses budgétaires et l'assainissement budgétaire.
- La comptabilisation, la valorisation et la conservation du capital naturel devraient être

incluses dans le système de comptabilité nationale, en vue d'accroître la taille de son économie. Madagascar dispose d'un capital naturel riche et varié qui mérite d'être pris en compte pour estimer la valeur réelle de la richesse du pays et permettre d'augmenter son PIB. Avec ses ressources naturelles, Madagascar participe à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre par la séquestration du carbone, le contrôle de la pollution et la conservation.

- Les investissements à tous les niveaux de l'éducation devraient être accrus, afin de développer et d'améliorer la qualité et la pertinence des compétences techniques, développer des systèmes d'apprentissage et des programmes d'enseignement qui favorisent la croissance de la productivité dans les secteurs qui contribuent à l'accélération de la transformation structurelle.
- Les infrastructures durables et résilientes devraient être développées, afin de favoriser la transformation structurelle. La priorité devrait être accordée aux infrastructures d'énergie, pour améliorer l'accès à l'énergie mais aussi réduire le coût et favoriser la compétitivité de l'économie. Une attention particulière devrait être accordée au développement d'infrastructures de transport multimodal, compte tenu de l'insularité du

pays avec des coûts élevés de transport.

- Le pays devrait tirer parti du dividende démographique, en renversant la trajectoire du défi démographique par des investissements massifs dans le capital humain. Avec une population estimée à environ 30 millions d'habitants, dont plus de 62,3% âgés de moins de 25 ans, les jeunes constituent une main d'œuvre abondante et des consommateurs potentiels qui contribuent à la croissance. Il s'agit de prendre des mesures incitatives pour renforcer les compétences des jeunes, et favoriser la création des opportunités économiques et d'emplois durables pour eux.
- Les réformes de mobilisation des recettes intérieures devraient être renforcées, et créer la marge de manœuvre budgétaire nécessaire pour financer le changement structurel. Le taux de pression fiscale est de 10,4% en moyenne sur la période 2015-2023, alors que le potentiel fiscal est estimé à 17% du PIB, avec des niches fiscales importantes (mines, pêche, forêts, dérogations fiscales). L'efficacité fiscale devrait être améliorée, par la réduction des dépenses fiscales et l'élargissement de la base d'imposition, afin d'augmenter les recettes fiscales.
- Les réformes pour l'amélioration de l'environnement des affaires, devraient être poursuivies, en vue de renforcer la confiance du secteur privé. Le cadre réglementaire et législatif et le dispositif institutionnel du partenariat public-privé, ainsi que le dialogue public-privé devraient être aussi renforcés. Un dialogue public-privé efficace est essentiel pour identifier et lever les obstacles à l'investissement privé.
- La mise en œuvre du Pacte pour l'industrialisation devrait être accélérée en vue d'une industrialisation rapide et d'un changement structurel à l'horizon 2040. De même les réformes devraient être renforcées pour améliorer la compétitivité de l'industrie des services, où le pays dispose d'avantages comparatifs, notamment les services de transport, les voyages et les TIC pour tirer profit de la 4e révolution industrielle.

b) Le rôle du secteur privé dans la transformation structurelle de Madagascar

- Le secteur privé devrait investir dans les secteurs porteurs de croissance du pays. L'amélioration du climat des affaires, l'adoption d'une nouvelle loi sur les investissements et la refonte du code minier créent un cadre favorable pour les investissements privés. La mise en place de zones économiques spéciales et d'incitations fiscales spécifiques pour les secteurs stratégiques peuvent attirer des investissements substantiels, qui contribueront à la transformation structurelle.

c) Le rôle des institutions régionales pour soutenir la transformation structurelle de Madagascar

- Les institutions régionales devraient continuer à renforcer la libre circulation des personnes, des biens et des mouvements de capitaux, en vue de créer un marché commun. Les entreprises malgaches auront ainsi des opportunités d'accès au marché et d'investissement, ce qui favorise le processus de transformation structurelle. Elles devraient également renforcer la convergence macroéconomique pour assurer la stabilité macroéconomique des pays membres et tirer davantage parti de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf).

d) Le rôle des institutions de financement du développement (IFD) et du financement des banques multilatérales de développement (BMD) pour soutenir la transformation structurelle de Madagascar

- Les IFD et les BMD devraient mobiliser davantage de ressources concessionnelles et climatiques pour combler le déficit de financement de la transformation structurelle du pays, compte tenu de ses ressources budgétaires limitées. Elles doivent désormais intégrer, dans l'allocation des ressources au pays, le critère de vulnérabilité climatique, qui nécessite des ressources additionnelles. Les partenaires devraient aider le pays à développer des instruments financiers innovants (obligations vertes et bleues, fonds de résilience) et le marché du carbone.

FINANCEMENT DE LA TRANSFORMATION STRUCTURELLE EN MADAGASCAR : LA NÉCESSITÉ DE RÉFORMER DE L'ARCHITECTURE FINANCIÈRE MONDIALE

MESSAGES CLÉS

- Les réformes en cours de l'architecture financière mondiale concernent : le recyclage des DTS par le biais des banques multilatérales de développement (BMD), le cadre d'adéquation des fonds propres, l'annulation des accumulations d'arriérés potentiels, la réduction de la prime de risque sur les emprunts souverains très élevées, la réforme de la méthodologie de notation de crédit et des agences de notation.
- Madagascar prône une action stratégique globale de réformes de la gouvernance de l'architecture financière mondiale tenant compte des spécificités de développement des pays africains, pour améliorer leur représentativité dans les instances des institutions financières internationales, renforcer la stabilité macroéconomique et financière mondiale, augmenter les ressources en faveur des pays africains, et porter un intérêt particulier à la lutte contre les effets des changements climatiques.
- Les réformes de l'architecture financière mondiale devraient aboutir à une augmentation des ressources des institutions financières internationales et des banques multilatérales de développement, qui pourrait permettre à Madagascar d'accéder à plus de ressources concessionnelles pour financer sa transformation structurelle.
- La réforme de la méthodologie de notation de crédit et des agences de notation devrait aboutir à une baisse de la perception des risques et à une meilleure évaluation de la dette souveraine de Madagascar, pour permettre au pays d'accéder plus facilement au marché international des capitaux, et de bénéficier d'un volume de ressources plus substantiel.
- La prise en compte de la valeur économique du capital naturel dans le cadre de la soutenabilité de la dette devrait améliorer la perception du risque pays et le niveau de risque d'endettement de Madagascar, d'autant plus que le pays est riche en capital naturel.
- Les réformes de l'architecture financière mondiale devraient aboutir à un accroissement des financements climatiques, grâce à l'assouplissement de leurs procédures d'accès. Ainsi, Madagascar pourrait tirer parti de cette réforme pour mobiliser davantage de financements climatiques. Les mécanismes de financements innovants, tels que l'assurance climatique mise en place par la BAD dans le cadre du Programme africain de financement de la gestion des risques de catastrophe (ADRI-Fi), devraient être encouragés et développés à grande échelle. Les besoins de financement pour l'action climatique du pays sont estimés à 29,05 milliards d'USD durant la période 2020-2030, soit 2,64 milliards d'USD en moyenne par an (PEA 2023).

Introduction

Le troisième chapitre présente les financements intérieurs et extérieurs dont Madagascar devrait disposer pour financer ses besoins de transformation structurelle, tout en faisant face aux effets du changement climatique. Le chapitre évalue également la capacité du pays à renforcer la mobilisation des ressources pour combler le déficit de financement, afin d'accélérer la transformation structurelle aux horizons 2030 et 2063. Le chapitre analyse aussi la nécessité de la réforme de l'architecture financière mondiale, pour combler le déficit de financement de la transformation structurelle et de l'action climatique et faire face aux crises, ainsi que les avantages potentiels pour Madagascar d'une réforme de l'architecture financière mondiale.

3.1. Position de Madagascar sur la nécessité de réformer l'architecture du système financier international

D'une manière générale, l'architecture financière mondiale actuelle n'est pas très favorable à la transformation structurelle de Madagascar. Premièrement, le système actuel rend l'accès au financement du développement pour Madagascar difficile et très coûteux. Deuxièmement, la structure de l'architecture mondiale actuelle de financement du climat n'est pas adaptée pour permettre à Madagascar qui est un pays très vulnérable d'exploiter son potentiel de résilience climatique. Troisièmement, le pays n'a pas accès aux marchés internationaux de capitaux, en raison de la perception du risque élevée et de la mauvaise évaluation de la dette souveraine par les investisseurs internationaux, du fait des notations de crédit non objectives, par rapport aux économies avancées ou émergentes.

Pour pallier ces insuffisances du système financier mondial, Madagascar a adhéré à la recommandation du G20 visant à améliorer la gouvernance institutionnelle de l'architecture financière mondiale, afin d'accroître la mobilisation de tous les types de financement pour la reprise économique mondiale. Le pays prône une action stratégique globale de gouvernance pour renforcer la stabilité macroéconomique et financière mondiale, tout en

portant un intérêt particulier à la lutte contre les changements climatiques. Le pays soutient l'appel des dirigeants africains pour que « l'Afrique devienne un partenaire égal dans l'accès aux ressources financières internationales pour soutenir la réalisation des ODD et relever les défis du changement climatique ». La réforme du cadre d'adéquation des fonds propres et l'augmentation généralisée du capital (AGC) devrait permettre une augmentation des ressources des institutions financières internationales (IFI) et des banques multilatérales de développement (BMD), et Madagascar devrait tirer profit de plus de ressources concessionnelles pour financer la transformation structurelle. Pour un pays comme Madagascar, les ressources devraient augmenter, et provenir non seulement des gouvernements et des partenaires au développement mais aussi du secteur privé. La mise en place de garanties de crédit souverain et des fonds d'assurance contre les risques climatiques est essentielle pour attirer des investissements privés. La réforme consistant à adopter de clauses relatives aux catastrophes naturelles dans tous les instruments de prêt pourrait être bénéfique pour Madagascar, qui est un pays frappé par des cyclones chaque année. Madagascar soutient également l'appel du G20 pour la rétrocession de 100 milliards d'USD de DTS à des pays en développement par l'intermédiaire des BMD, y compris la Banque africaine de développement (BAD), ce qui devrait permettre au pays d'accéder à des ressources supplémentaires. À titre de rappel, Madagascar a reçu, au titre de la réallocation des DTS, un décaissement de 332 millions d'USD en septembre 2021, sous forme de don, soit environ 15% des réserves totales brutes de 2021, qui lui a permis de faire face aux effets de la Covid-19 et de la crise alimentaire dans le Sud du pays. En outre, la révision de la méthodologie de notation de crédit par les agences de notation devrait permettre à Madagascar d'accéder au marché international des capitaux, et de bénéficier de ressources plus importantes. Par ailleurs, des instruments de financements innovants à l'épreuve des changements climatiques et des pandémies (obligations vertes, obligations bleues, obligations climat, etc.), ainsi que des mécanismes innovants d'assurance mis en place par la BAD, à travers le Programme africain de financement de la gestion

des risques de catastrophe (ADRIFi) devraient être développés, pour financer non seulement les besoins fondamentaux (nutrition, santé, éducation, eau potable, etc.), mais aussi les effets des changements climatiques (dégâts, dommages, reconstruction/réhabilitation, etc.).

3.2. Mobiliser des ressources supplémentaires pour la transformation structurelle de Madagascar

Madagascar est appelé à mobiliser diverses ressources, par le biais de financements extérieurs, pour financer sa transformation structurelle. Les institutions multilatérales de développement sont les principaux créanciers de Madagascar. En 2021, la Banque mondiale détenait 44,4% de la dette extérieure, la Banque africaine de développement (12,3%), et le FMI (12,8%). La part de dettes envers les institutions multilatérales de développement est prépondérante, soit 66,5% du portefeuille de la dette extérieure, les créanciers bilatéraux, 15,5%, et moins de 1% de dettes est détenue par les banques commerciales privées. Il est essentiel de renforcer la coopération avec ces institutions pour structurer des mécanismes de financement plus flexibles et adaptés aux spécificités de Madagascar.

Toutefois, le pays devrait agir prudemment de manière à ne pas s'endetter sans atteindre les objectifs escomptés de croissance et de transformation économique, d'où la nécessité de renforcer les réformes pour accroître les ressources intérieures en vue d'augmenter la pression fiscale (12,8% du PIB en 2023). Dans ce cadre, plusieurs initiatives ont été lancées pour la modernisation des administrations fiscales, la formalisation de l'informel et l'exploitation du potentiel des niches fiscales et des recettes non fiscales estimées à 17% du PIB. Les efforts de numérisation de l'administration fiscale ont enregistré des résultats notables, dont, notamment, le développement et le déploiement du Système intégré d'administration fiscale (SAFI), la déclaration électronique de TVA, et la plateforme e-paiement. Des campagnes d'immatriculation des contribuables et de sensibilisation visant à réduire le secteur informel ont été menées, ce qui a permis d'augmenter les recettes

de l'impôt synthétique. La mise en place d'incitations fiscales, telles que des taux d'imposition réduits pour les entreprises nouvellement formalisées, pourrait également encourager la transition vers le secteur formel. Le plan de réformes 2020-2023 de la douane a permis d'optimiser la collecte des recettes douanières, grâce à une meilleure coordination des activités de recouvrement. En somme, toutes ces réformes devraient aider à accroître les ressources intérieures, et financer la transformation structurelle, en sus des ressources susceptibles d'être mobilisées dans le cadre de la réforme du système financier mondial. Premièrement, la transformation structurelle à Madagascar nécessite la promotion de l'innovation pour accroître la productivité dans l'agriculture en accroissant les investissements, en particulier les investissements du secteur privé. En effet, la baisse de la part de l'agriculture dans le PIB depuis les années 1995 est surtout liée à l'investissement limité et au faible rendement du secteur. Il convient de renforcer la transformation de l'agriculture, en mettant l'accent sur le développement des infrastructures hydro-agricoles, la mise en place de plateformes agro-industrielles, la promotion de l'entrepreneuriat de jeunes agripreneurs et le désenclavement des zones de production, ainsi que le renforcement des capacités de résilience face aux aléas climatiques. Deuxièmement, il s'agit de développer des investissements dans des infrastructures durables (transport, énergie, télécommunication), et d'accélérer la mise en œuvre de réformes des cadres réglementaires et institutionnels, afin d'attirer le secteur privé dans le financement des infrastructures, sous forme de partenariat public-privé. Troisièmement, il importe de développer le capital humain, notamment en réformant le système éducatif, en valorisant les métiers dans les filières de formation professionnelle, en adéquation avec les secteurs porteurs du pays (agroindustrie, textiles, TIC, énergie, routes, économie bleue). Toutefois, le défi à relever demeure le financement de la transformation structurelle (cf. section 2.3.d). Les flux financiers, qui devraient soutenir la transformation structurelle, notamment les investissements directs étrangers et de portefeuille ont baissé, passant de 314 millions d'USD (soit 2,1% du PIB) en 2022 à 256 millions d'USD (soit 1,6%

« Madagascar devrait tirer parti des réformes de l'architecture financière mondiale pour bénéficier de plus de ressources concessionnelles et de financements climatiques pour financer la transformation structurelle. L'adoption de clauses relatives aux catastrophes naturelles dans tous les instruments de prêt pourrait être bénéfique pour Madagascar, qui est un pays très vulnérable au changement climatique »

du PIB) en 2023, soit une diminution de 18,5%. Cette baisse pourrait être liée à la morosité de l'activité économique mondiale, d'une part, mais aussi au cadre d'investissement peu favorable à Madagascar, d'autre part. Par conséquent, l'aide publique en faveur de Madagascar devrait être augmentée de manière significative. Le pays devrait également diversifier ses sources de financement, en explorant des partenariats public-privé et en mobilisant des fonds via des mécanismes innovants tels que les obligations vertes et bleues. Pour ce faire, il est important d'augmenter les ressources des BMD, d'accroître les financements climatiques, et de réallouer les DTS. La BAD est à l'avant-garde de cette initiative, en collaboration avec les autres banques multilatérales de développement. Le réacheminement des DTS vers la BAD aura un effet de levier important de 3 à 4 fois, ce qui facilitera à combler le déficit de financement de la transformation structurelle. Pour la BAD, la réforme de l'architecture financière mondiale devrait passer par : i) le recyclage des DTS aux BMD, ii) le renforcement de la capitalisation des BMD, iii) la mise en place d'un nouveau modèle économique pour les BMD, iv) la simplification des procédures des financements climatiques, et v) la promotion des financements du secteur privé pour financer le développement. Toutes ces propositions pourraient permettre une augmentation des financements en faveur de Madagascar.

3.3. Faire face à la dette de Madagascar

Le financement de la transformation structurelle requiert des ressources importantes, d'où le recours du pays à la dette publique. Selon les données de la loi des finances 2024, le stock de la dette publique et de la dette garantie par l'État est estimé à 7 637,1 millions d'USD (49,2% du PIB) à la fin de 2023, contre 6 866,3 millions d'USD en 2022 (40,9% du PIB). La dette extérieure publique et garantie par l'État représente 71,5% du portefeuille, soit 5 463,9 millions d'USD (35,2% du PIB) en 2023, contre 4 683,8 millions d'USD (27,9% du PIB) en 2022. Elle est majoritairement constituée de prêts concessionnels, soit 83,4%. Le stock de la dette extérieure est exposé à 42,2% aux fluctuations du dollar US et à 27,1% à celle de l'Euro. La

volatilité des taux de change est un facteur de risque important qui nécessite des stratégies de couverture et une gestion proactive de la dette.

S'agissant de la dette intérieure publique et garantie par l'État, son encours s'élève à 2 173,2 millions USD (14% du PIB) à la fin de 2023, et représente 28,5% du portefeuille, contre 2 182,4 millions d'USD (13% du PIB) en 2022. L'encours de la dette intérieure à la fin 2023 est constitué à 97,4% d'instruments dont l'échéance est supérieure ou égale à 1 an.

Pour les taux d'intérêt, la moyenne pondérée sur l'encours de la dette est estimée à 1,9% à la fin de 2022. La moyenne pondérée des coûts d'emprunt extérieurs pour la même période est estimée à 0,8 %, contre 7,7% pour la dette intérieure, et 86,8% des prêts sont assortis de taux d'intérêt fixes. Quant aux échéances, la durée moyenne d'échéance et la durée moyenne à refixer sont respectivement de 11,5 ans et 10,8 ans pour l'ensemble du portefeuille de la dette.

En ce qui concerne la dette des entreprises publiques garantie par l'État, elle représentait 6,9% du PIB, à la fin de 2021, dont la moitié pour la société nationale d'électricité JIRAMA et l'autre moitié pour les autres entreprises publiques, notamment la compagnie Air Madagascar, dont la dette envers les fournisseurs étrangers s'élève à 29 millions d'USD. Il serait important de restructurer la dette de ces entreprises pour réduire les risques budgétaires et de gestion de la dette.

Le risque de surendettement extérieur et global est modéré. Les résultats de l'analyse ont montré que les ratios de viabilité restent en dessous de leurs seuils respectifs durant toute la période de projection (2024-2034) dans le cadre du scénario de base. Cependant, les tests de sensibilité révèlent que s'il y a un choc sur la croissance du PIB réel, se matérialisant par un ralentissement considérable de la croissance économique, le ratio valeur actualisée de la dette publique/PIB serait de 59% en 2027, ce qui dépasserait le seuil de 55%. Le ratio service de la dette publique/recettes montre également que ce ratio est sensible à un choc sur la croissance du PIB réel, et qu'il ne cesserait d'augmenter jusqu'en 2026, et après il

devrait connaître une baisse. En effet, le ratio service de la dette publique/recettes estimé à 28% en 2023 devrait atteindre 32% en 2024 et 53% en 2026, en raison d'une augmentation des recettes publiques moins importante que celle du service de la dette.

Le défi pour Madagascar est de maintenir la dette soutenable et le risque d'endettement extérieur et global modéré. La gestion efficace de la dette, y compris l'optimisation des coûts de financement et l'extension des échéances, est essentielle pour maintenir la soutenabilité de la dette publique. Le gouvernement met en œuvre une stratégie de dette à moyen terme 2024-2026 qui privilégie les emprunts extérieurs concessionnels, en priorisant les projets à forte rentabilité et à fort impact sur la croissance, et le développement du marché intérieur de la dette pour réduire les coûts d'emprunt. Par ailleurs, les partenaires au développement doivent accroître les financements concessionnels et climatiques en faveur du pays, et l'aider à accéder aux marchés internationaux de capitaux. La première notation souveraine pour Madagascar a été effectuée en avril 2022, par Standard and Poor's qui lui a attribué la note B-/B, avec une perspective positive.

La prise en compte de la valeur économique du capital naturel dans le cadre de la soutenabilité de la dette devrait améliorer la perception du risque et le niveau de risque d'endettement de Madagascar, d'autant plus que le pays est riche en capital naturel. Toutefois, les capacités de gestion de la dette méritent d'être renforcées pour permettre au pays de mobiliser un volume de ressources plus important. La Banque appuie le pays pour la numérisation de la gestion de la dette et du système d'information de la Direction de la dette publique.

3.4. Financer l'action climatique

Madagascar est un État insulaire très exposé aux effets des changements climatiques (sécheresses, inondations et cyclones). Le pays est le premier le plus exposé aux cyclones en Afrique, avec une moyenne de 1,5 cyclone par an. Il se classe au 172e rang sur 185 pays avec un indice NG GAIN

de l'Université de Notre Dame de 35,3 points en 2021. Le coût des catastrophes naturelles est estimé à quelque 1% du PIB chaque année⁸. Les changements climatiques affectent la sécurité des moyens de subsistance, à cause de la forte dépendance des populations rurales vis-à-vis de l'agriculture pluviale. Le sud du pays est régulièrement frappé par la sécheresse qui entraîne des mauvaises récoltes, et met environ 1,64 million de personnes dans un état d'insécurité alimentaire extrême. Les changements climatiques augmentent les risques accrus de santé publique (mortalité, morbidité) et les risques élevés de conflits liés aux ressources et aux déplacements internes des populations. Ils provoquent la destruction des infrastructures (routes, écoles, centres de santé, habitats, etc.), et contribue à l'augmentation de la pauvreté nationale qui reste élevé, 75,2 % en 2022 selon la Banque mondiale. Les effets des catastrophes naturels sont exacerbés par les actions anthropiques à l'origine de la déforestation et de l'érosion, du fait notamment de l'utilisation excessive de bois de chauffe et de l'extension des terres cultivées au gré d'une croissance démographique rapide estimée à 2,4 % par an. Le pays perd chaque année près de 40 000 hectares de son patrimoine forestier.

Le pays fait preuve d'un engagement politique fort pour la lutte contre les effets des changements climatiques et de la croissance verte. Il dispose d'un Plan national d'adaptation (PNA) qui répond aux besoins urgents en matière d'adaptation, et d'une Politique nationale de lutte contre les changements climatiques (PNLCC). Sa Contribution déterminée au niveau national (CDN2) révisée en 2022 vise, à l'horizon 2030, une réduction de 28% des émissions, soit 48 403 Gg éq. CO₂, et une séquestration additionnelle de -37 809 Gg éq. CO₂, soit 20% de renforcement des puits carbonés. Pour assurer sa transition énergétique, le pays a élaboré une Nouvelle politique énergétique (NPE) 2015-2030, qui vise un objectif de 85% de production électrique par l'énergie renouvelable, à l'horizon 2030.

Toutefois, le pays ne dispose pas de capacités financières suffisantes pour financer l'action climatique, compte tenu de ses ressources budgétaires

⁸ Banque Mondiale, Perspectives économiques de Madagascar – Surmonter la tempête, mai 2022

très limitées. Les besoins de financement pour l'action climatique à Madagascar sont estimés à 29,05 milliards d'USD durant la période 2020-2030, soit 2,64 milliards d'USD en moyenne par an, alors que les flux financiers climatiques annuels moyens sont estimés à 424,04 millions d'USD durant la période 2019-2020.⁹ Il en résulte un déficit de financement climatique annuel moyen d'environ 2,22 milliards d'USD. En ce qui concerne la Contribution déterminée au niveau national révisée (CDN2) en 2022, son coût total est estimé à 21,828 milliards d'USD pour la période 2022-2030.¹⁰ Le coût de l'adaptation représente 38,6% (8,42 milliards d'USD) et de l'atténuation, 37,7 % (8,239 milliards d'USD) du coût total de la CDN2. L'État compte contribuer au financement de la CDN2, à hauteur de 3 à 4% du coût total, soit entre 700 à 900 millions d'USD, d'où la nécessité de la mobilisation des ressources auprès des IFD et des BMD et la participation du secteur privé pour financer l'action climatique à Madagascar.

Dans le cadre de la mobilisation des ressources auprès des BMD et IFD pour financer l'action climatique, des instruments innovants pourraient être développés, comme l'assurance contre les effets des changements climatiques (cyclones, inondations, sécheresses) mis en place par la BAD à Madagascar. La BAD, à travers le Programme africain de financement de la gestion des risques de catastrophe (ADRiFi), a renforcé à Madagascar la réponse face aux chocs climatiques et la gestion des risques de catastrophe, pour un montant de 16 millions d'USD sur la période 2019-2026. Le pays a bénéficié, grâce au programme ADRiFi, d'une indemnité d'assurance auprès de la Mutuelle panafricaine de gestion des risques de catastrophe (ARC), de 14,8 millions d'USD, pour un montant investi en primes d'assurance de 3,45 millions d'USD. En outre, le programme ADRiFi a permis au pays de souscrire pour trois années (2023, 2024 et 2025) une assurance climatique, renforçant ainsi la résilience financière du budget de l'État face aux effets des changements climatiques.

Concernant la participation du secteur privé au financement de l'action climatique, Madagascar a mis en place des incitations fiscales pour le secteur des énergies renouvelables, qui pourraient être étendues à d'autres secteurs de la croissance verte (gestion durable de déchets, économie circulaire, écotourisme, mobilité verte, habitat écologique, etc.). Les réformes sont également en cours pour renforcer le cadre réglementaire, législatif et institutionnel favorable à l'émergence de marchés d'échanges de crédits carbone, ainsi que les structures institutionnelles chargées de l'enregistrement, de la mesure, de la notification et de la vérification des crédits carbone, et la mise en place d'un fonds national pour le climat. La Banque centrale malgache explore également la possibilité de mettre en place des instruments adaptés pour aider les institutions financières à accompagner le secteur privé dans les projets d'investissement verts et sobres en carbone. Mais, le défi est de disposer de projets bancables permettant de décarboner les industries à combustibles fossiles et/ou créer de nouvelles entreprises vertes à fort potentiel. La réforme du système financier mondial devrait se traduire par un accroissement des financements climatiques, en particulier pour des pays comme Madagascar, qui reste un pays puits en bilan carbone mais subissant les conséquences néfastes du changement climatique dans le monde.

3.5. Recommandations de politiques

- Accroître les ressources concessionnelles en faveur de Madagascar avec l'augmentation des ressources des IFD et des BMD, à la faveur de la réforme du système financier international. Cette réforme devrait se traduire par un accroissement des ressources des IFD et des BMD, grâce, notamment à la réorientation des DTS du FMI vers les BMD, à la reconstitution des guichets concessionnels de la BAD, à la maximisation de la capacité de financement des BMD par la mise en œuvre du Cadre d'adéquation des fonds propres

⁹ BAD, Climate finance needs flows and gap (mai 2023)

¹⁰ Deuxième contribution déterminée au niveau national de Madagascar au titre de l'Accord de Paris sur les changements climatiques, septembre 2022

(CAF).

- Réformer l'architecture de la dette mondiale pour la rendre plus transparente, souple, accessible et abordable pour les pays à faible revenu tels que Madagascar. Les partenaires au développement devraient soutenir le pays en termes d'appui au renforcement des capacités de gestion de la dette et des finances publiques. Le pays devrait maintenir la trajectoire de la dette soutenable, en privilégiant les emprunts extérieurs concessionnels, en développant le marché intérieur de la dette pour réduire les coûts d'emprunt, et en finançant des projets à forte rentabilité et à fort impact sur la croissance. Le renforcement des capacités institutionnelles est également nécessaire pour accéder davantage aux financements climatiques.
- Soutenir une réforme visant la révision de la méthodologie de notation de crédit par des agences internationales de notation pour permettre à Madagascar d'accéder aux marchés financiers internationaux, et pour disposer de ressources plus importantes pour financer sa transformation structurelle. La BAD devrait y contribuer en aidant à renforcer les méthodes d'évaluation du risque souverain, en vue de réduire la part de subjectivité dans les notations de crédit ainsi que le risque perçu de l'investissement privé dans les pays africains.
- Renforcer l'accessibilité du financement climatique pour Madagascar, un pays très vulnérable au climat, qui dispose de capacités limitées en matière de préparation de projets. Les procédures de financement du climat doivent être simplifiées pour les rendre plus accessibles à des pays très vulnérables au climat comme Madagascar. Le pays devrait tirer pleinement parti du guichet d'action climatique de la BAD (429 millions d'USD) et du Fonds pour les pertes et dommages mis en place lors de la COP27 (661 millions d'USD) pour faire face à la vulnérabilité et aux risques climatiques. Les partenaires au dével-

oppement devraient mobiliser davantage des ressources concessionnelles aux fins d'investissements climatiques (obligations climatiques, vertes et bleues) pour Madagascar, compte tenu de sa forte vulnérabilité climatique.

- Adopter des réformes pour améliorer l'accès de Madagascar aux facilités de financement d'urgence. Le pays devrait tirer profit de cette réforme de l'architecture financière mondiale pour faire face aux chocs. Pour ce faire, il est nécessaire de dissocier les quotes-parts et l'accès du pays au financement du FMI, d'introduire des clauses conditionnelles dans les accords de prêt avec les IFI, et créer une facilité africaine de financement d'urgence/un mécanisme ou une institution de stabilité financière. Dans cette perspective, il est important de soutenir l'initiative de la BAD pour la mise en place du mécanisme africain de stabilité financière (AFSM) permettant aux pays africains de disposer d'un filet de sécurité financier pour faire face aux chocs.
- Renforcer la participation et la voix de l'Afrique dans les instances de décisions des institutions financières internationales. Madagascar devrait également bénéficier de cette réforme visant l'amélioration de la gouvernance institutionnelle internationale des IFI, qui permettrait une augmentation des ressources en faveur des pays africains.
- Renforcer les politiques de croissance verte à Madagascar, en améliorant le cadre actuel d'évaluation économique pour prendre en compte la valeur économique du capital naturel. Le pays pourrait ainsi tirer parti de son riche capital naturel pour accroître la taille de son PIB, améliorer son profil de risque, et mobiliser des ressources sur les marchés internationaux des capitaux en vue de financer la transformation structurelle.
- Renforcer les réformes visant la mobilisation de ressources intérieures pour rehausser la pression fiscale et financer la transformation

structurelle. Les réformes seront axées sur l'élargissement de l'assiette d'impôt, la modernisation de l'administration fiscale, la numérisation des services fiscaux et l'amélioration du climat des affaires par la formalisa-

tion de l'informel. L'accent devrait également être mis sur la canalisation des transferts de fonds des migrants à travers la mise en place d'instruments innovants tels que les obligations-diaspora.

BIBLIOGRAPHIE

BAD, Rapport principal sur les perspectives économiques en Afrique, 2024

BAD, Rapport principal sur les perspectives économiques en Afrique, 2023

BAD, Rapport principal sur les perspectives économiques en Afrique, 2022

BAD, étude de diagnostic urbain d'Antananarivo, vision stratégique 2025-2040 et priorisation de projets, 2021

BAD, Note de diagnostic pays de Madagascar - Accélérer la transformation structurelle de l'économie et la création d'emplois décents, 2021

Banque Mondiale, Perspectives économiques de Madagascar – Surmonter la tempête, mai 2022

Banque Mondiale, Rapport d'Analyse Environnementale Pays (AEP) – Madagascar, 2022

Banque Mondiale, Mémoire économique de Madagascar, 2020

FMI, Rapport de la quatrième revue du programme de Facilité Élargie de Crédit (FEC), juin 2023

Gouvernement de Madagascar, Politique Nationale du Développement des Infrastructures et équipements (PNDIE), octobre 2021

Gouvernement de Madagascar – PNUD, Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR)/ Revue des dépenses publiques et institutionnelles sur le climat de Madagascar - septembre 2022



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT

1915,535

3.00