



examen de la politique d'investissement

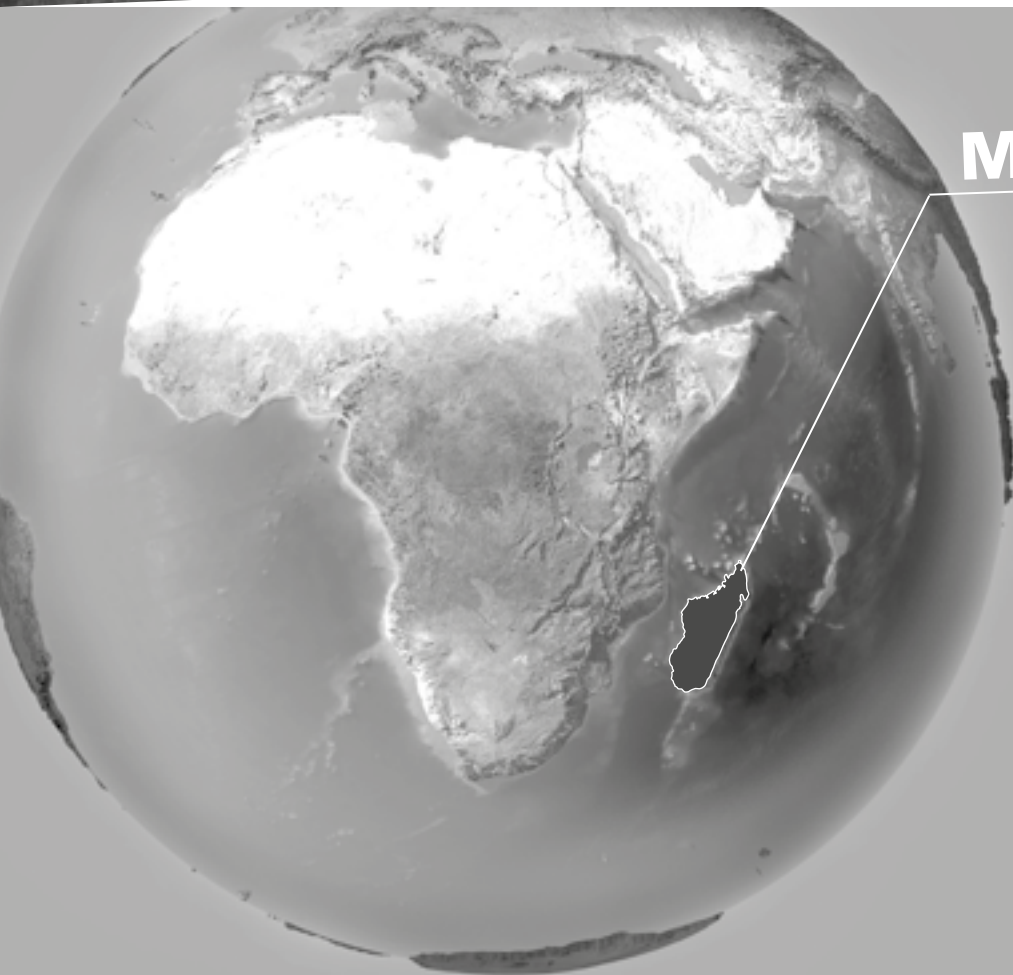


MADAGASCAR 





examen de la politique d'investissement



MADAGASCAR 



Notes explicatives

La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) sert de point de convergence au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, dans le cadre de son mandat sur le commerce et le développement, ce qui concerne toutes les questions relatives à l'investissement étranger direct. La CNUCED mène ses travaux dans le cadre de délibérations intergouvernementales, d'analyses et de recherches sur les politiques, d'activités d'assistance technique, de séminaires, d'ateliers et de conférences.

Les appellations employées dans la présente étude et les données qui y sont exposées n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. En outre, les appellations des groupes de pays n'ont été utilisées qu'aux fins de présentation des statistiques ou pour faciliter l'analyse, et ne reflètent pas nécessairement un quelconque point de vue concernant le niveau de développement de tel ou tel pays ou de telle ou telle région.

Les informations figurant dans la présente étude peuvent être citées librement, sous réserve que leur source soit dûment mentionnée.

La présente publication n'a pas fait officiellement l'objet d'une mise au point rédactionnelle.

Les signes typographiques ci-après ont été utilisés dans les tableaux:

- **Deux points (..)** signifient que les données ne sont pas disponibles ou ne sont pas fournies séparément. Dans les cas où aucune donnée n'était disponible pour l'un des éléments composant une ligne de tableau, celle-ci a été omise;
- **Le tiret (-)** signifie que l'élément en cause est égal à zéro ou que sa valeur est négligeable;
- **Tout blanc** laissé dans un tableau indique que l'élément en cause n'est pas applicable;
- **La barre oblique (/)** entre deux années, par exemple 2004/05, indique qu'il s'agit d'un exercice financier;
- **Le trait d'union (-)** entre deux années, par exemple 2004-2005, indique qu'il s'agit de la période tout entière (y compris la première et la dernière année);
- **Sauf indication contraire, le terme «dollar» (\$)** correspond au dollar des États-Unis d'Amérique;
- **Sauf indication contraire, les montants en dollars** sont calculés sur la base du taux de change moyen de l'année en question selon la Banque centrale de Madagascar;
- **Sauf indication contraire, les taux annuels de croissance ou de variation** sont des taux annuels composés;

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme et celle des pourcentages figurant dans les tableaux ne correspondent pas nécessairement aux totaux indiqués.

UNCTAD/DIAE/PCB/2015/4
UNITED NATIONS PUBLICATION

Copyright © United Nations, 2015
All rights reserved

Préface

Les examens de la politique d'investissement (EPI) qu'effectue la CNUCED ont pour objectif d'aider les pays à améliorer leur politique d'investissement et de familiariser les gouvernements et le secteur privé international avec le climat de l'investissement de ces pays. Les rapports sont présentés à la Commission de l'investissement, des entreprises et du développement de la CNUCED. Les recommandations formulées dans les EPI peuvent être mises en œuvre sur plusieurs années avec l'assistance technique de la CNUCED. L'annexe 1 résume le processus.

L'examen de la politique d'investissement de la République de Madagascar, réalisé à la demande du Gouvernement, se fonde sur des informations collectées au cours d'une mission exploratoire effectuée en février 2015 par une équipe de la CNUCED. La mission a eu l'entière coopération des ministères et organismes compétents et, en particulier, du Ministère de l'industrie et du développement du secteur privé, le point focal désigné par le Gouvernement malgache pour cet EPI. La mission a également bénéficié des points de vue du secteur privé, de la société civile et de la communauté internationale résidente, en particulier le bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Une version préliminaire de cet examen a été validée par les parties prenantes lors d'un atelier de travail organisé le 10 septembre 2015 à Antananarivo. Les informations et données contenues dans ce rapport s'arrêtent au 1^{er} octobre 2015.

Ce rapport a été élaboré par la Section des examens de politique d'investissement sous la direction de Chantal Dupasquier. Joerg Weber, Chef de la Branche des politiques d'investissement, et James Zhan, Directeur de la Division de l'investissement et des entreprises, ont supervisé les travaux. Le rapport a été rédigé par Stephania Bonilla-Féret, Maha El Masri et Massimo Meloni. Irina Stanyukova a prêté assistance pour la recherche et les statistiques. Hamed El Kady et Catharine Titi, membres de l'équipe des accords internationaux d'investissement de la CNUCED, ont aussi apporté des contributions écrites. Le rapport a bénéficié des observations et suggestions de collègues de la CNUCED, incluant Richard Boljwijn, Milaso Chérel-Robson, Fiorina Mugione, Joachim Karl, Philippe Rudaz, Elisabeth Tuerk et Paul Wessendorp. La page couverture a été créée par Nadège Hadjemian. Le rapport a été financé par un fonds multi-donneurs, auquel contribuent la France, l'Irlande, la Norvège, la Suède et la Suisse.

Genève, octobre 2015

Table des matières

PRÉFACE	III
ABRÉVIATIONS	VII
MESSAGES CLÉS	XI
CONTEXTE	1
I. Cadre juridique de l'investissement à Madagascar	5
A. Cadre juridique spécifique aux IED	6
1. Entrée et établissement des IED	6
2. Traitement et protection des IED	7
3. Accords bilatéraux et régionaux d'investissement.....	9
4. Recommandations.....	10
B. Zones et entreprises franches	12
Recommandations	13
C. Accès au foncier	14
1. Régime général	14
2. Acquisition de la propriété par les étrangers	16
3. Recommandations.....	16
D. Fiscalité d'entreprise	17
Recommandations	19
E. Travail	19
1. Régime juridique général.....	19
2. Recrutement des étrangers	20
3. Compétences et formation.....	21
4. Recommandations.....	22
F. Environnement.....	23
Recommandations	24
G. Gouvernance économique.....	24
1. Concurrence.....	24
2. Lutte contre la corruption	25
3. Recommandations.....	27

II. Attirer et optimiser l'impact des IED à Madagascar: une approche ciblée	29
2.1. Les secteurs porteurs et les IED	30
A. Agriculture	30
1. Etat des lieux.....	30
2. Recommandations.....	34
B. Mines	35
1. Etat des lieux.....	35
2. Recommandations.....	39
C. Textiles	40
1. Etat des lieux.....	40
2. Recommandations.....	41
D. Tourisme	42
1. Etat des lieux.....	42
2. Recommandations.....	45
2.2. Attirer et optimiser l'impact des IED: questions transversales	46
E. Infrastructures	46
1. Etat des lieux.....	46
2. Recommandations.....	49
F. Développement de l'entrepreneuriat	51
1. Etat des lieux.....	51
2. Recommandations.....	52
G. Promotion des investissements	54
1. Etat des lieux.....	54
2. Recommandations.....	55
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	57
ANNEXE 1. DÉROULEMENT D'UN EXAMEN DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT	59
ANNEXE 2. RÉSUMÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE L'EPI	60

Encadrés

Encadré 2.1. Principes pour l'investissement international responsable dans l'agriculture.....	33
Encadré 2.2. L'entreprise Lecofruit: un modèle d'agriculture contractuelle qui réussit	34
Encadré 2.3. Les principales caractéristiques du régime minier à Madagascar	38
Encadré 2.4. Plan de développement touristique durable du Costa Rica 2010-2016.....	46

Figures

Figure 1. La hausse des IED à Madagascar a été freinée en 2009	1
Figure 2.1. Cadre de politique d'entreprenariat de la CNUCED: Les six domaines qui ont un impact sur l'activité entrepreneuriale	53

Tableaux

Tableau 1. Comparaison des performances de Madagascar avec des pays africains et les PMA	3
Tableau 2.1. Attraction des IED dans les infrastructures — meilleures pratiques	50

Abréviations

AAI	Autorité administrative indépendante
ACP	Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AFD	Agence française de développement
AGOA	African Growth and Opportunity Act
APB	Association professionnelle des banques
APE-I	Accord de partenariat économique intérimaire
ARM	Autorité routière de Madagascar
ARTEC	Autorité de régulation des technologies des communications
BAD	Banque africaine de développement
BCM	Banque centrale de Madagascar
BIANCO	Bureau indépendant anti-corruption
BIT	Bureau international du travail
CA	chiffre d'affaires
CAMM	Centre d'arbitrage et de médiation de Madagascar
CDD	contrat à durée déterminée
CDI	contrat à durée indéterminée
CGI	Code général des impôts
CIRDI	Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CNT	Conseil national de travail
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Conférence des Nations Unies pour le droit commercial international
COI	Commission de l'Océan indien
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
CPAC	Chaînes pénales anti-corruption
CPC	Code de procédure civile
CPIDD	Cadre de politique d'investissement pour un développement durable
CPS	Caisse de prévoyance sociale
CRCA	Comité de coordination des réformes du climat des affaires
CRE	conduite responsable des entreprises
CSI	Comité pour la sauvegarde de l'intégrité
CTE	Comité technique d'évaluation
CTM	Conférence des travailleurs de Madagascar
EDBM	Economic Development Board of Madagascar
EIE	études d'impact environnemental
EPA	établissement public administratif

EPI	examen de la politique d'investissement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAD	Fonds africain de développement
FCCIM	Fédération des chambres de commerce et d'industrie de Madagascar
FIDA	Fonds international de développement agricole
FIV.MPA.MA	Groupement du patronat malagasy
FMI	Fond monétaire international
GEM	Groupement des entreprises de Madagascar
GEFP	Groupement des entreprises franches et partenaires
IED	investissement étranger direct
INT	Institut national du travail
INSTAT	Institut national de la statistique de Madagascar
IPF	investissement de portefeuille
IR	impôt sur le revenu
IRCM	impôt sur les revenus du capital transférable
ITIE	Initiative pour la transparence des industries extractives
LGIM	Loi sur les grands investissements miniers
LMD	Licence/Master/Doctorat
MAP	Plan d'action Madagascar
MARD	modes alternatifs de règlement des différends
MECIE	mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
MAG	ariary malgache
MIC	mesures concernant les investissements et liées au commerce
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NIF	numéro d'identification fiscale
NPF	nation la plus favorisée
ODD	Objectifs de développement durable
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMERT	Office malgache d'études et de régulation des télécommunications
ONE	Office national de l'environnement
ONTM	Office national de tourisme de Madagascar
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OPJ	officiers de police judiciaire
PDDAA	Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine
PE	permis d'exploitation
PGEP	plan de gestion environnementale du projet

PIB	produit intérieur brut
PIC	pôles intégrés de croissance
PICOM	Projet d'infrastructure de communications pour Madagascar
PIIRA	principes d'investissement international responsable dans l'agriculture
PMA	pays moins avancé
PME	petite et moyenne entreprise
PND	Plan national de développement
PNF	Plan national foncier
PNIAEP	Plan national d'investissement de l'agriculture, élevage et pêche
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	partenariat public-privé
PR	permis de recherche
PREE	Programme d'engagement environnemental
PSAEP	Programme sectoriel agriculture, élevage, pêche
PTF	partenaires techniques et financiers
PUP	Plan d'urgences présidentielles
RCS	Registre du commerce et des sociétés
RTF	Réserves touristiques foncières
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SMIE	Service médical interentreprises
SNAT	Schéma national d'aménagement du territoire
SYDONIA	Système douanier automatisé
TGS	terrains de grande surface
TIC	technologies de l'information et de la communication
TPME	très petites et moyennes entreprises

Messages clés

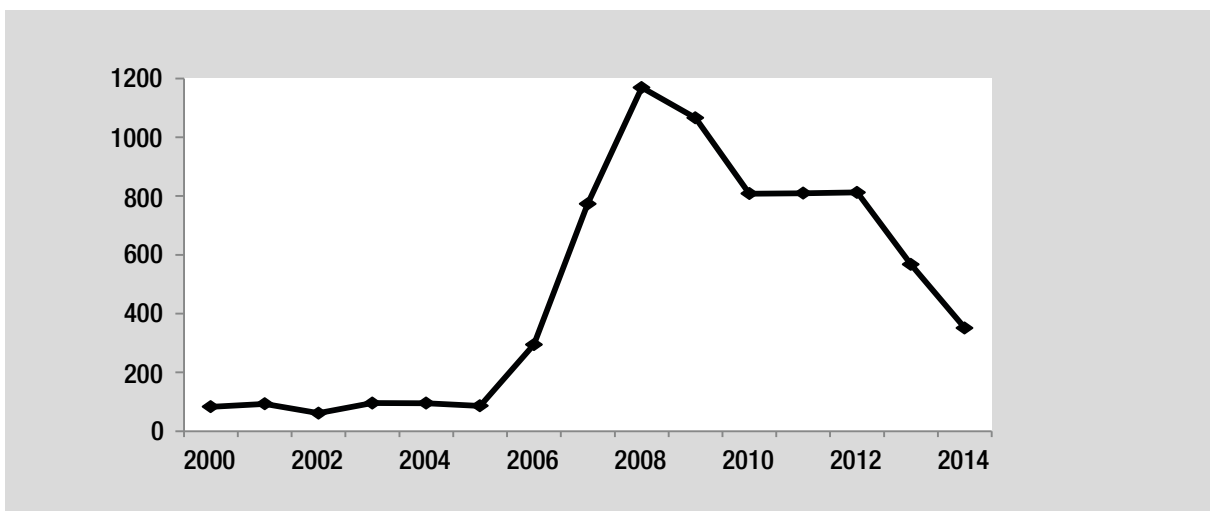
- Madagascar a un potentiel économique et d'attraction des investissements extraordinaire en raison de ses richesses naturelles abondantes, sa position géographique et son accès préférentiel aux marchés mondiaux du fait des accords commerciaux auxquels le pays est partie. Cependant, une série de facteurs freinent son décollage économique, notamment l'instabilité politique et le manque de continuité des stratégies de développement qui en résulte.
- Le pays se trouve aujourd'hui à un tournant critique de son histoire. La communauté internationale et le secteur privé, y compris les investisseurs étrangers, sont en attente de signaux forts de la part du Gouvernement. Ce dernier a pour défi de restaurer la confiance des acteurs économiques en sa capacité à assurer la stabilité et la sécurité du cadre juridique. Il doit aussi affirmer sa capacité à lancer et mener à leur terme des programmes de développement socioéconomique indispensables à l'amélioration des conditions de vie de la population.
- En réponse à ces attentes, le Gouvernement a entamé un processus de réflexion stratégique présentée dans le Plan national de développement (PND). Cet Examen de la politique d'investissement (EPI) a pour objectif de contribuer à ce processus par l'analyse du cadre juridique et institutionnel de l'investissement. L'EPI traite également du rôle que l'investissement étranger direct (IED) pourrait jouer dans le développement des secteurs porteurs de l'économie, à savoir l'agro-industrie, les mines, le textile et le tourisme, et fournit des recommandations en vue de renforcer son impact.
- Des IED sont présents dans plusieurs secteurs. Toutefois, à l'exception des activités extractives, leur niveau demeure faible et bien inférieur à celui des pays comparateurs. L'atteinte des objectifs du PND est donc conditionnée par l'amélioration significative du climat des affaires d'un point de vue juridique et institutionnel.
- Les principales lois malgaches sont généralement modernes, mais manquent souvent de précision et de clarté, notamment dans le cas du cadre juridique spécifique aux IED, de l'accès au foncier, de la fiscalité, des régimes de la concurrence et de recrutement des étrangers. Ces éléments ont pour conséquence une multiplication des exceptions juridiques, ce qui impacte l'ouverture, la transparence et la prévisibilité de l'environnement des affaires. De plus, une faiblesse des ressources humaines et financières, par exemple dans l'environnement et le droit du travail, ajoute à la difficulté de mise en œuvre des dispositions existantes. Une meilleure gouvernance économique, et l'augmentation des revenus fiscaux qui en résulterait, permettraient de pallier ces difficultés.
- Le développement des secteurs porteurs a été freiné de manière significative par l'absence d'objectifs clairs et atteignables, résultant en partie de la faiblesse, voire de l'absence, de stratégies de développement sectorielles. L'EPI propose donc de mieux définir ces objectifs tout en incluant le rôle spécifique que les IED pourraient jouer et en insistant sur l'importance de la consultation avec toutes les parties prenantes et du dialogue public-privé. Ces efforts permettraient également d'évaluer l'efficacité des politiques, de renforcer la responsabilisation des institutions chargées de leur mise en œuvre et de mieux communiquer la vision du Gouvernement. L'identification des types d'investissements les plus à même de contribuer à ces objectifs pourrait également être mis à profit en vue d'un ciblage professionnel des investisseurs.
- Le tissu économique malgache demeure relativement faible, faute d'une main-d'œuvre qualifiée et d'infrastructures suffisantes pour soutenir le développement du secteur privé. En conséquence, les entreprises doivent faire face à des coûts importants et affronter des obstacles qui limitent leur capacité de croître, d'innover et de créer des emplois. Le renforcement de la compétitivité de l'économie locale est en ce sens essentiel pour maximiser la capacité d'absorption et l'impact des IED en ligne avec les plans de développement du pays et les objectifs de développement durable (ODD) adoptés en septembre 2015 par tous les Etats membres des Nations Unies.

Contexte

Madagascar a un potentiel économique et d'attraction des investissements extraordinaire. Le pays bénéficie d'une position géographique qui peut servir de porte d'entrée pour l'Afrique, notamment depuis l'Asie. De plus, le pays a conclu une série d'accords commerciaux lui donnant accès aux grands marchés mondiaux. En effet, en plus d'être membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis 1995, il est partie au Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Par ailleurs, le pays, intégré à l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA) en 2001, y est redevenu éligible en 2014 après avoir été suspendu en 2010. Madagascar bénéficie également d'un Accord de partenariat économique intérimaire (APE-I) avec l'Union européenne (UE) depuis décembre 2007, dont l'application a débuté en mai 2012¹. Le pays est le premier exportateur mondial de litchis, d'épices et d'huiles essentielles. Outre l'agriculture, le textile contribue également aux exportations et est un important créateur d'emplois. Ce secteur se caractérise notamment par le savoir-faire de la main-d'œuvre qui a fortement contribué à son développement. En sus, la diversité géologique du pays est reconnue et des projets miniers de grande envergure s'y sont installés. Enfin, une population croissante de 22 millions d'habitants offre un potentiel marché local important.

Toutefois, une série de crises politiques et le manque de continuité des stratégies gouvernementales ont entravé le développement économique et social. En effet, le pays a connu, depuis son indépendance en 1960, quatre crises sociopolitiques qui ont eu des impacts considérables sur son développement social et économique. La crise la plus récente, qui a débuté en 2009 et a duré jusqu'en 2014, a entraîné un ralentissement du taux de croissance du produit intérieur brut (PIB); il est passé de plus de 7% en 2008 à un recul de 3% en 2009 pour remonter à 3% en 2013 (UNCTADStat, 2015). Ce dernier est en deçà du taux de croissance démographique. Par conséquent, le revenu *per capita*, qui n'a jamais dépassé \$470, reste très faible par rapport à la moyenne africaine. Les crises ont aussi affecté la mise en place, par les gouvernements successifs, de plans et stratégies de développement et la capacité à assurer la stabilité de l'aide au développement. Le pays a perdu plusieurs centaines de milliers d'emplois et a reculé dans les indicateurs des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En 2012, 71,5% de la population vivait en-dessous du seuil de pauvreté, une des proportions les plus élevées au monde.

Figure 1. La hausse des IED à Madagascar a été freinée en 2009 (Flux d'IED en millions de dollars, 2000-2014)



Source: Calculs CNUCED sur la base des données BCM/INSTAT

¹ Aux termes de l'APE-I, l'accès au marché européen des produits malgaches se fait sans droits ni quotas, à l'exclusion du riz et du sucre pour lesquels sont conclus des protocoles de transition, et d'une liste de produits déterminés.

Ces crises comptent également parmi les principaux déterminants de la faible attractivité de Madagascar vis-à-vis des investisseurs étrangers. L'image du pays souffre, en effet, fortement de la répétition de ces dernières et de l'instabilité qui en résulte. Ceci a un impact négatif sur l'attraction des investissements étrangers directs (IED). La crise entamée en 2009, en particulier, a interrompu une première accélération significative des investissements qui avait débuté en 2006 (figure 1). Madagascar est de ce fait le seul pays de la région qui n'a pas connu de croissance des flux moyens annuels d'IED entre la deuxième moitié des années 2000 et les années 2010-2014 (tableau 1). En fait, ces derniers ont même reculé de plus de 20%. De même, ses flux d'IED par habitant ont diminué et figurent parmi les plus faibles de la région, le pays ayant aussi perdu en attractivité vis-à-vis des principaux pays comparateurs d'Afrique orientale et australe, et des pays les moins avancés (PMA).

L'évolution des flux d'IED est passée par trois phases. Elles peuvent être décrites de la manière suivante:

- 1. La période avant 2005 est caractérisée par une attraction faible d'IED dans différents secteurs.** En effet, les entrées nettes d'IED étaient quasi inexistantes avant l'année 2000 et atteignaient environ 2% du PIB entre 2000 et 2005, une performance relativement faible en comparaison avec d'autres pays africains². Cependant, cette période est marquée par la création de zones franches industrielles, orientées vers l'exportation, et par le développement concomitant du textile, stimulé par la conclusion de l'AGOA en 2000 avec les Etats-Unis. En 2001, 46% des entreprises à capitaux étrangers à Madagascar se concentraient dans les activités de fabrication, les autres étant orientées vers les activités financières, la construction et le commerce (INSTAT, 2001). La France et Maurice étaient les principaux investisseurs. En 2004, 80,3% des entreprises se concentraient dans la province d'Antananarivo (INSTAT, 2005).
- 2. La période 2005-2009 est marquée par l'adoption de réformes, des libéralisations dans plusieurs secteurs, l'installation de grands projets miniers et des entrées significatives d'IED.** Plusieurs de ces réformes ont été menées dans le cadre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté, le Plan d'action Madagascar (MAP) 2007-2012, élaboré par le Gouvernement de Madagascar en collaboration avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Elles ont contribué à attirer une participation étrangère dans les secteurs miniers et de services, notamment des télécommunications, des activités financières, des assurances, des transports et de l'immobilier (FMI, 2007). Par ailleurs, l'agence de promotion des investissements, l'Economic Development Board of Madagascar (EDBM), a été créée en 2006 et la Loi des investissements et celle sur les zones et entreprises franches (ZEF) promulguées en 2008³. Entre 2005 et 2008, les flux d'IED ont été multipliés par plus de 13, atteignant un niveau en 2008 en raison du «boom d'explorations» et, notamment, de deux opérations minières de taille mondiale. Le secteur extractif est depuis devenu la première source d'IED dans le pays.
- 3. De 2009 à aujourd'hui, la crise, qui aura duré cinq ans, a engendré une diminution des entrées d'IED et un recul en termes d'attractivité des investissements.** La trajectoire de croissance économique soutenue et d'attraction des IED qui était attendue a été perturbée par la crise qui a débuté en 2009, survenue en parallèle avec la crise économique et financière mondiale. De plus, la crise interne, en particulier, a interrompu les réformes entamées. Depuis, les flux d'IED ont connu une baisse marquée, ces derniers ne représentant, en 2014, que 30% du sommet atteint en 2008 (figure 1). Outre la crise, cette baisse s'explique aussi par l'entrée en phase de production des deux grands projets miniers et la suspension de la délivrance des permis miniers qui demeure en vigueur. Ainsi, le secteur extractif est passé à la seconde place en termes de source d'IED en 2013, derrière les activités financières. Au total, ces deux secteurs représentent les deux tiers des flux entrants d'IED (INSTAT, 2015). De plus, la composition des flux d'IED pendant cette période indique une baisse importante des capitaux et bénéfiques réinvestis, compensée en grande partie par les dettes interentreprises (INSTAT, 2014). Ces éléments montrent à la fois les difficultés des entreprises établies et la crainte des investisseurs à lancer de nouveaux projets et reflètent une situation de sous-capitalisation qui caractérise l'économie malgache.

² Par exemple, des pays comme la République-Unie de Tanzanie ou l'Ethiopie attiraient, en moyenne, \$486 et \$376 millions d'IED par an entre 2001-2005, alors que pour Madagascar les flux entrants se situaient à \$86 millions en moyenne pendant cette même période (CNUCED, IED/TNC Database, UNCTADstat.)

³ Loi 2007-036 du 14 janvier 2008 sur les investissements et Loi 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les zones et entreprises franches.

Tableau 1. Comparaison des performances de Madagascar avec des pays africains et les PMA

Pays	Performance absolue			Performance relative							
	Flux annuels d'IED		Stock d'IED	Flux d'IED						Stock d'IED	
	Millions de dollars			Par habitant (\$)		Par \$ 1000 de PIB		Pourcentage de la formation intérieure brute de capital fixe		Par habitant (\$)	% PIB
	2006-2010	2011-2014	2014	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014	2006-2010	2011-2014	2014	2014
Madagascar	822	635	6277	40,9	28,4	100	62,2	31,6	37,1	266,3	59,2
Maurice	301	425	4586	245,8	342,2	34,3	36,3	13,7	16,4	3671,4	34,6
Mozambique	604	5066	25577	26	198,1	57,7	331,4	38	72,9	966,1	153,3
Seychelles	178	217	2567	1938,4	2340,1	185,4	176,4	62,2	47,9	27514,2	180,8
Ouganda	710	1086	9917	22,4	29,3	43,7	43,7	15,5	14,9	255,3	35,9
R.U. de Tanzanie	1'027	1825	17013	23,8	37,4	38,3	44,1	12,8	14,3	335,2	35,5
Zambie	771	1959	15009	62,2	136	49,6	76,2	17,8	26	999,2	56,1
SADC	11154	14381	227188	46,1	53,6	22,6	21,3	10,8	10,4	819	33,8
PMA: Afrique	11488	18408	169585	25,2	33,5	34	35,7	15,3	15,3	289	29,8
PMA	16359	22736	221524	21,4	26	30	26,9	13,3	11,5	241,1	23,4

Source: CNUCED, base de données FDI/TNC

Note: SADC (Communauté de Développement d'Afrique Australe) - Angola, Botswana, R.D. du Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Afrique du Sud, R.U de Tanzanie, Zambie, Zimbabwe

Conscient de ces défis, le Gouvernement a entamé, au sortir de la crise, un processus de réflexion stratégique qui prévoit des réformes économiques et structurelles ambitieuses. Madagascar se trouve aujourd'hui à un moment charnière. Les dernières élections ouvrent la voie à une reprise économique et ont permis au pays de renouer avec la communauté internationale. Le Plan national de développement (PND) 2015-2019, le Plan de mise en œuvre (PMO) 2015-2019 qui l'accompagne ainsi que le Programme d'urgences présidentielles (PUP) 2015-2016 reflètent l'orientation de la nouvelle trajectoire de développement, inclusive et durable, souhaitée. Le Gouvernement s'est d'ores et déjà engagé dans un processus d'élaboration des plans de mise en œuvre de ces politiques et de plusieurs réformes, notamment dans les domaines de la gouvernance, de la fiscalité et du foncier.

Afin de rétablir la confiance des investisseurs, ce processus devrait être accompagné de l'amélioration du cadre juridique et institutionnel de l'investissement. A la demande du Gouvernement, cet Examen de la politique d'investissement (EPI) se concentre sur l'attraction des IED dans le pays et la maximisation de leur impact positif sur le développement durable. En ce sens, le chapitre 1 de l'EPI met l'accent sur la nécessité de garantir la sécurité des biens et des personnes ainsi que l'ouverture, la stabilité, la prévisibilité et la transparence du climat des investissements dans toutes ses composantes, notamment foncière, fiscale et judiciaire. L'EPI s'appuie pour cela sur le Cadre de politique d'investissement pour un développement durable (CPIDD) de la CNUCED. Le manque de précision des dispositions juridiques dans la plupart des domaines réglementaires, notamment le cadre juridique spécifique aux IED, l'accès au foncier, le recrutement des étrangers et la fiscalité, constitue ainsi un des principaux défis. Par ailleurs, les faiblesses institutionnelles dues au manque de ressources humaines et financières entraînent une distorsion dans la mise en œuvre des lois dans des domaines clés y compris l'accès au foncier, la fiscalité, l'environnement et la concurrence.

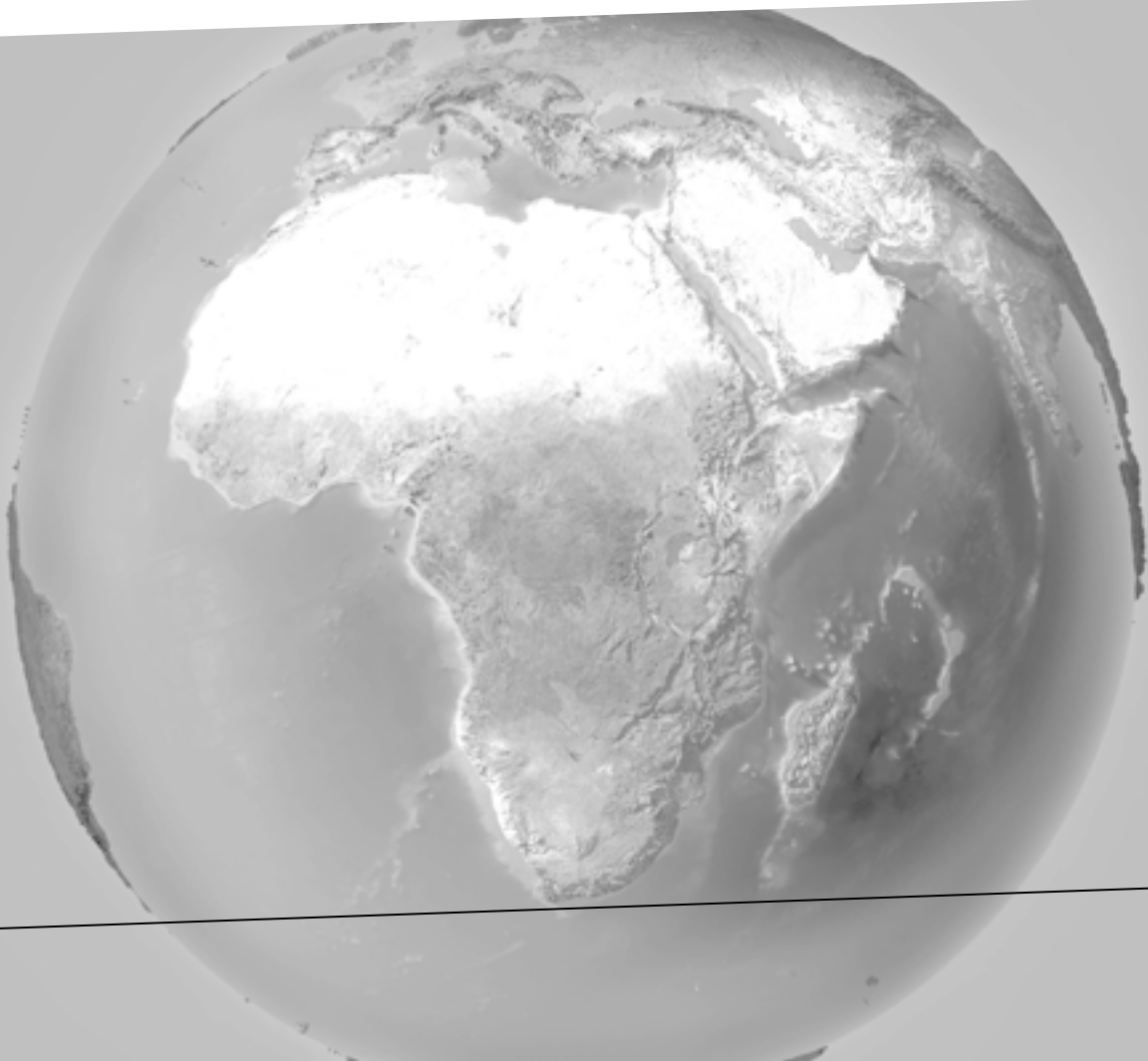
Le renforcement de la compétitivité de l'économie locale est également d'une importance capitale. Le tissu économique malgache demeure relativement faible en raison notamment d'un manque de main-d'œuvre qualifiée. De plus, les infrastructures sont insuffisantes pour soutenir le développement des secteurs porteurs et engendrent des coûts supplémentaires importants pour les entreprises. Ces dernières, par ailleurs, ne bénéficient pas d'un écosystème entrepreneurial incitatif, cohérent et systémique à Madagascar, ce qui affecte la capacité d'absorption des IED par l'économie locale et donc les bénéficiaires qui en sont retirés. Le chapitre 2 de ce rapport propose des recommandations sur le cadre politique et institutionnel que Madagascar pourrait adopter afin de renforcer la compétitivité de l'économie et l'entrepreneuriat locaux.

La réflexion stratégique devrait aussi définir des modèles et des objectifs de développement sectoriels clairs et cohérents. A la demande du Gouvernement de Madagascar, le chapitre 2 traite du développement des secteurs porteurs de l'économie, à savoir l'agro-industrie, les mines, le textile et le tourisme, à travers les IED. L'analyse révèle que la faiblesse, voire l'absence de stratégies de développement sectorielles ainsi que le manque de cohérence des politiques sont des obstacles majeurs. À titre d'exemple, si des objectifs de développement sont clairement définis pour le secteur agricole, notamment les exportations et la sécurité alimentaire, la cohérence intra-sectorielle nécessaire afin que l'un ne soit pas poursuivi au détriment de l'autre n'est pas assurée. Dans le secteur minier, l'exploitation à grande échelle est visée. Il s'agit donc, dans ce cas, d'assurer la cohérence intersectorielle afin de concilier cet objectif avec la préservation de l'environnement et le développement de l'écotourisme et de protéger les autres secteurs d'exportation, ainsi que l'économie dans son ensemble des éventuelles difficultés liées à la «malédiction des ressources naturelles.» Dans ce contexte et eu égard à son rôle primordial dans l'emploi formel, il est surprenant que l'industrie textile ne soit pas mentionnée dans les politiques de développement de Madagascar, notamment dans le PND. Enfin, en ce qui concerne le tourisme, l'absence de toute stratégie de développement sectorielle, ainsi que d'objectifs et d'une vision clairs sont également à relever.

Par ailleurs, la mise en œuvre des recommandations proposées par cet EPI pourrait permettre à Madagascar d'évoluer vers une promotion proactive et un ciblage professionnel des IED. Le manque de définition du rôle attendu des IED dans chaque secteur a empêché, jusqu'à présent, l'agence de promotion des investissements du pays, l'EDBM, de mener des activités de ciblage plus pointu des investisseurs. Comblé ce besoin, comme recommandé dans cet EPI (chapitre 2), est une condition préalable au développement d'une stratégie d'attraction des IED proactive et ciblée, visant à assurer que les IED participent aux objectifs de développement durable adoptés en septembre 2015 par tous les Etats membres des Nations Unies. Les principales recommandations sont résumées à l'annexe 2.

CHAPITRE 1

Cadre juridique de l'investissement à Madagascar



Les crises politiques successives qu'a connues Madagascar ont eu un impact sur l'environnement des affaires et sur la confiance des investisseurs. Le pays a un potentiel important, mais le manque de sécurité juridique, judiciaire et physique qui résulte notamment des fréquents changements législatifs, réglementaires et institutionnels est un obstacle pour attirer des IED et pérenniser leur impact sur le développement. Par ailleurs, les faiblesses dans la gouvernance économique sont nombreuses. En effet, la corruption, qui se manifeste notamment sous forme de harcèlement, particulièrement dans le domaine fiscal, est endémique et affecte les activités des entreprises. En parallèle, le niveau de confiance dans le système judiciaire est faible, les entreprises rapportant des procédures devant les juridictions commerciales et du travail à la durée excessivement longue et aux résultats incertains.

Le manque de précision des dispositions juridiques et les faiblesses institutionnelles entraînent une distorsion dans la mise en œuvre. En effet, bien que les lois correspondent de façon générale aux bonnes pratiques, elles sont souvent imprécises et leur exécution demeure tributaire de décrets d'application qui ne sont pas systématiquement adoptés. Par ailleurs, les institutions en charge de leur exécution manquent de ressources humaines et financières. En conséquence, l'application des dispositions juridiques est en pratique aléatoire et/ou subjective dans de nombreux domaines, notamment l'accès au foncier, la fiscalité, le recrutement des étrangers, la concurrence et l'environnement. Ceci se reflète dans la qualité du climat des affaires et les indicateurs internationaux qui s'y réfèrent⁴.

Le PND identifie l'amélioration du climat des investissements comme une priorité et cet EPI vise à appuyer les efforts que le Gouvernement devra mettre en œuvre. De nouvelles structures pour mettre en place un environnement des affaires transparent et prévisible qui permette de restaurer la confiance des investisseurs ont été créées récemment. Elles comprennent le Comité de coordination des réformes du climat des affaires (CRCA), placé sous l'égide du Président de la République, et la plateforme de dialogue public-privé, présidée par le Ministère de l'industrie et du développement du secteur privé. Dans ce contexte, ce chapitre élabore, sur la base du Cadre de politique d'investissement pour un développement durable (CPIDD) de la CNUCED, des recommandations

concrètes pour permettre de renforcer la sécurité juridique, améliorer le cadre légal, institutionnel et réglementaire des investissements et atteindre des objectifs de développement durable (CNUCED, 2012a et 2015b).

A. Cadre juridique spécifique aux IED

Le cadre juridique relatif aux IED est relativement ouvert, mais manque de clarté par plusieurs aspects. Constitué principalement par la Loi 2007-036 du 14 janvier 2008 sur les investissements (Loi des investissements), par le Décret 2014-1822 portant refonte des statuts de l'EDBM et par la Loi 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les zones et entreprises franches (Loi sur les ZEF)⁵, il permet l'entrée et l'établissement des IED dans de nombreux secteurs. Cependant, les décrets d'application de la Loi des investissements n'ont pas encore été adoptés, ce qui entraîne des difficultés dans la mise en œuvre de certaines de ses dispositions. Par ailleurs, des différences dans des définitions essentielles, par exemple celle des IED, créent une confusion affectant la transparence et la prévisibilité du climat des investissements.

L'EDBM est l'agence de promotion des investissements de Madagascar et joue également le rôle de guichet unique. Cette fonction comprend les procédures d'établissement des entreprises, de délivrance des attestations de zones et d'entreprises (ZEF) et, jusqu'à leur suspension en 2009, des autorisations d'acquisition foncière pour les investisseurs étrangers.

1. Entrée et établissement des IED

La définition des IED diffère selon les textes juridiques. En effet, la Loi des investissements les définit comme «l'ensemble des ressources financières, y compris entre autres les apports en capital, les avances en compte courant, et les emprunts affectés à la réalisation d'un projet économique, qu'il soit infrastructurel, commercial, artisanal, de services, agricole, touristique ou industriel, ainsi que les produits réalisés par l'investissement de ces ressources et

⁴ Le *Doing Business 2015* classe le pays 163^{ième} sur 189 (Banque mondiale, 2014a).

⁵ La Constitution de 2010, les dispositions juridiques sectorielles, la Loi 2006-008 du 2 août 2006 portant Code des changes, le Décret 2009-048 du 12 janvier 2009 fixant les modalités d'application de ce dernier ainsi que les accords internationaux d'investissements ratifiés par le pays complètent le cadre juridique des investissements à Madagascar.

affectés à la réalisation d'un projet économique», tandis que le Code des changes dispose que les IED sont «la création d'une entreprise nouvelle et l'acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité ou d'actions d'une entreprise malagasy par une entreprise de droit étranger ou par une personne physique non-résidente». Par ailleurs, la Loi des investissements et le Code des changes ne distinguent pas entre IED et investissement de portefeuille (IPF). Les deux textes ne disposent en effet d'aucun critère qui permette de différencier entre les deux types d'opérations et ne détaillent pas ce qui peut qualifier un investissement d'étranger.

Ce manque de précision peut avoir des conséquences sur le traitement des IED. La définition de ces derniers dans le Code des changes ne permet pas de les qualifier précisément et le décret d'application emploie le terme général «d'investisseurs étrangers». Or dans la mise en œuvre des dispositions relatives au rapatriement des capitaux et des profits, des opérations qui pourraient être qualifiées d'IED aux termes d'un texte mais pas d'un autre, sont *de facto* exclues. La divergence dans les définitions a ainsi des conséquences concrètes sur le régime applicable et crée une confusion qui pourrait s'avérer dissuasive pour les investisseurs potentiels. L'EDBM indique que les décrets d'application de la Loi des investissements, en cours de préparation au moment de la rédaction de cet EPI, devraient distinguer plus précisément entre IED et IPF.

La Loi des investissements dispose du principe général de liberté d'investissement, sous réserve de restrictions qui ne sont pas clairement précisées. Ce principe s'applique de façon égale aux nationaux et aux étrangers, à la condition du respect des lois et règlements en vigueur dans le pays. Ainsi, aux termes de la Loi des investissements, les activités bancaires, d'assurance, minières, pétrolières, de télécommunications, médicales, paramédicales ou pharmaceutiques font l'objet de dispositions particulières. En pratique cependant, ces secteurs sont pleinement ouverts à la participation étrangère, à l'exception du secteur des télécommunications où existe une limite de 66% des parts ou actions à la participation des IED. D'autres limitations à l'entrée sont *de facto* dues à la présence de monopoles dans certaines activités comme, par exemple, le transport aérien, la distribution d'électricité ainsi que la production, distribution et fourniture d'eau.

Les procédures d'immatriculation sont efficaces et non discriminatoires, mais des progrès sont encore possibles. L'inscription au registre du commerce et des sociétés (RCS) du Ministère de la justice, qui peut être effectuée au

guichet unique de l'EDBM, est obligatoire de la même façon pour les entreprises locales et étrangères. En l'absence de représentation locale de l'EDBM, le RCS est compétent. Le *Doing Business 2015* classe Madagascar 37^{ème} pays sur 189 pour l'indicateur de création d'entreprises avec quatre procédures à accomplir en huit jours à un coût évalué à 13,5% du PIB (Banque mondiale, 2014a). Ceci en fait le quatrième pays d'Afrique sub-saharienne pour cet indicateur après le Burundi (18^{ème}), Sao Tome et Principe (23^{ème}) et le Libéria (30^{ème}). Des améliorations sont toutefois encore possibles. En effet, les représentants des différents ministères au sein du guichet unique ne bénéficient pas de délégations d'autorité, à l'exception de celui du Ministère des finances et du budget, ce qui a des conséquences sur la célérité du processus d'immatriculation. Par ailleurs, la création en ligne, bien que prévue, n'est pas encore effective⁶.

L'intervention de l'EDBM à deux étapes de l'établissement de certains investisseurs pourrait donner lieu à des contrôles subjectifs à l'entrée. En effet, comme sus indiqué, l'agence est chargée de délivrer les autorisations d'acquisition foncière aux investisseurs étrangers, suspendue depuis 2009 (section C), et les attestations de ZEF (cf. section B). Bien que l'EDBM justifie par une volonté de facilitation de l'établissement des investisseurs son intervention à ces deux étapes, en pratique l'absence de décrets d'application détaillant avec précision les critères sur lesquels l'agence peut se baser pour accorder ou refuser ces autorisations et attestations peut constituer un contrôle à l'entrée soumis à une appréciation subjective et donc potentiellement arbitraire. Par ailleurs, la concentration des fonctions de promotion et de régulation au sein de l'EDBM peut poser des problèmes de conflits d'intérêts, l'agence étant à la fois responsable d'attirer des investisseurs, de les inciter à réinvestir et de sanctionner leurs éventuels manquements.

2. Traitement et protection des IED

Les investissements nationaux et étrangers bénéficient aux termes de la Loi des investissements d'une égalité de traitement. Cette disposition ne porte pas préjudice au traitement plus favorable qui pourrait résulter des accords internationaux d'investissement. Une référence explicite au respect de l'État de droit et à la non-discrimination dans le traitement des investisseurs nationaux et étrangers serait toutefois plus précise et permettrait d'offrir des garanties de traitement plus complètes.

⁶ Information vérifiée au 16 avril 2015.

En pratique, seule la possibilité d'accéder au foncier diffère entre les nationaux et les étrangers. Comme susmentionné, la Loi des investissements contient une disposition permettant aux investisseurs étrangers d'accéder à la propriété privée à Madagascar, sous réserve d'obtention d'une autorisation d'acquisition foncière délivrée par l'EDBM, créant ainsi une inégalité de traitement entre les nationaux et les étrangers. La possibilité d'en bénéficier a par ailleurs été suspendue en 2009 par une lettre présidentielle (cf. section C), ce qui accroît plus encore cette différence de traitement. Cette suspension, qui n'est pas reflétée dans la Loi des investissements, affecte aussi la prévisibilité et la stabilité du climat des investissements puisqu'elle implique qu'une disposition juridique contenue dans une loi peut être privée d'effectivité par une décision administrative.

La Loi des investissements n'impose pas d'exigences de performance, sauf dans deux cas. L'entreprise peut perdre les avantages obtenus du fait de la Loi des investissements et celle sur les ZEF si l'un au moins de ses mandataires sociaux ne réside pas à Madagascar dans les trois mois de l'immatriculation. Par ailleurs, le maintien de l'autorisation d'acquisition foncière est soumis au respect d'une série de conditions listées dans la Loi des investissements. Celles-ci incluent, par exemple, la non-réalisation, appréciée de façon souple⁷, du projet d'investissement dans les six mois de l'octroi. Ces dispositions ne sont pas en contradiction avec l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) de l'OMC.

La Loi des investissements n'offre pas d'incitations douanières, financières ou fiscales, mais facilite l'emploi des étrangers et l'accès au foncier. Un visa de résident professionnel est créé pour les investisseurs et le recrutement des étrangers soumis au seul critère de «spécialisation», qui n'est pas défini et est apprécié très souplesment (cf. section E). La Loi des investissements prolonge aussi la durée des baux emphytéotiques pouvant être conclus par les investisseurs de 50 à 99 ans (cf. section C). Par ailleurs, la Loi des investissements ouvre la possibilité pour les investisseurs étrangers d'accéder au foncier sous réserve d'obtention d'une autorisation d'acquisition foncière, suspendue en 2009.

⁷ Aux termes de la Loi des investissements, il peut s'agir du démarrage effectif de l'activité, de l'engagement des travaux de construction ou d'aménagement prévus, ou de l'accomplissement des procédures administratives, financières ou commerciales nécessaires au lancement de l'activité.

Les IED bénéficient de dispositions plus favorables par certains aspects que le régime ordinaire. En effet, les paiements afférant aux opérations courantes, notamment les bénéfices après impôts, les dividendes, les revenus salariaux, les indemnités et l'épargne des salariés expatriés, et les apports en capital social à Madagascar sont libres à condition d'être effectués à travers des intermédiaires agréés. Les transactions en capital et opérations financières des IED telles que les cessions d'actions, de parts sociales, de fonds de commerce ou d'actifs, les parts de boni de liquidation et les indemnités d'expropriation sont uniquement soumis à une déclaration au Ministère des finances, tandis qu'une autorisation est requise dans le régime ordinaire. Certaines dispositions sont cependant identiques. Ainsi, l'ouverture d'un compte en devises à Madagascar et les opérations courantes y afférant sont libres, tandis que les transactions en capital sur ces derniers et l'ouverture de comptes à l'étranger, national ou étranger, doivent être autorisées par le Ministre des finances.

En pratique cependant, les investisseurs indiquent qu'une dévaluation de la monnaie et le manque de devises sur le marché constituent des défis. Le rapatriement des créances détenues à l'étranger au titre des activités dans le pays est ainsi obligatoire pour tous les opérateurs économiques. Madagascar a un système de change flottant et a accepté les conditions de l'article VIII des Statuts du Fonds monétaire international (FMI).

Des garanties contre l'expropriation sont offertes par le cadre juridique. La Constitution de 2010 et la Loi des investissements protègent la propriété privée et conditionnent l'expropriation à une cause d'utilité publique légalement prévue et au versement d'une juste et préalable indemnisation. Par ailleurs, l'Ordonnance 62-023 du 19 septembre 1962 reprend ces conditions et les précise en conformité avec les bonnes pratiques, sans distinction entre les personnes subissant l'expropriation. Elle prévoit ainsi les moyens de recours devant les juridictions étatiques, ainsi qu'une possibilité d'expertise et le désistement en cas de conflit d'intérêts. Cependant, les conditions de l'expropriation tels que décrites dans la Loi sur les investissements pourraient être précisées par l'inclusion de références explicites à la non-discrimination et à une compensation appropriée.

Les différends entre les investisseurs étrangers et l'État peuvent être soumis à l'arbitrage. Aux termes de la Loi des investissements, en l'absence d'un traité bilatéral

d'investissement contenant des dispositions pertinentes, la Convention de Washington de 1965 (Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'un autre État — la CIRDI) s'applique. L'obligation de conclure une convention (clause compromissoire ou compromis) d'arbitrage, marque du consentement au cas par cas de l'État malgache à la procédure, et l'obligation d'épuisement des voies de recours internes ne sont pas mentionnées dans la Loi des investissements. L'investisseur étranger, lorsqu'il est demandeur, conserve l'option de saisir les juridictions internes, ce qui marque une position très favorable aux modes alternatifs de règlement des différends (MARD). Bien que ces derniers, notamment l'arbitrage, puissent constituer un mode efficace et rapide de règlement des différends, la clarification de leurs conditions d'accès et la connaissance de leurs mécanismes sont indispensables afin de préparer l'État à ces procédures et de le protéger de leurs conséquences.

Madagascar a fait face à trois procédures arbitrales connues devant le CIRDI entamées par des investisseurs étrangers. Les deux premiers différends ont porté sur le fondement d'un contrat d'État par la même société, *SEDITEX*, en 1982⁸ et en 1994⁹. Les deux affaires ont été réglées à l'amiable avant que les sentences arbitrales ne soient rendues. La troisième affaire a été entamée en 2013 par *Courts (Indian Ocean) Limited et Courts Madagascar SARL* sur la base du traité bilatéral d'investissement conclu entre Madagascar et Maurice en 2004. L'affaire n'a pas encore donné lieu à une sentence arbitrale¹⁰.

L'arbitrage commercial est soumis à la conclusion d'une convention d'arbitrage entre les parties. La Loi 98-019 du 2 décembre 1998 sur l'arbitrage, modifiée par la Loi 2011-022 du 4 septembre 2003 et intégrée au Livre IV du Code de procédure civile (CPC), autorise l'arbitrage à la suite de la conclusion d'un compromis d'arbitrage ou d'une clause compromissoire, pré ou post-contentieux, sous réserve de conditions et exceptions prédéfinies. Cette loi est basée sur le modèle de la Conférence des Nations

Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Madagascar a ratifié la Convention de New York de 1958 sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères. Les sentences d'arbitrage doivent obtenir l'*exequatur* devant le tribunal de grande instance d'Antananarivo pour celles qui sont rendues par des tribunaux d'arbitrage internes et sur requête écrite à la cour d'appel d'Antananarivo pour les sentences rendues par des tribunaux d'arbitrage internationaux.

L'arbitrage n'est cependant pas encore largement diffusé à Madagascar et fait l'objet d'une méfiance à la fois des secteurs public et privé. Le Centre d'arbitrage et de médiation de Madagascar (CAMM), créé en 2001 et qui a fait l'objet d'une refonte en 2012, n'a connu que 12 cas en 2014. En pratique, celui-ci relève que l'importance des délais devant le tribunal de grande instance et la cour d'appel d'Antananarivo, compétents pour connaître des demandes d'annulation et d'*exequatur*, constitue un obstacle. À noter que pour pallier cela, le CAMM suggère l'introduction de la règle «le silence vaut consentement» pour les demandes d'annulation à la fin des quatre mois durant lesquels la cour d'appel d'Antananarivo doit, selon le CPC, se prononcer. Cependant, cela reviendrait à opposer à une des parties au litige une défaillance qui n'est pas de sa responsabilité et nuirait au principe d'égalité des armes.

3. Accords bilatéraux et régionaux d'investissement

Madagascar a signé huit accords bilatéraux de protection et de promotion des investissements entre 1962 et 2008¹¹. Les points communs de ces accords sont les suivants:

- Définition large de l'investissement basée sur les actifs;
- Clause de la nation la plus favorisée (NPF), à l'exception du traité avec l'Allemagne (1962);
- Traitement national;
- Traitement juste et équitable. La plupart des accords ne définissent pas précisément ce que cela recouvre, seuls deux d'entre eux faisant le lien avec le droit international (France et Chine);
- Protection pleine et entière;

⁸ SEDITEX Engineering Beratungsgesellschaft für die Textilindustrie m.b.H. v. Democratic Republic of Madagascar (ICSID Case No. CONC/82/1).

⁹ SEDITEX Engineering Beratungsgesellschaft für die Textilindustrie m.b.H. v. Madagascar (ICSID Case No. CONC/94/1).

¹⁰ Courts (Indian Ocean) Limited and Courts Madagascar SARL v. Republic of Madagascar (ICSID Case No. ARB/13/34).

¹¹ Il s'agit de ceux signés avec l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Union économique belgo-luxembourgeoise, la Chine, la France, Maurice, la Suède et la Suisse.

- Protection en cas d'expropriation, sans que cela ne recouvre l'expropriation indirecte de façon systématique (les accords avec la France et l'Allemagne (1962) ne contiennent pas cette disposition);
- Clause parapluie, sauf dans l'accord avec la Chine, qui pourrait permettre d'élever l'invocation d'une violation du contrat d'État (*contract claim*) au rang de violation du traité (*treaty claim*);
- Liberté de transfert des capitaux, sans exception en cas de difficultés exceptionnelles de la balance des paiements, à l'exception du traité avec l'Allemagne (2006);
- Accès au règlement des différends entre les parties contractantes;
- Accès au règlement des différends entre l'État et les investisseurs de l'autre État, sauf dans le traité avec l'Allemagne (1962);
- Durée initiale de 10 ans et clause de survie entre 10 et 20 ans.

Certaines faiblesses peuvent être relevées dans les accords internationaux d'investissement de Madagascar qui pourraient être corrigées sur le long terme. L'analyse des dispositions des accords internationaux d'investissement conclus par Madagascar, particulièrement des traités bilatéraux, révèle un manque de clarté, notamment dans la définition de l'investissement, le traitement juste et équitable et l'expropriation indirecte, ainsi que l'absence de dispositions protégeant le droit de l'Etat à régler dans l'objectif d'atteindre les ODD et sur la promotion des investissements durables et responsables. En effet, seuls les accords avec l'Afrique du Sud, l'Allemagne (2006), la France et Maurice contiennent des dispositions ou des références au développement durable et, notamment, à des mesures visant la protection des normes du travail, de la santé et de l'environnement.

Madagascar est également partie à des accords économiques bilatéraux et régionaux qui contiennent des clauses sur les investissements:

- L'Accord de commerce et de développement conclu entre quatre États de l'Afrique orientale et australe (Maurice, Madagascar, les Seychelles et le Zimbabwe) et l'UE contient un certain nombre de dispositions relatives à la coopération et la promotion des investissements.

- L'Accord de Cotonou établit de nombreux mécanismes de coopération et de promotion de l'investissement entre les États parties et les encourage à conclure des accords de protection de l'investissement.
- L'Accord du COMESA sur l'investissement contient des dispositions, entre autres, sur le traitement de la nation la plus favorisée, le traitement national et ses exceptions, le traitement juste et équitable, le libre transfert de capitaux, l'accès aux MARD entre États et investisseurs, des dispositions visant à équilibrer les droits et obligations des États et des investisseurs et sur la conduite responsable des entreprises (CRE).
- L'Accord-cadre sur le commerce et l'investissement entre le COMESA et les États-Unis met en place un cadre institutionnel pour le suivi, la promotion et la facilitation des investissements.
- Madagascar a également conclu un Accord de commerce avec la Suisse (1966) qui contient des dispositions sur les investissements et un Accord de commerce, de protection des investissements et de coopération technique avec la Suède (1964). Ces derniers offrent certaines protections, comme le traitement juste et équitable, mais ne contiennent pas de dispositions sur le recours à l'arbitrage d'investissement.

De nouveaux traités bilatéraux d'investissement sont en cours de négociation. Ils concernent trois pays: Canada, Japon et Thaïlande. Trois ministères interviennent dans ces négociations: le Ministère des affaires étrangères, chef de file, le Ministère de l'industrie et le Ministère des finances.

Une attention particulière doit être accordée à la cohérence des dispositions juridiques tant au niveau national qu'international. En effet, la multiplication des accords internationaux et régionaux peut entraîner des chevauchements entre les dispositions qu'ils contiennent, les lois nationales et les politiques adoptées. En conséquence et dans l'objectif d'éviter les incohérences et les lacunes, il est important de veiller à l'harmonisation du contenu des différents textes.

4. Recommandations

Le cadre juridique relatif aux investissements à Madagascar manque de précision et ne reflète pas, en pratique, le traitement des IED. À titre d'exemple, la Loi des investissements indique que certains secteurs sont restreints, alors qu'ils ne le sont pas en pratique.

Par ailleurs, la possibilité des étrangers d'accéder au foncier sous certaines conditions contenue dans la Loi des investissements est en réalité suspendue depuis 2009. Dans un contexte caractérisé par des crises politiques à répétition, ce manque de clarté a des conséquences sur la confiance des investisseurs. Renforcer la transparence et la prévisibilité des conditions d'entrée, d'établissement, de traitement et de protection des IED est essentiel pour les attirer et les retenir à Madagascar. En conséquence, le Gouvernement devrait considérer les mesures suivantes:

I.A.1 Clarifier le régime juridique spécifique aux IED

- Adopter les décrets d'application de la Loi des investissements et définir précisément les critères qui permettent de qualifier un investissement d'étranger direct.
- Harmoniser les définitions des IED dans les différents textes juridiques afin de rassurer les investisseurs sur leur traitement et leur protection.
- Formaliser les restrictions effectivement mises en œuvre dans la Loi des investissements et dans ses décrets d'application. Celles qui n'existent pas en pratique devraient être supprimées.
- Élaborer une liste exhaustive de secteurs restreints ou seulement partiellement ouverts aux IED. Cette dernière devrait, par ailleurs, contenir une indication claire des seuils minimum ou maximum de participation étrangère autorisée et être réévaluée régulièrement afin de mesurer la pertinence des restrictions et les adapter aux besoins du pays.
- Clarifier le régime concernant l'autorisation d'acquisition foncière pour les étrangers:
 - En cas de levée de la suspension, rendre son octroi automatique sous réserve du respect de critères objectifs, clairs et prédéterminés inclus dans la Loi des investissements afin de rendre le régime prévisible;
 - En cas de maintien de la suspension, retirer les dispositions relatives à l'autorisation d'acquisition foncière de la Loi des investissements.
- Assurer la cohérence avec les autres textes relatifs au foncier.
- Clarifier la norme de traitement des IED. Bien que la référence à l'égalité de traitement dans la Loi des

investissements puisse être assimilée au traitement national, la clarification de cette notion, par exemple à l'occasion de l'adoption des décrets d'application, offrirait plus de prévisibilité et de transparence pour les investisseurs.

I.A.2 Étendre la couverture géographique et l'efficacité du guichet unique

Octroyer une délégation d'autorité à tous les représentants des ministères au sein du guichet unique de l'EDBM afin de simplifier le processus de création d'entreprises et le rendre plus rapide.

- Opérationnaliser la création d'entreprise en ligne. Ceci permettra d'atteindre toutes les régions du pays, notamment celles où le guichet unique de l'EDBM n'est pas encore implanté. Des bornes connectées pourraient ainsi être implantées dans les locaux des RCS dans le but de simplifier l'établissement des entreprises. Cette dématérialisation des procédures permettrait, par ailleurs, d'éviter les risques de corruption et de conflits d'intérêts (cf. section G). Dans ce cadre, la mise en place du programme *eRegulations* de la CNUCED pourrait être très pertinente, ce dernier étant un outil informatique qui vise à clarifier et simplifier les règles et les procédures applicables à la création d'entreprises¹². La mise en place d'*eRegulations* pourrait être suivie par le programme *eRegistrations*, qui vise les aspects opérationnels de l'entreprise et peut être configuré pour tout processus administratif, par exemple l'obtention du permis de construction, des licences pour l'exportation ou le transfert d'un titre foncier.

I.A.3. Encourager le recours à l'arbitrage commercial

- Encourager l'arbitrage commercial comme alternative aux recours aux tribunaux.
- Bien que le CAMM et la Fédération des chambres de commerce et d'industrie de Madagascar (FCCIM) mènent des actions en ce sens, une systématisation des campagnes d'informations des milieux d'affaires et des magistrats sur l'intérêt de l'arbitrage commercial et ses mécanismes devrait être envisagée.

¹² Voir les exemples du Rwanda (<http://rwanda.eregulations.org/>) ou du Burkina Faso (<http://burkinafaso.eregulations.org/>).

I.A.4. Intégrer les questions de développement durable dans les accords internationaux d'investissement

- Procéder à la modernisation progressive des accords afin de permettre l'inclusion de clauses sur la promotion de l'investissement responsable et pour le développement durable comme recommandé par le CPIDD et le Rapport sur l'investissement dans le monde (CNUCED, 2015a et 2015b). Ces derniers proposent aux autorités des orientations et options sur la meilleure manière de faire face aux défis liés à la conception et à la mise en œuvre des accords internationaux d'investissements. Plus spécifiquement, le Rapport sur l'investissement dans le monde 2015 propose des options en matière de contenu pour les dispositions qui caractérisent ces accords (clauses de traitement et de protection, sur le règlement des différends relatifs aux investissements, etc.) et selon les différents niveaux d'élaboration des réformes (national, bilatéral, régional et multilatéral). A titre d'exemple, Madagascar pourrait bénéficier de l'introduction d'exceptions générales et particulières (liées par exemple à la liberté de transfert des fonds) dans ces accords; reconsidérer les clauses parapluies; et améliorer les MARD, notamment en introduisant des mécanismes de prévention des différends et en précisant les conditions d'accès à l'arbitrage.
- Adopter un modèle de traité bilatéral d'investissement pour le pays et renforcer les capacités des négociateurs des accords internationaux d'investissement afin que les accords jouent leur rôle pour une croissance durable et équitable, et définissent les moyens les plus efficaces de préserver le droit de l'Etat à réglementer tout en protégeant et en facilitant les investissements. La CNUCED se tient prête à apporter son assistance technique à Madagascar en cette matière.

B. Zones et entreprises franches

Le statut de ZEF est soumis à la délivrance d'une attestation par une commission présidée par l'EDBM selon des critères d'éligibilité fixés par la Loi et le Décret¹³ sur les ZEF et leur appréciation subjective. Composée des membres du guichet unique et des représentants

¹³ Décret 2015-1096 portant application de la Loi 2007-037 du 14 janvier 2008 sur les ZEF à Madagascar.

des ministères concernés, la commission est en principe chargée d'apprécier la réunion des conditions d'éligibilité cumulatives suivantes: une vocation d'exportation de la production à 95% au minimum et l'opération dans les activités suivantes: industries de transformation, services et production intensive de base. Le Décret sur les ZEF comprend la liste des activités éligibles et non-éligibles. Par ailleurs, les entreprises servant les ZEF ou ne fonctionnant que pour le compte exclusif de ces dernières peuvent également obtenir l'attestation de ZEF, et une entreprise peut être créée comme telle ou voir son statut évoluer à sa demande. Le manque de précision des critères d'octroi autres que les conditions d'éligibilité a pour conséquence une possibilité d'appréciation subjective de ces derniers par la commission. Par ailleurs, les délais de délivrance de l'attestation de ZEF ne sont pas clairs. En effet, la Loi et le Décret sur les ZEF disposent de 20 jours, mais ne précise pas si le silence au terme de ce délai vaut consentement, et donc octroi ou non de celle-ci. La possibilité de faire un recours hiérarchique en cas de refus est cependant prévue.

Les 165 ZEF bénéficient d'une série d'avantages par rapport au régime ordinaire. Le nombre exact de ces dernières est en cours d'évaluation par l'EDBM, le Ministère des finances et du budget et le Ministère de l'industrie et du développement du secteur privé. Leur régime juridique est défini par la Loi sur les ZEF et, par renvoi, la Loi des investissements. Aux termes de ces dernières, les ZEF bénéficient:

- **D'exemptions fiscales et douanières.** En effet, elles sont exemptées du paiement de l'impôt sur les revenus (IR) pendant une durée allant de deux à 15 ans selon les activités, du paiement de la TVA et des droits de douanes sur les importations de matériels, de biens et d'équipement. Par ailleurs, à la seule condition du paiement de la TVA, l'exemption des droits de douanes sur les importations étant maintenue, 5% de la production peut être vendue sur le marché local. Enfin, les salariés expatriés des ZEF bénéficient d'un régime fiscal spécial — le taux maximum de leur IR ne pouvant dépasser 30% de la base imposable. Les ZEF ont des obligations comptables importantes et doivent remettre leurs comptes dans les quatre mois de la clôture de l'exercice à l'EDBM.

- **De dérogations au Code travail.** Ces dernières concernent particulièrement les heures supplémentaires, permises dans une limite de cinq heures par semaine sans autorisation préalable de l'inspection du travail. Au-delà, l'obtention de celle-ci devient obligatoire, mais est en pratique systématiquement accordée, la Loi sur les ZEF prévoyant que la règle du silence vaut consentement et les moyens humains de l'inspection du travail étant faibles (cf. section E). Le paiement des cotisations sociales est obligatoire pour les employés des ZEF, sauf paiement de ces dernières à l'étranger, cas qui concerne notamment les salariés expatriés.
- **D'une détermination libre du nombre de salariés expatriés recrutés.** Le seul critère établi par la Loi sur les ZEF est la «spécialisation», sans plus de précision. De plus, le visa de résident professionnel peut également être octroyé à tous les associés, actionnaires ou mandataires sociaux des ZEF, même minoritaires.
- **De facilités pour leurs opérations financières courantes à l'étranger et en devises.** En sus du régime ordinaire qui leur permet de détenir des comptes à l'étranger et en devises, et d'acquérir des devises pour leurs activités, les ZEF bénéficient d'une obligation légale à la charge des banques de mise à disposition de devises. Le rapatriement des bénéficiaires en devises est cependant obligatoire dans un délai fixé selon les textes d'application. Ces derniers n'avaient pas encore été adaptés au moment de la rédaction de cet EPI, il est donc difficile d'apprécier leur portée.
- **Du recours à l'arbitrage pour les entreprises étrangères.** Le régime est identique à celui défini par la Loi des investissements (cf. section A). Ainsi, le règlement des différends entre les nationaux et l'État se fait devant les juridictions malgaches, sauf accord particulier prévoyant un MARD. Le règlement des différends entre les ZEF étrangères et l'État, si ces derniers découlent de l'interprétation ou de l'application de la Loi sur les ZEF, se fait par voie d'arbitrage soit aux termes des MARD prescrits par les TBI soit aux termes de la Convention de Washington de 1965. La ZEF étrangère conserve cependant l'option, lorsqu'elle est demandeur, de soumettre le différend aux juridictions locales.

Le régime spécial des ZEF, facteur déterminant du succès du secteur textile, crée un effet d'enclave et des tensions.

Comme analysé dans le chapitre 2, le régime des ZEF a été un facteur déterminant dans le succès du secteur textile malgache. Toutefois, les exemptions fiscales et douanières dont bénéficient les ZEF et la possibilité de vendre 5% de la production effectivement exportée sur le marché local créent une concurrence déloyale par rapport aux entreprises du régime ordinaire, ces dernières devant s'acquitter des droits de douanes. Par ailleurs, les parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED rapportent que les violations des droits des travailleurs dans les ZEF sont nombreuses, notamment du fait de l'utilisation récurrente des heures supplémentaires qui devraient en principe être soumises à une autorisation préalable lorsqu'elles dépassent une certaine limite. De même, bien que la main-d'œuvre soit l'un des éléments qui contribuent à la compétitivité de Madagascar, l'absence de précisions sur l'unique critère de recrutement des salariés expatriés dans les ZEF, qui est celui de la spécialisation, risque d'être problématique au regard des taux importants de sous-emploi et de chômage dans le pays (cf. section E). Enfin, au vu des contraintes monétaires qui pèsent sur Madagascar, l'obligation de mise à disposition des devises est très contraignante.

Les ZEF doivent en principe faire l'objet d'un contrôle régulier de la part des autorités publiques concernées, mais le manque de moyens humains et financiers est un obstacle.

Ces contrôles ont notamment pour objectif de vérifier que les ZEF remplissent toujours les critères d'éligibilité à leur statut. Ils sont en pratique conduits de façon aléatoire et non régulière. Une initiative a été lancée par le Ministère de l'industrie et du développement du secteur privé et l'administration douanière afin de renforcer le contrôle des exportations effectuées par les ZEF. Par ailleurs, certaines associations professionnelles, telles que le Groupement des entreprises franches de Madagascar (GEFM), qui regroupe environ 80 entreprises, imposent des conditions à l'adhésion de leurs membres, notamment sur la base du respect des dispositions du droit de travail.

Recommandations

I.B.1 Clarifier et simplifier les critères de délivrance de l'attestation de ZEF.

En sus des critères d'éligibilité, le Décret devrait inclure des critères de délivrance objectifs, clairs et prédéterminés de l'attestation de ZEF. A plus long terme, l'octroi de l'attestation pourrait devenir automatique sur la base du respect de ces critères.

I.B.2 Pallier l'effet d'enclave et promouvoir l'intégration des zones à l'économie locale

- Reconsidérer la part de production des ZEF devant être exportée tout en imposant, en parallèle, des droits de douanes sur celle pouvant être vendue sur le marché local afin de réduire la distorsion et la concurrence déloyale par rapport aux entreprises du régime ordinaire.
- Renforcer le respect du Code du travail, incluant la réglementation spécifique sur les heures supplémentaires. Allouer plus de moyens humains à l'inspection du travail permettrait un meilleur contrôle du respect des normes en vigueur (cf. section E).
- Considérer la transformation progressive des ZEF en zones économiques spéciales. L'évolution vers un modèle de zones économiques où l'incitation serait liée non pas à la fiscalité ou au travail, mais à la qualité de l'infrastructure et des services de facilitation des opérations d'investissement, permettrait d'augmenter la compétitivité de la production, tout en limitant l'impact sur ses revenus fiscaux. Ce type de zones économiques pourrait dans un premier temps être mis en place en parallèle des ZEF actuelles, ces derniers transitant progressivement vers un modèle plus inclusif.
- A plus long terme, le pays pourrait considérer des incitations dans les zones liées aux Objectifs de développement durable afin de les rendre plus compétitives au niveau mondial (CNUCED, à paraître 2016).

C. Accès au foncier

L'accès au foncier est un des principaux défis auxquels doivent faire face les investisseurs étrangers en raison de l'impossibilité d'accéder à la propriété et aux difficultés de sécurisation des titres. La possibilité des investisseurs d'étrangers d'accéder à la propriété ayant été suspendue en 2009 (cf. section A), ces derniers doivent recourir à des alternatives, notamment le bail emphytéotique, qui peuvent poser des difficultés pour certaines activités. Par ailleurs, les titres fonciers ne sont pas toujours sécurisés et les contestations peuvent être fréquentes et répétitives. Le terme foncier dans les paragraphes suivants désigne tout bien immobilier, englobant par conséquent non seulement les terres, mais également les constructions qui y sont établies.

1. Régime général

Quatre types de statuts de terres coexistent et déterminent des régimes de mise à disposition différents. Aux termes de la Loi 2005-019 portant statut des terres, de la Loi 2008-013 sur le domaine public et de la Loi 2008-014 sur le domaine privé de l'Etat, des collectivités décentralisées et des personnes morales de droit public:

- *Le domaine public* peut faire l'objet de concessions pour une durée maximale de 30 ans, de permis ou d'autorisation d'occupation d'une année renouvelable et révocable à tout moment.
- *Le domaine privé* peut faire l'objet de toute opération de disposition autorisée par le droit commun, notamment la conclusion de baux emphytéotiques dont la durée est de 18 à 99 ans. Le domaine privé fait l'objet d'une gestion décentralisée.
- Les terres détenues par les personnes privées se divisent en deux catégories: celles obéissant au *régime de la propriété foncière titrée* (à savoir les terrains qui ont fait l'objet d'une immatriculation) et celles obéissant au *régime de la propriété foncière non-titrée*.

Des règles particulières s'appliquent aux baux des terrains de grande surface (TGS) appartenant au domaine privé. Aux termes des circulaires 621-09 et 321-10, l'avis préalable du Ministre chargé du foncier est exigé pour les terrains dont la superficie varie entre 250 et 2500 hectares. Au-delà de 2500 hectares, le plan d'affaires (*business plan*) du projet doit d'abord être analysé par un Comité interministériel *ad hoc* institué par décision du Ministre chargé du foncier. Celui-ci doit, notamment, comprendre une analyse des impacts socioéconomiques aux niveaux local, régional et national. Le procès-verbal et la décision du Comité sont intégrés au dossier de demande de terrain, en sus du plan d'affaires et des avis favorables des ministères concernés, qui est déposé au Ministère chargé du foncier. Le demandeur du terrain est responsable financièrement des enquêtes administratives effectuées pour vérifier la disponibilité du terrain, ce qui constitue une charge que l'immatriculation à l'échelle nationale pourrait aider à alléger. Les parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED rapportent que la compétence des membres du Comité interministériel chargé d'apprécier la demande n'est pas toujours vérifiée, ce qui donne lieu à des appréciations subjectives.

L'immatriculation et l'actualisation des transferts de titres sont faibles, y compris en milieu urbain, et continuent de coexister avec les pratiques traditionnelles. Selon les estimations¹⁴, seules 5 à 10% des terres sont immatriculées à Madagascar et seules 20 circonscriptions sur 38 sont à l'heure actuelle totalement ou partiellement numérisées¹⁵. Par ailleurs, l'Observatoire du foncier de Madagascar estime que 30% des titres ont disparu en raison de la détérioration des archives, ce qui favorise la falsification. De plus, le coût et la lenteur de l'immatriculation, ainsi que l'éloignement des services fonciers de l'État, ont pour conséquence le découragement de la population qui renonce à actualiser les titres de propriété, d'autant plus que la reconnaissance sociale de la propriété est parfois considérée comme suffisante. En pratique, cela signifie que même lorsque les terres sont titrées, l'immatriculation peut être obsolète et ne plus correspondre à l'occupant réel. Ce phénomène est endémique. Les estimations montrent que 70% des titres de propriété à Antananarivo ne sont pas actualisés (ONU-Habitat, 2012).

Une réforme a été entamée en 2005 dans l'objectif de sécuriser les titres. Cette dernière a mis fin à la présomption de domanialité en créant le certificat foncier destiné à la propriété foncière non-titrée qui est délivré par des guichets fonciers communaux, tandis que les titres de propriété destinés à la propriété foncière titrée sont délivrés par les services fonciers de l'État. La réforme a par ailleurs étendu la compétence des communes au règlement des litiges relatifs aux biens immobiliers et la numérisation des titres de propriété. Depuis la réforme de 2005 et dans le cadre de la décentralisation de la gestion foncière, des guichets fonciers ont été mis en place dans 490 communes et 120 000 certificats ont été délivrés en six ans (à titre de comparaison, 400 000 titres avaient été délivrés en 115 ans). L'élaboration d'un plan local d'occupation foncière est un préalable indispensable à l'ouverture d'un guichet foncier dans les communes, ce qui constitue un pas positif dans la couverture et la sécurisation foncière, particulièrement en l'absence de base de données du domaine public ou privé de l'État ou des terres privées titrées disponible.

Le certificat foncier, ses modes opératoires et sa valeur juridique sont définis dans les textes juridiques. Bien que la définition de ce dernier dans la Loi 2005-019 soit

générale¹⁶, la Loi 2006-031 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée et son décret d'application en détaillent les modalités opérationnelles. Le certificat foncier est un acte administratif et peut constituer un titre à l'accomplissement des formalités de bornage et d'immatriculation.

Les problèmes de gouvernance affectant le régime des terres rendent les revendications nombreuses et répétitives. Les parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED ont indiqué que même en cas de détention d'un titre de propriété ou d'un bail, les contestations de la part des populations locales affectent la jouissance des terres. La corruption et l'opacité des procédures, ainsi que la difficulté d'accès au judiciaire et d'obtenir l'exécution sont également des obstacles relevés. La réforme de 2005 avait tenté de pallier ces difficultés en étendant la compétence des communes à la résolution des contentieux sur la terre dont le jugement peut être transformé en titre de propriété. A ces difficultés s'ajoutent le démembrement institutionnel et la conséquente multiplication des interlocuteurs, ainsi que le manque de coordination des institutions liées au foncier. Par ailleurs, l'Observatoire du foncier rapporte plusieurs difficultés, notamment liées à celle de déterminer la préséance des textes. À titre d'exemple, la question se pose en pratique de savoir si le bail doit être accordé en amont ou en aval de l'accomplissement de l'étude d'impact environnemental (EIE).

Le Gouvernement envisage de nouvelles réformes pour renforcer la sécurité des titres. Une Lettre de politique foncière est en cours d'élaboration, destinée à permettre la mise en œuvre d'un Plan national foncier (PNF) sur 15 ans. Préparée par le Ministère d'État chargé des projets présidentiels, de l'aménagement du territoire et de l'équipement, cette Lettre se décline en cinq orientations majeures: 1) sécuriser les droits dans leur diversité; 2) gérer et planifier de façon concertée les usages du foncier; 3) faciliter l'accès au foncier et sa valorisation; 4) améliorer et mettre en synergie la décentralisation et la déconcentration de la gestion foncière; et 5) s'engager

¹⁴ <http://www.madagascar-tribune.com/Certificat-foncier-une-innovation,19761.html>; <http://droitcultures.revues.org/1896>.

¹⁵ Lettre de politique foncière, version examinée en date du 23 février 2015.

¹⁶ Le certificat foncier peut être délivré sur «l'ensemble des terrains (...) sur lesquels sont exercés des modes de détention du sol se traduisant par une emprise personnelle ou collective, réelle, évidente et permanente, selon les usages du moment et du lieu et selon la vocation du terrain, qui sont susceptibles d'être reconnus comme droit de propriété par un acte domanial».

sur la transparence et la redevabilité. Le Gouvernement envisage par ailleurs de développer des réserves foncières dédiées aux investissements aux seins desquels l'accès au foncier serait garanti. Les secteurs envisagés à l'heure actuelle sont l'agriculture et le tourisme (cf. chapitre 2, sections A et D).

2. Acquisition de la propriété par les étrangers

Le régime général interdit l'accès aux étrangers à la propriété. Cette interdiction est contenue dans la Loi 62-006 fixant le contrôle et l'organisation de l'immigration modifiée par la Loi 95-020.

Une dérogation imprécise a été introduite pour les investisseurs étrangers. La Loi 2003-028 modifiant et complétant certaines dispositions de la Loi suscitée a introduit la possibilité pour les étrangers d'accéder à la propriété sur la condition de l'obtention d'une autorisation d'acquisition foncière par l'EDBM. Les documents exigés sont décrits dans la Loi des investissements. Un second critère d'éligibilité, en sus de l'obtention de l'autorisation d'acquisition foncière, est celui de l'affectation exclusive et continue du bien immobilier à l'exercice d'une activité commerciale, notamment industrielle, touristique, de service, agricole ou halieutique, et à l'exception de la spéculation immobilière. Bien que la Loi des investissements liste les documents devant constituer le dossier de demande de l'autorisation d'acquisition foncière, aucun critère d'octroi n'est précisé. En pratique, cela signifie que la délivrance de l'autorisation d'acquisition foncière peut être subjective.

L'autorisation d'acquisition foncière pour les étrangers a été suspendue par lettre présidentielle en 2009. Aucune information n'était disponible en mars 2015 sur une éventuelle levée de cette suspension.

En pratique, les étrangers ont recours au bail emphytéotique ou à des voies alternatives d'acquisition du foncier. La Loi 95-020 autorise la conclusion par les étrangers de baux emphytéotiques d'une durée maximum de 50 ans. Cette dernière a été étendue à 99 ans, renouvelables, par la Loi des investissements pour les investissements étrangers. Les parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED ont rapporté que ces derniers avaient recours à des voies alternatives d'acquisition du foncier, notamment le mariage avec des ressortissant(e)s malgaches ou la création d'une entreprise à capitaux majoritairement malgaches,

notamment dans le cadre d'investissements dans le secteur touristique.

3. Recommandations

De façon générale, l'accès au foncier à Madagascar devrait être simplifié et rationalisé afin de limiter les possibilités d'appréciation subjective. De plus, la restriction de l'accès par les étrangers à la propriété foncière peut constituer un frein à l'investissement. En ce sens, il est recommandé de:

I.C.1 Renforcer la sécurité des titres fonciers

- Poursuivre les efforts de bornage, d'immatriculation et d'actualisation des titres de propriété.
- Simplifier la procédure de conclusion d'un bail de terrain TGS par la création de réserves d'investissement préétablies. Leur localisation et, éventuellement, le secteur d'activité devraient être prédéfinis et l'accès aux investisseurs automatique sur la base de critères objectifs et clairs. En effet, le régime actuel peut donner lieu à des opportunités de clientélisme ou de corruption. En ce sens, l'idée du Gouvernement de créer des réserves foncières devrait être élaborée et intégrer des éléments comme l'importance du développement des régions.
- Transformer les titres de propriété en actes authentiques selon une procédure objective, claire et préétablie. Ceci rendrait les revendications et la contestation de ces dernières plus difficile, permettrait de les authentifier et diminuerait les cas de contentieux.
- Mener des campagnes de sensibilisation. Ces dernières permettraient de familiariser les populations avec l'importance de la mise à jour des titres de propriété.

I.C.2 Clarifier le régime concernant l'autorisation d'acquisition foncière pour les étrangers:

- En cas de levée de la suspension, rendre son octroi automatique sous réserve du respect de critères objectifs, clairs et prédéterminés inclus dans la Loi des investissements afin de rendre le régime prévisible;
- En cas de maintien de la suspension, retirer les dispositions relatives à l'autorisation d'acquisition foncière de la Loi des investissements.

D. Fiscalité d'entreprise

L'augmentation des recettes fiscales et la formalisation des entreprises représentent des défis et des priorités du Gouvernement malgache. En conformité avec l'objectif du PND d'améliorer la mobilisation des ressources internes et le cadre fiscal, le Gouvernement vise un ratio de recettes fiscales au PIB de 14%. Les estimations montrent que ce dernier sera de 9,1% en 2015, alors qu'il était de 9,3% en 2014 et de 10% en 2013 (FMI, 2015a et 2015b), des chiffres qui ne reflètent pas encore d'amélioration malgré les ajustements introduits par les dernières Lois de finance. Ce résultat s'explique en partie par le fait que le secteur informel représente, selon les estimations des parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED, entre 70 et 80% des entreprises.

Ayant fait l'objet de nombreuses réformes au cours des dernières décennies, le régime fiscal général est, en principe, devenu compétitif mais son application soulève des difficultés. Le régime d'imposition des entreprises est très favorable au niveau des principaux taux appliqués, et l'un des plus favorables dans la région. Toutefois, en pratique, la multiplication des interprétations et les différences d'application des textes juridiques créent un manque de prévisibilité et de transparence pour le secteur privé et freinent à sa formalisation. Des efforts de clarification ont été entrepris. En effet, un questionnaire était au moment de la rédaction de ce Rapport disponible sur le site web de la Direction générale des impôts du Ministère des finances et du budget afin d'identifier les imprécisions constatées par les contribuables, l'objectif étant la rédaction d'un Guide d'application du Code général des impôts (CGI). Par ailleurs, des régimes parallèles coexistent aux côtés du régime général et prévoient une série ultérieure d'exemptions, ce qui réduit l'assiette fiscale.

L'impôt sur les sociétés est très favorable. Aux termes du CGI, les entreprises doivent s'acquitter d'un impôt sur les revenus (IR), d'un impôt synthétique ou d'une taxe minimum selon leur chiffre d'affaires (CA). Le taux d'IR standard est de 20%. Il s'applique aux entreprises réalisant un CA (hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA)) égal ou supérieur à 20 millions d'ariary malgache (MGA) sous le régime du résultat réel simplifié (ou du résultat réel, si elles en font la demande et y sont autorisées par l'administration fiscale) et aux entreprises réalisant un CA (hors TVA) annuel égal ou supérieur à MGA 200 millions sous le régime du résultat réel, le secteur d'activité étant indifférent. Les

entreprises ayant un CA inférieur doivent s'acquitter d'un impôt synthétique de 5% (FMI, 2015a). Le taux standard est plus bas que la moyenne africaine (27,8%) et que la plupart des pays de la région¹⁷. Par ailleurs, il n'y a aucune retenue d'impôt (*withholding tax*) sur les dividendes transférés à l'étranger. Ceux-ci ne sont imposables que pour les récipiendaires à Madagascar comme partie intégrante de leur revenu ordinaire, ce qui diffère de la pratique généralement observée dans la plupart des pays. Les gains en capital sont généralement imposés comme un revenu ordinaire au taux normal de 20% sans taxe séparée.

La taxe minimum alternative due par l'entreprise, même en cas de perte, décourage la formalisation. Celle-ci doit être versée lorsque son montant s'avère être supérieur à celui correspondant au paiement de l'IR ou de l'impôt synthétique, même en cas de perte, ce qui décourage la formalisation des entreprises. Les pertes peuvent être reportées sur cinq ans et des amortissements sont accordés, généralement de nature linéaire, selon des limites maximum définies par le Ministère des finances. Celles-ci s'appliquent selon la nature de l'entreprise et la durée de vie ordinaire du produit considéré, par exemple au moment de l'établissement (33,33%), de la construction de bâtiments (5%), de l'achat de machines ou d'équipement (10 à 33,33%), etc. La méthode de l'amortissement dégressif peut être utilisée pour l'équipement.

La résidence fiscale est déterminée par l'immatriculation de l'entreprise dans le pays, et les non-résidents sont également soumis à une série de taxes. Les profits imposables sont ceux perçus sur le territoire malgache. Les établissements permanents de non-résidents sont sujets à l'IR, duquel est déductible une part des dépenses liées au siège social à condition que celles-ci soient prouvées et qu'elles ne dépassent pas 1% du CA de l'établissement permanent. Les critères de cette preuve ne sont cependant pas définis et risquent donc d'être appréciés subjectivement par l'administration fiscale. Un prélèvement libératoire de 10% s'applique aux redevances et aux gains sur capitaux mobiliers, mais pas aux dividendes. Ces derniers, lorsque payés à l'entreprise mère, sont exemptés d'IR à hauteur de 95% du montant versé. Les intérêts payés aux non-résidents sont soumis à l'IRCM prélevé à la source. Tout

¹⁷ Afrique du Sud: 28%; Maurice: 15%; Mozambique: 32%; Ouganda 30%; République-Unie de Tanzanie: 30%; Zambie: 35% (KPMG *Tax tools and resources* 2015, disponible à l'adresse: <http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/corporate-tax-rates-table.aspx>).

paiement à l'étranger pour services fournis ou utilisés à Madagascar est imposé au taux de 10%.

La TVA, à un taux de 20%, s'applique à tous les secteurs d'activité, à l'exception de ceux listés dans le CGI. Les entreprises réalisant un CA inférieur à MGA 200 millions peuvent demander une dérogation, à condition d'obtenir l'accord de l'administration fiscale. Les exportations de biens et de services sont taxées à un taux de 0%. Les non-résidents doivent enregistrer auprès du Ministère des finances un représentant; à défaut, l'entreprise résidente doit prélever le montant correspondant pour le compte de l'administration fiscale et reverser à cette dernière le montant dû.

Le remboursement des crédits de TVA est relevé comme un des problèmes majeurs auquel doit faire face le secteur privé. Selon les parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED, la procédure dure entre sept mois et deux ans. Cette lenteur est la conséquence à la fois du délai de traitement des dossiers et de l'absence de disponibilité des liquidités pour effectuer les remboursements. Les parties prenantes rapportent par ailleurs que la TVA est versée à l'administration des douanes, tandis que le remboursement doit être effectué par l'administration fiscale. Cependant, la mise en place en 2014 d'une plateforme informatique entre les deux services devrait, si elle est effectivement utilisée, permettre une meilleure communication et un échange plus efficace.

Des mesures sont prises pour encourager la formalisation et la création de PME, mais elles demeurent insuffisantes. La Loi de finances 2015 a introduit une possibilité pour les entreprises nouvellement établies d'obtenir une exemption du paiement d'IR pendant deux ans après leur création. Par ailleurs, la déductibilité de certaines dépenses est utilisée comme un outil de lutte contre l'informel. En effet, un prélèvement libératoire, appelé «IR intermittent» par l'administration fiscale, de 5% s'applique sur les paiements nationaux perçus par les entités ne possédant pas de numéro d'identification fiscale (NIF). Il s'applique aux importateurs, exportateurs et aux fournisseurs de services et de biens des entreprises menant des activités industrielles ou d'exportation. Les organisations non-lucratives destinées à l'établissement des PME sont exemptées.

L'imprécision des textes, la conséquente multiplication de leurs interprétations et la faiblesse des mécanismes de collecte rendent le régime fiscal complexe. En effet, les taux d'imposition sont relativement faibles et la fiscalité n'est pas excessive. Cependant, en sus

des parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED, plusieurs sources relèvent que l'application des dispositions fiscales manque de clarté et que la multiplication des textes explicatifs sont sources de harcèlement et de corruption (FAD, 2013; FMI, 2015a et 2015b), décourageant ainsi la création et la formalisation des entreprises. Par ailleurs, la plupart des impôts suscités sont déclaratifs et non prélevés à la source, ce qui complique la charge de l'administration fiscale, et les sanctions sont trop faibles pour être dissuasives. Enfin, le CGI ne dispose pas des charges parafiscales, ce qui renforce l'imprécision. À l'heure actuelle, l'information a uniquement été mise en place pour la déclaration.

Le régime fiscal ne prévoit pas de dispositions sur les décisions fiscales anticipées (*advance tax ruling*) et sur la possibilité de conclure par avance des accords sur les prix de transfert. Introduit par la Loi de finances 2014, le principe de la libre concurrence (*arm's length principle*) doit cependant s'appliquer aux profits et pertes réalisés entre les entreprises résidentes et les non-résidentes.

Plusieurs régimes fiscaux spéciaux coexistent avec le régime général, avec des conséquences sur les revenus fiscaux. Ceux-ci incluent le régime des ZEF (cf. section B) et des grands investissements miniers (cf. chapitre 2, section B), qui bénéficient de conditions très favorables tant pour la fiscalité directe qu'indirecte. Des dispositions particulières s'appliquent également aux entreprises opérant dans les hydrocarbures, dans les marchés publics et dans les énergies renouvelables. A ces régimes spéciaux, s'ajoutent également les subventions. Ces dernières concernent notamment l'entreprise nationale de fourniture d'électricité, la JIRAMA, les carburants et la caisse de retraite de la fonction publique. Le nombre et la multiplication des régimes spéciaux, qui ne font pas l'objet d'une analyse coût/bénéfice, et auxquels s'ajoutent la part importante de l'informel et la faiblesse des mécanismes de collecte des taxes, déterminent la faiblesse des recettes fiscales.

Des projets sont en cours pour accompagner Madagascar dans la réforme de son système fiscal. L'Agence française de développement (AFD), la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD) et le FMI mènent actuellement des activités afin de renforcer les mécanismes de collecte des impôts et droits de douanes et clarifier le régime fiscal. Les recommandations d'ordre général qui suivent ont pour objectif de contribuer à la discussion en la matière.

Recommandations

I.D.1 Simplifier et rendre le régime fiscal plus prévisible et transparent

- Consolider les régimes fiscaux actuellement éparpillés dans les codes sectoriels et adopter des décrets d'application précis afin de pallier la multiplication d'interprétations des dispositions fiscales.
- Promouvoir l'utilisation des décisions fiscales anticipées pour clarifier et assurer la conformité avec les dispositions particulières du régime fiscal et fournir une interprétation écrite et opposable du régime fiscal.
- Développer la base de données de questions et réponses sur le site de la Direction générale des impôts afin qu'elle puisse servir de référence pour les contribuables.
- Poursuivre l'informatisation des procédures de déclaration et de paiement des impôts, ainsi que le renforcement des capacités des inspecteurs fiscaux et des agents de douanes.
- Améliorer l'interconnexion informatique entre les administrations fiscale et douanière permettrait de faciliter les opérations de collecte et de remboursement des crédits de TVA.

I.D.2 Promouvoir la formalisation des entreprises

- Supprimer l'application de la taxe minimum en cas de pertes puisque celle-ci constitue un frein à la formalisation des entreprises.
- Considérer le développement d'un régime spécial pour les TPME et les coopératives. Ce dernier comprendrait non seulement des mesures d'encouragement pour l'accès au financement, mais s'étendrait également à tous les volets de la création d'entreprise: formation, accès aux matériels, biens et équipement, etc.

I.D.3 Augmenter les recettes fiscales

- Introduire la retenue d'impôt sur les dividendes à un taux concurrentiel (par exemple 10%).
- Reconsidérer les subventions dans les infrastructures, notamment pour la JIRAMA et Air Madagascar (cf. chapitre 2, section E).
- Augmenter les redevances applicables à l'exploitation minière industrielle (cf. chapitre 2, section B).

- Adopter des dispositions sur les prix de transferts en ligne avec les normes internationales afin de limiter l'évasion fiscale.
- Mener une analyse coût/bénéfice afin de mesurer l'impact des régimes actuels d'exemptions fiscales, et les réévaluer en fonction des résultats si cela s'avère nécessaire.

E. Travail

1. Régime juridique général

Le régime juridique général du travail est conforme aux bonnes pratiques, mais le manque de ressources empêche sa bonne application. Le Code du travail issu de la Loi 2003/044 du 28 juillet 2004, qui s'applique de façon équivalente aux nationaux et aux étrangers, détermine le régime général. De par ses caractéristiques principales, décrites ci-dessous, le régime est moderne et équilibré. Par ailleurs, le pays a ratifié les huit conventions fondamentales du Bureau international du travail (BIT). Toutefois, la faiblesse des moyens humains et financiers alloués à l'inspection du travail rend difficile le contrôle de l'application des dispositions du Code du travail. Par ailleurs, les taux de chômage et de sous-emplois élevés et l'importance du secteur informel impactent les conditions de travail.

La conclusion du contrat de travail, tant sur la forme que sur le fond, est aisée et les conditions de résiliation sont équilibrées. Plusieurs catégories sont prévues, notamment apprentissage, intérim, travail journalier, à domicile et saisonnier. Cette dernière est particulièrement pertinente à Madagascar eu égard au potentiel du pays dans les secteurs agricole et minier. La résiliation du contrat de travail est encadrée par des conditions équilibrées pour les deux parties. Le licenciement économique est prévu, mais est strictement encadré, le Code du travail détaillant la procédure applicable et les étapes obligatoires. La durée du travail est de 44 heures par semaine¹⁸, avec paiement des heures supplémentaires et repos hebdomadaire obligatoire, en sus des congés payés. Par ailleurs, des conventions collectives peuvent prévoir des conditions plus favorables.

¹⁸ Cette durée ne peut dépasser 173,33 heures par mois et 2200 heures par an dans les entreprises agricoles (article 75 du Code du travail).

Les cas particuliers de la grossesse et du travail de nuit des femmes, du travail des enfants et de l'emploi des personnes handicapées sont prévus. La mise en place et le maintien de bonnes conditions d'hygiène, de sécurité et d'environnement de travail sont prises en compte, de même que l'intervention du médecin du travail lorsque nécessaire. Le salaire, révisé régulièrement, doit être déterminé par décret après avis d'un organisme tripartite, le Conseil national de travail (CNT). Le CNT est responsable de la négociation de tous les aspects relatifs au droit du travail. Toutefois, depuis 2002, il ne se réunit uniquement que pour la détermination du salaire minimum.

La liberté de se syndiquer est reconnue, mais ne concerne que 11% de la population active, selon la Conférence des travailleurs de Madagascar (CTM). La grève n'est en principe possible aux termes du Code du travail qu'après épuisement de la procédure de règlement des différends collectifs. La procédure est différente selon que ces derniers soient individuels ou collectifs, mais respecte les droits des parties dans les deux cas. Selon la CTM, le préavis de grève à l'employeur est en pratique suffisant.

Les employeurs contribuent au paiement des charges sociales des employés. À hauteur de 14% du salaire, ce montant s'ajoute à la participation des salariés (1%) à la Caisse de prévoyance sociale (CPS) et ont pour objectif de couvrir la sécurité sociale, la retraite, les allocations pour enfants et les congés de maternité (3 mois).

La procédure de recrutement des nationaux est libérale et n'exige pas le passage par une entité publique. Les activités privées de placement sont autorisées, sous réserve d'être exercées par un service spécialisé de l'emploi et du placement. Les conditions et modalités d'exercice de ces dernières sont déterminées par décret pris après avis du CNT. Le Ministère de la fonction publique, des lois sociales et du travail indique cependant que les agences de placement nationales sont orientées vers l'emploi local, tandis que les entités privées ont pour objectif le recrutement des nationaux à l'étranger. Un Office national de l'emploi devait être, aux termes du Code du travail, institué auprès du Ministère de l'emploi afin de collecter, de centraliser, de coordonner et de traiter les données sur le marché de l'emploi et d'assurer les activités de placement, mais celui-ci n'a pas été mis en place.

En pratique, le sous-emploi et le chômage ont un impact sur les conditions de travail. En effet, plusieurs parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED ont rapporté que la peur du licenciement et du

chômage est omniprésente et impose, par conséquent, une pression sur les employés pour accepter des conditions de travail peu favorables. Cela impacte notamment la durée des contrats de travail et l'exercice du droit de grève par les employés.

Le salaire minimum est trop faible pour assurer des conditions de vie décente. Celui-ci diffère entre les travailleurs agricoles et non agricoles. Le montant mensuel pour ces derniers était en 2014 de MGA 120 000 par mois, ce qui est insuffisant pour assurer un niveau de vie décent. Les parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED rapportent que les salaires dans l'informel sont en pratique plus élevés et par conséquent plus attrayants pour les employés, malgré la difficulté des conditions de travail qui peuvent en découler.

Les ressources institutionnelles pour assurer la mise en œuvre du Code sont inadéquates et limitent sa mise en œuvre effective. Le Code confie un rôle proéminent aux inspecteurs du travail. Toutefois, l'inspection du travail souffre d'un manque de moyens humains et financiers. En effet, Madagascar ne dispose que de 120 inspecteurs du travail pour assurer toutes les fonctions confiées par le Code. Ce nombre, qui inclut les contrôleurs, est largement insuffisant et a des conséquences sur la mise en œuvre des textes de protection du droit du travail, notamment dans les ZEF (cf. section E). Les sanctions prévues dans le Code pour les violations ne sont donc pas mises en œuvre. Enfin, la lenteur des décisions des tribunaux du travail et leur orientation systématique en faveur des salariés ont été rapportées comme décourageant leur saisine par les employeurs.

2. Recrutement des étrangers

Trois régimes juridiques coexistent pour le recrutement des étrangers. Le régime ordinaire est en principe strict¹⁹. Certaines professions peuvent être interdites aux étrangers ou soumises à une obligation d'obtenir une autorisation par arrêté du Président de la République. Des obligations d'obtenir des visas d'entrée et de sortie étaient également imposées, mais ont été supprimées en 1998 selon le Ministère de l'intérieur et de la décentralisation. Les autres régimes, déterminés par les Lois des investissements et sur les ZEF sont en principe plus libéraux (cf. sections A et B).

¹⁹ Institué par la Loi 62-006 du 6 juin 1962, complétée par l'Arrêté 8114-96 du 13 novembre 1996, fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration et modifiée par la Loi 2003-028.

Ces régimes se caractérisent par leur imprécision et la conséquente difficulté à apprécier objectivement leur mise en œuvre. Le nombre de salariés étrangers que les entreprises peuvent recruter dans le cadre de ces Lois n'est soumis à aucune restriction et est laissé à leur appréciation. L'octroi du visa de résident professionnel aux salariés expatriés et aux mandataires sociaux dans les projets d'investissements est automatique, cependant l'absence de qualification de ces projets les soumet à l'appréciation subjective des autorités. Par ailleurs, en l'absence de critères objectifs, clairs et prédéterminés, le critère de spécialisation pour les projets d'investissement et les ZEF est apprécié au cas par cas. Enfin, dans les trois régimes, aucune vérification n'est effectuée afin d'évaluer la disponibilité des compétences exigées sur le marché du travail local.

Les autorisations de travail et les visas de séjour sont délivrés par des autorités distinctes et leurs durées diffèrent. Les premières sont de la compétence du Ministère de la fonction publique, tandis que les seconds sont de celle du Ministère de l'intérieur. Leur durée, dans le cadre du régime général, est en principe liée à celle du contrat de travail et ne peut pas dépasser deux ans en cas de contrat à durée indéterminée (CDI). Le visa de résident professionnel créé par la Loi des investissements et octroyé automatiquement aux salariés expatriés et aux mandataires sociaux des investissements, et à leur famille, a en principe une validité de trois ans. En pratique, le Ministère de la fonction publique indique apprécier celle-ci. Les autorisations de travail sont donc valables entre un mois et deux ans. Par ailleurs, le Ministère de l'intérieur rapporte ne pas effectuer de vérification supplémentaire et délivre ainsi le visa de séjour sur la base du récépissé de demande d'autorisation de travail. Les deux autorités sont représentées au guichet unique de l'EDBM, mais sans délégations d'autorité, ce qui a pour effet de prolonger la durée des processus. La Loi sur les ZEF prévoit un visa identique pour les salariés expatriés, les actionnaires, même minoritaires, et les mandataires sociaux de ces entreprises et zones. Cependant, aux termes du Décret sur les EZF, la dualité entre l'autorisation de travail, délivré par le Ministère de la fonction publique, et le visa de séjour, délivré par l'EDBM représentant le Ministère de l'intérieur, est maintenue. Le visa de séjour ne peut être obtenu qu'après la présentation d'un plan de formation du personnel malgache et de l'autorisation de travail et est valable deux ans renouvelables.

Les contrats de travail des salariés étrangers spécialisés des projets d'investissement et des ZEF peuvent déroger aux dispositions du Code du travail.

Ces dérogations sont relatives à l'affiliation à un organisme de sécurité social agréé à Madagascar, à un service médical interentreprise (SMIE), à la durée et aux motifs de recours à un contrat à durée déterminée (CDD) et aux règles en matière d'embauche. Les modalités pratiques de mise en œuvre de ces dérogations devaient être prévues par les décrets d'application de ces Lois, mais ils n'ont pas encore été adoptés. En principe, les droits des travailleurs étrangers sont protégés puisque les dérogations sont conditionnées par l'obligation de ne pas porter atteinte aux droits fondamentaux des salariés. Les parties prenantes interrogées pendant la mission exploratoire de la CNUCED rapportent qu'elles ont pour objectif de permettre aux salariés étrangers de bénéficier des règles du travail applicables dans leur pays d'origine dans les cas où celles-ci leur sont plus favorables. La liberté de transfert des salaires perçus à Madagascar par les employés expatriés des projets d'investissements et des ZEF est garantie.

3. Compétences et formation

L'inadéquation entre les formations et le marché du travail est un défi que doit relever le pays. De nombreuses parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED ont relevé que le recours aux salariés étrangers résulte de la difficulté à identifier des employés locaux compétents. Le Gouvernement malgache est conscient de cela. En conséquence, l'axe 4 du PND est consacré au développement d'un «capital humain adéquat au processus de développement». Par ailleurs, le PUP identifie le fait que «la main-d'œuvre locale réponde aux besoins de l'économie» (3.11 — axe 3 du PND) et «la fourniture de service dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche est améliorée» (4.9 — axe 4 du PND) comme des effets souhaités. Des mesures ont récemment été prises:

- En ce qui concerne la formation supérieure, les universités de Madagascar ont adopté le système Licence/Master/Doctorat (LMD) qui comprend l'obligation d'effectuer des stages durant le cursus. L'effectivité de cette réforme pourra se mesurer si des statistiques sur l'insertion professionnelle des anciens étudiants sont disponibles, ce qui, à l'heure actuelle, n'est pas le cas. Des initiatives sont également entreprises afin de permettre l'insertion des étudiants dans les entreprises, notamment la

plateforme «pôle stage-job» (premier emploi) lancée par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique. Ce dernier accompagne ainsi les étudiants en leur transmettant les offres de stages à chaque fin de cycle. Le PMO prévoit sa mise à échelle. Par ailleurs, des initiatives, comme par exemple celle de l'Association professionnelle des banques (APB), visent également à combler les besoins en formation sectorielle spécifique, mais demeurent individuelles.

- En ce qui concerne la formation professionnelle, des «états généraux de l'emploi» qui se sont déroulés début 2015 ont identifié des secteurs (agriculture et développement rural, nouvelles technologies, textile, tourisme et ressources stratégiques) comme porteur en termes de création d'emplois et pour lesquels des formations, professionnelles notamment, adaptées devraient être développées.

L'Institut national du travail (INT), censé assurer la formation continue des employés souffre du manque de moyens financiers et les formations sont laissées à la bonne volonté des entreprises. Le financement de l'INT est en principe assuré par des contributions des employeurs aux fins de formation de leurs salariés, mais celles-ci ne sont pas systématiques.

4. Recommandations

Des politiques nationales de l'emploi et de la formation professionnelle et d'immigration sont en cours de préparation d'après les informations fournies par les Ministères de l'emploi, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, et de l'intérieur. Ces dernières constituent une opportunité d'inclure les recommandations suivantes qui ont pour objectif de favoriser la création d'emploi pour les locaux:

I.E.1 Assurer la mise en œuvre du régime général du travail

- Renforcer les moyens humains et financiers alloués à l'inspection du travail. Le Code du travail contient des dispositions conformes aux bonnes pratiques, mais sa mise en œuvre pose des difficultés qui pourraient être réglées par un renforcement du contrôle et une mise en œuvre effective des sanctions.
- Rétablir le rôle du CNT en tant qu'organisme tripartite au-delà de la seule détermination du salaire minimum.

I.E.2 Renforcer la formation du marché du travail local

- Mener une évaluation des compétences et des besoins du marché du travail local. Il s'agit d'une première étape indispensable en vue d'adapter les formations, notamment professionnelles, et permettre une meilleure employabilité de la population locale. Les politiques sectorielles devront être prises en compte et la participation du secteur privé assurée. Une réévaluation périodique permettrait un réajustement régulier des politiques.
- Établir un mécanisme de coordination impliquant tous les ministères sectoriels concernés, notamment les Ministères de l'emploi, de la fonction publique et de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, ainsi que le secteur privé afin de mesurer la mise en œuvre des résultats de l'évaluation et assurer la cohérence des initiatives adoptées.
- Renforcer les formations universitaire, continue et professionnelle. Plusieurs options peuvent être envisagées pour atteindre cet objectif:
 - La mise en œuvre d'une contribution financière par les employeurs, en pourcentage du salaire (par exemple 0,5%), sur toutes les entreprises de plus d'un certain nombre d'employés et destinée à un fonds pour les formations administré par un groupe de travail composé des Ministères de l'emploi et de l'enseignement supérieur, avec la participation du secteur privé. L'indépendance du fonds devrait être assurée et des mécanismes de contrôle de sa bonne gestion devraient être mis en place.
 - Cette contribution pourrait être destinée au renforcement des capacités de l'INT avec une flexibilité pour les entreprises de conserver les fonds en cas de formation interne approuvée.
 - Le soutien aux associations professionnelles pour l'exécution de programmes conjoints avec l'État afin d'assurer des formations spécifiques (par exemple la création d'instituts de formation pour les métiers des secteurs minier, textile, tourisme, etc.).
 - L'encouragement d'initiatives individuelles telles que celle menée actuellement par le pôle stage/job de l'université d'Antananarivo ou l'APB, à la condition que celles-ci soit effectuées dans le cadre d'un effort concerté.

I.E.3 Favoriser l'attraction et la diffusion des capacités

- Mettre en place des critères objectifs, clairs et prédéterminés pour l'embauche des étrangers. Ceux-ci devraient être basés sur l'évaluation des compétences locales et des besoins du marché du travail. Ces conditions pourraient être liées à un montant d'investissement par exemple, ce dernier autorisant le recrutement d'un nombre précis de salariés étrangers.
- Encourager la diffusion des compétences en simplifiant l'embauche des étrangers en échange du versement d'une contribution plus élevée (par exemple 1% du salaire) à un fonds destiné aux formations.

F. Environnement

Une série de textes juridiques réglementent la protection de l'environnement à Madagascar. Aux termes de la Constitution, l'État garantit la liberté d'entreprise dans la limite de l'environnement et la responsabilité de la protection de l'environnement est assurée conjointement par le Gouvernement central et les collectivités territoriales décentralisées. S'appliquent également la Charte de l'environnement²⁰, le Décret MECIE²¹, ainsi que les textes sectoriels pertinents.

Les projets d'investissement sont classés en trois catégories par l'Office national de l'environnement (ONE). La Loi des investissements ne contient pas de disposition spécifique sur l'environnement. Cependant, aux termes de la Charte de l'environnement, les projets d'investissement (qu'ils soient publics ou privés, locaux ou étrangers) susceptibles de porter atteinte à l'environnement et ceux devant être autorisés ou approuvés par une autorité administrative doivent faire l'objet d'une évaluation. Le décret MECIE précise cette obligation en établissant deux listes de projets pour lesquels une EIE ou un programme d'engagement environnemental (PREE) doivent être réalisés (art. 4 et annexe I, art. 5 et annexe II du décret). La catégorisation des projets d'investissement devant effectuer une EIE ou un PREE est opérée au

²⁰ Loi 90-033 du 21 décembre 1990 modifiée par les lois n° 97-012 du 06 juin 1997 et n° 2004-015 du 19 août 2004.

²¹ Décret 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret 2004-067 du 3 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement (MECIE).

moment de la création de l'entreprise, l'ONE disposant d'un représentant au sein du guichet unique de l'EDBM. Les dossiers peuvent également être déposés à l'ONE. L'obtention du permis ou de l'agrément environnemental doit être préalable au démarrage de l'activité, sous peine de suspension.

L'EIE est un préalable à l'obtention du permis environnemental. Effectuée aux frais de l'entreprise, elle doit comprendre des consultations publiques, qui peuvent prendre plusieurs formes déterminées par arrêté selon la taille de l'investissement: information par la commune, réunion, audience ou enquête. Dans le cas du projet Ambatovy par exemple, 40 enquêteurs ont été mobilisés. L'ONE n'agrée pas les bureaux d'études en mesure de mener des EIE, mais fournit une liste aux entreprises à leur demande. Le permis environnemental est délivré par l'ONE sur avis d'un Comité technique d'évaluation (CTE) *ad hoc*, composé de représentants des ministères sectoriels concernés et de l'ONE, dans un délai de 60 jours en principe. Ce dernier peut être étendu à 120 jours en cas d'audience publique, auxquels s'ajoutent 10 jours supplémentaires en cas de demande d'information complémentaire par l'ONE. La décision est susceptible d'un recours gracieux devant le Ministre de l'environnement ou contentieux devant les juridictions locales. En pratique, le CTE devient par la suite le Comité de suivi.

L'EIE doit également appréhender certains aspects sociaux des projets d'investissement, ce qui dépasse son champ de compétence. En effet, les informations relatives au nombre d'emplois créés, à la formation, aux conséquences des restrictions d'accès aux ressources pour les populations environnantes, etc. doivent également être appréhendées par l'EIE, ce qui pose des questions à la fois de son étendue et de compétence et d'expertise des responsables de son évaluation et de son suivi.

L'EIE peut aboutir à la mise en place d'un plan de gestion environnementale du projet (PGEP) dont le suivi incombe à l'ONE. Le PGEP est aux frais de l'entreprise. Le cahier des charges doit être signé par le ministère sectoriel. Le suivi technique est effectué par un responsable désigné au sein du plan, tandis que le contrôle administratif est effectué par l'ONE par le biais d'inspections et de rapports semestriels et annuels. Un audit de fin permet d'obtenir le quitus. Les sanctions du non-respect du PGEP peuvent aller jusqu'à la suspension des activités ou la fermeture temporaire ou définitive de l'entreprise, sans préjudice d'autres sanctions possibles.

Le PREE est destinée aux projets de plus petite envergure et permet l'obtention de l'agrément environnemental, mais les critères le définissant et ses conditions d'approbation ne sont pas décrits dans le décret MECIE. Aux termes de ce dernier, le PREE doit être soumis par le projet d'investissement et être évalué par les cellules environnementales des ministères sectoriels concernés, également responsables de son suivi. Son contenu, conditions de recevabilité et modalités d'application ne sont cependant pas décrits. Elles devaient être définies par voie réglementaire, mais ces informations n'ont pas pu être obtenues, ce qui rend leur évaluation impossible.

En pratique, la faiblesse des moyens humains alloués au suivi des PGEP et des PREE affecte leur efficacité. Ainsi, le personnel de l'ONE responsable à la fois de la catégorisation et du suivi des PGES, ne compte que 60 personnes. Par ailleurs, seules deux antennes, dotées chacune de deux représentants, sont déployées en région. En conséquence, l'évaluation des dossiers régionaux s'effectue à Antananarivo, ce qui a pour effet de prolonger les délais de délivrance des permis environnementaux. Ces difficultés sont confirmées par le Ministère de l'industrie, ministère sectoriel compétent pour certains projets d'investissement. En pratique, les inspections ne sont pas ou très rarement effectuées, et uniquement par le biais des communes et/ou sur la base de plaintes.

L'obligation de contribution des projets d'investissement aux frais d'évaluation et de suivi peut créer un conflit d'intérêt avec l'ONE et les cellules environnementales des ministères sectoriels concernés. En effet, le décret MECIE exige la contribution des entreprises par le biais du versement de sommes prédéterminées dans un fonds en fonction du montant de leur investissement. Ces sommes sont destinées à couvrir les frais afférant à l'évaluation de l'EIE et au suivi du PGEP, des cellules environnementales des ministères sectoriels concernés, des experts sollicités, des frais occasionnés par le déplacement des membres du CTE et des consultations publiques. Le décret MECIE précise par ailleurs que les modalités d'utilisation de ces fonds seront fixées par voie réglementaire, ce qui signifie qu'ils peuvent être utilisés pour couvrir d'autres dépenses que celles susmentionnées. Ces dispositions créent un conflit d'intérêt puisque l'entreprise finance, directement ou indirectement, les représentants des autorités censées évaluer son EIE et la mise en œuvre du PGEP. Ceci crée un risque de collusion, malgré l'obligation d'audit annuel du fonds.

Recommandations

I.F.1 Préciser les critères définissant le PREE et les conditions d'approbation de l'agrément environnemental.

I.F.2 Séparer l'étude d'impact environnemental de l'évaluation des impacts économiques et sociaux. Les deux exigent des compétences et expertises différentes, et ont pour conséquence l'adoption de mesures distinctes. Lorsqu'il s'agit de grands projets, comme par exemple dans le cas des grands projets miniers, il est préférable d'exiger une étude d'impact social séparée (cf. chapitre 2, section B).

I.F.3 Allouer des moyens humains et financiers publics suffisants à l'évaluation et au suivi des EIE, PGEP et PREE des projets d'investissements. Les contributions exigées de la part des projets d'investissement créant un conflit d'intérêt, des fonds publics suffisant devraient être mis à la disposition des personnels de l'ONE et des cellules environnementales des ministères sectoriels concernés pour permettre l'accomplissement de leurs tâches par l'ONE et les cellules environnementales. Cela se justifie d'autant plus que le mécanisme de financement ne semble pas efficace au vu des difficultés des autorités à mener les inspections de façon régulière.

G. Gouvernance économique

Madagascar possède une série de lois sur la gouvernance économique, mais la faiblesse de leur mise en œuvre est une préoccupation majeure. En effet, le pays a adopté des lois sur la concurrence et sur la lutte contre la corruption qui pourraient, si elles étaient bien appliquées, assurer une bonne gouvernance économique. Cependant, les monopoles de certaines entreprises, la corruption, l'absence de protection des consommateurs et les faiblesses institutionnelles, notamment des institutions judiciaires, font obstacle à la mise en place d'un climat des affaires ouvert, transparent et prévisible.

1. Concurrence

Les textes juridiques sur la concurrence contiennent les dispositions essentielles. Constitué de la Loi 2005-20 sur la concurrence et de son Décret d'application 2008-771, le régime appréhende à la fois les pratiques anti-concurrentielles individuelles (par exemple, l'inclusion d'une clause de non-concurrence trop restrictive dans un

contrat de travail) et collectives classiques (ententes, abus de position dominante, concentration et monopoles, et leurs exceptions), et les sanctions correspondantes, qui peuvent être pénales et/ou administratives. Aucun secteur ne peut en principe faire l'objet d'un monopole, à l'exception des fonctions régaliennes de l'État, les activités des syndicats et de négociation collectives, et d'exceptions listées dans la Loi sur la concurrence.

Cependant, des imprécisions peuvent priver de leur objet les textes juridiques et renforcer des pratiques monopolistiques. Les exceptions suscitées, censées être limitées dans le temps, sont soumises à des conditions dont la définition est très imprécise. Par ailleurs, la définition du monopole dans le Décret 2008-771 insiste sur l'obligation de caractère commercial des activités, ce qui signifie en pratique que le monopole peut *a contrario* être autorisé pour les entreprises dont les activités peuvent être qualifiées de service public. En pratique, les monopoles *de facto* sont nombreux. Ils concernent notamment le transport et la distribution d'électricité, la production, la distribution et la fourniture d'eau (JIRAMA) et le transport aérien (Air Madagascar). Par ailleurs, une entreprise continue de bénéficier d'un monopole *de jure* pour l'extraction et la commercialisation de chrome (Kraoma). Enfin, les dispositions de la Loi 67-007 qui réservent des prérogatives particulières à l'État dans les sociétés d'économie mixte vont également à l'encontre de la volonté affichée de ce dernier de se désengager des affaires.

Un cadre institutionnel fort pour la mise œuvre de la Loi sur la concurrence est prévu. Un Conseil de la concurrence qui a un statut d'établissement public administratif (EPA) est établi par la loi, mais ses pouvoirs sont ceux d'une autorité administrative indépendante (AAI), et sa composition est mixte (secteurs public et privé). Outre une compétence de consultation par le Gouvernement, le Conseil de la concurrence a des compétences d'enquête et agit comme l'autorité de poursuite et de jugement des affaires liées aux pratiques anti-concurrentielles collectives, que la saisine soit volontaire ou obligatoire, l'instruction étant confiée aux rapporteurs. Les conditions de la saisine du Conseil de la concurrence sont encadrées, mais larges, les juridictions de droit commun étant compétentes pour les pratiques individuelles, sauf choix de l'option offerte par la Loi sur la concurrence de transiger. Les décisions du Conseil ont force exécutoire et sont susceptibles de recours en annulation uniquement pour vice de forme devant le Conseil d'État. Les Commissions préventives provinciales

ou régionales complètent ce cadre institutionnel, et ont pour fonction d'assister le Conseil de la concurrence. Leur rôle est uniquement consultatif.

Le Conseil de la concurrence a débuté ses activités le 17 septembre 2015. Le Décret portant statut a été adopté en 2014. Selon les informations du Ministère du commerce et de la consommation, aucune formation particulière n'est prévue pour les membres du Conseil de la concurrence. Le plan quinquennal 2015-2019, élaboré par le Ministère, prévoit les différentes étapes de l'opérationnalisation du Conseil.

Le décret d'application de la Loi sur la concurrence devrait contenir des dispositions sur la protection des consommateurs. Le Ministère du commerce rapporte que ce texte, qui devrait contenir des éléments sur ce sujet, est actuellement en cours de validation.

2. Lutte contre la corruption

La corruption est l'un des obstacles les plus importants identifiés par les investisseurs à Madagascar. Transparency International classe Madagascar 133^{ème} sur 175 pays en 2014²². Les investisseurs rencontrés et les institutions responsables identifient les mêmes domaines prioritaires en matière de lutte contre la corruption et de renforcement de la sécurité des investissements. Il s'agit notamment de la fiscalité, des douanes, du système judiciaire, du foncier et de l'environnement, particulièrement dans le cadre du processus des EIE, ainsi que de la police et de la gendarmerie. Une volonté politique forte et des affaires judiciaires de grande ampleur pourraient, selon les différentes parties prenantes rencontrées par la CNUCED, servir d'exemple et encourager la lutte contre la corruption.

Le régime juridique contient toute une panoplie d'outils de lutte à la corruption. Madagascar a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) et la Convention de l'Union africaine sur la prévention de et la lutte contre la corruption en 2004. Une série de lois régissant différents aspects de la lutte contre la corruption définissent également le régime juridique de la lutte contre la corruption²³. Dans l'ensemble, ce dernier est

²² Ce classement s'est par ailleurs dégradé ces dernières années. En effet, Madagascar était classé 118^{ème} sur 174 en 2012 et 127^{ème} sur 177 en 2013 (une comparaison avec les années antérieures n'est pas possible en raison d'un changement de méthodologie de Transparency International).

²³ La Loi 2004-030 sur la lutte contre la corruption, la Loi 61-026 du 9 octobre 1961 édictant des dispositions

complet et comprend des dispositions modernes. Il couvre: la prise d'avantage injustifié; la prise d'emploi prohibé; le favoritisme; le commerce incompatible avec la qualité; les corruptions passive et active des fonctionnaires publics; la corruption active des fonctionnaires publics étrangers et des organisations internationales; la corruption des dirigeants, actionnaires et employés des entreprises privées, et des membres des professions libérales; le trafic d'influence; l'abus de fonctions; le conflit d'intérêt; l'enrichissement illicite; le défaut de déclaration obligatoire de patrimoine; et les cadeaux. Les sanctions, intégrées au Code pénal, couvrent non seulement l'accomplissement de l'acte, mais également la tentative, et sont en principe suffisamment importantes pour être dissuasives, d'autant que plusieurs peuvent s'accumuler (la Loi dispose de peines complémentaires et accessoires), notamment avec des mesures confiscatoires ou de saisie. Des exemptions sont prévues, c'est le cas des complices de l'enrichissement illicite.

Plusieurs institutions interviennent dans la lutte contre la corruption. Ces dernières consistent en le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO), le Conseil supérieur de lutte contre la corruption devenu le Comité pour la sauvegarde de l'intégrité (CSI) et les Chaînes pénales anti-corruption (CPAC) dépendant du Ministère de la justice. Aux termes de la Loi sur la concurrence, le BIANCO a des pouvoirs d'investigation. Son Directeur général, qui a les mêmes pouvoirs (qu'il peut déléguer) que les officiers de police judiciaire (OPJ) sans pour autant être, à l'inverse de ces derniers, soumis au contrôle hiérarchique des magistrats du parquet, lui donne théoriquement une liberté importante. Créée en 2004 à Antananarivo, la CPAC possède six antennes depuis 2008 et est composée de 33 magistrats intervenant sur la totalité de la chaîne pénale: magistrats du parquet, juges d'instruction, magistrats du siège en première instance et en juridiction d'appel. Sa compétence matérielle est limitée aux infractions de corruption et assimilées au sens de la Loi sur la corruption, et peut être étendue aux infractions connexes.

exceptionnelles en vue de la répression disciplinaire des malversations commises par les fonctionnaires des cadres de l'État et les agents non encadrés des services publics, modifiée par l'ordonnance 72-024 du 18 septembre 1972 relative à la répression de la concussion, de la corruption et du trafic d'influence et le Décret n°2004-983 du 12 octobre 2004 modifiant et complétant le décret n°2002-1127 du 30 septembre 2002 instituant une obligation de déclaration de patrimoine pour certaines catégories de hautes personnalités et de hauts fonctionnaires.

Mais l'efficacité de ces institutions est limitée. Les pouvoirs du BIANCO sont limités du fait de la faiblesse de ses ressources humaines et financières. Par ailleurs, il ne peut effectuer de vérification sur les déclarations de patrimoine que sur saisine et n'a pas un accès direct aux données. Les procédures judiciaires à l'encontre du Président de la République et des ministres doivent être menées devant la Haute Cour de Justice. Cette dernière n'ayant pas encore été mise en place, cela revient à une immunité de juridiction. La CPAC rencontre également des difficultés dans la mise en œuvre de son mandat. Intégrée depuis 2015 à l'organigramme du Ministère de la justice, son budget, très limité selon ses informations, dépend de ce dernier. Par ailleurs, les registres des tribunaux ne sont pas informatisés et les différentes antennes de la CPAC ne sont pas reliées entre elles informatiquement. La collecte des statistiques se fait donc manuellement. Selon les informations fournies par la CPAC, 632 affaires liées à des infractions de corruption et assimilées ont été enregistrées à Antananarivo entre 2004 et 2014; 294 ont été jugées, 89 ont donné à un classement sans suite et ordonnances de non-lieu, 39 transférées à d'autres juridictions et 210 sont encore en attente de jugement²⁴. Le nombre d'affaires par an est resté stable entre 2004 et 2014, oscillant entre 35 en 2007 et 78 en 2009, année de déclenchement de la crise politique.

La mise à jour de la stratégie nationale anti-corruption, en été 2015, prévoit la réforme des institutions impliquées. Comprenant trois objectifs déclinés en sept axes stratégiques, notamment le renforcement du cadre institutionnel et de la répression, le texte adopté en juin se concentre sur des secteurs prioritaires, qui incluent notamment la justice, la sécurité, les finances publiques et le foncier. Dans le cadre du renforcement institutionnel, la CPAC est transformée en pôle anti-corruption afin de garantir plus d'indépendance et de spécialisation aux magistrats. Par ailleurs, l'action du BIANCO devrait être renforcée par la mise en place d'antennes régionales ainsi que d'une démarche proactive dans la prévention et la répression de la corruption.

L'accès à la justice demeure un obstacle. En effet, la lenteur de l'adoption ou l'absence, dans de nombreux cas, des décrets d'application rend le champ d'interprétation par les juges des dispositions contenues dans les lois très important, d'autant plus que la jurisprudence n'est

²⁴ Statistiques relatives aux dossiers de corruption et infractions assimilées enregistrées à la CPAC Antananarivo de 2004 à 2014 (CPAC, 2014).

pas publiée. Les parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED rapportent que les infractions de corruption et assimilées demeurent souvent impunies. Par ailleurs, la couverture du territoire par les juridictions spécialisées et paritaires, notamment les tribunaux de commerce qui sont seulement au nombre de quatre, est relativement faible, les litiges devant par conséquent être résolus par les juridictions civiles ordinaires. La CPAC rapporte que les concours d'accès à l'école de la magistrature ont été étendus aux étudiants des facultés d'économie et de gestion, ce qui affecte le niveau de spécialisation des futurs magistrats. En conséquence, la confiance dans le système judiciaire est très faible.

3. Recommandations

I.G.1 Exécuter et vulgariser le régime sur la concurrence

Doter le Conseil de la concurrence de moyens financiers suffisants pour mener les fonctions qui lui sont attribuées par la Loi sur la concurrence.

Envisager des formations spécialisées de son personnel et des membres des commissions préventives afin de renforcer leurs capacités.

Poursuivre les efforts de vulgarisation sur la nouvelle politique de la concurrence, les enjeux et la réglementation de cette dernière entamés dans le cadre des «*Rapid Results Initiatives (RRI)*» du Ministère du commerce afin de sensibiliser les secteurs public et privé sur son importance et son impact.

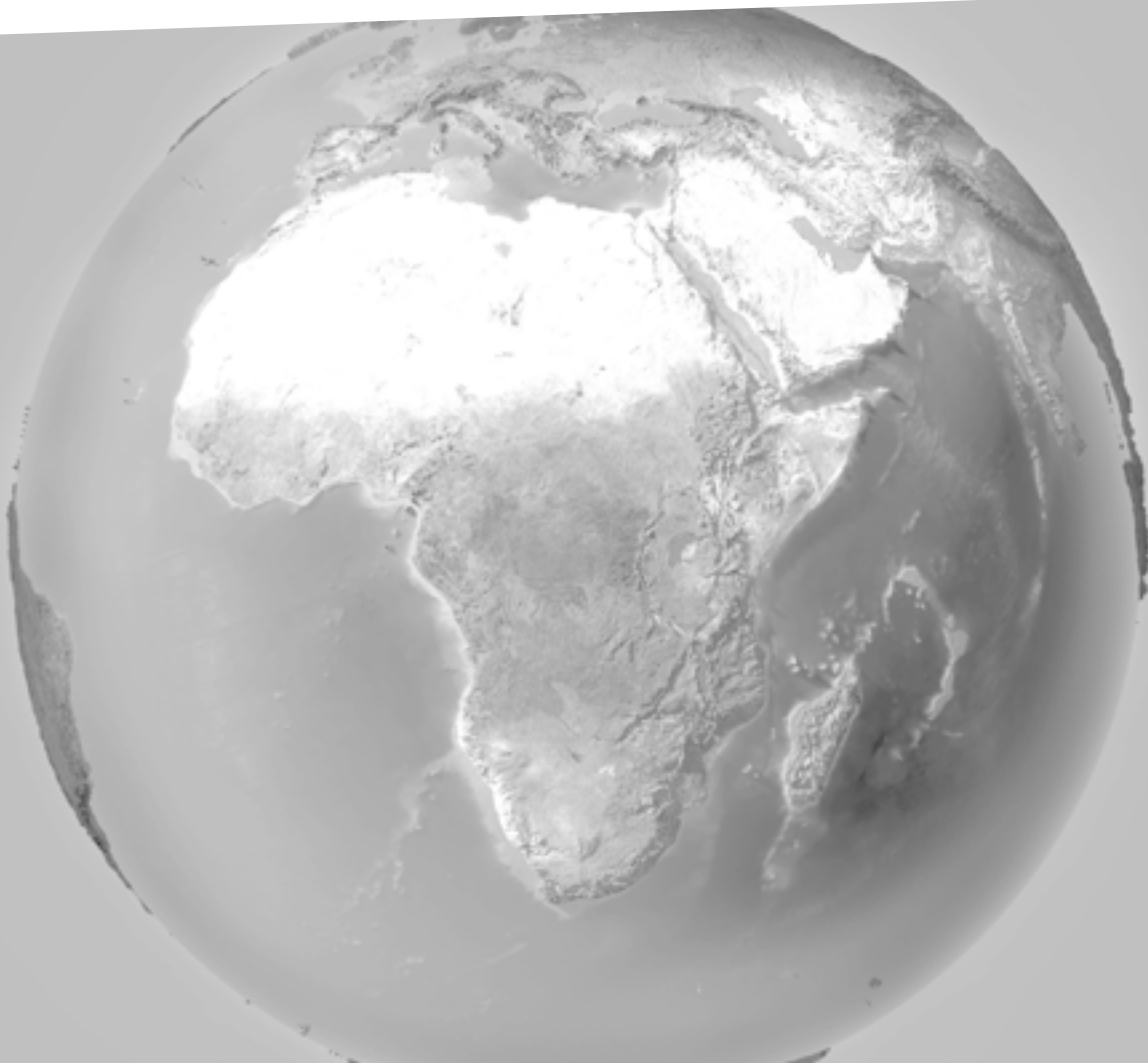
La CNUCED a fourni une assistance technique dans la formulation et la mise en œuvre de la politique de la concurrence de plusieurs pays en développement et se tient prête à accompagner le Gouvernement de Madagascar dans le cadre du suivi de cet EPI.

I.G.2 Renforcer la lutte contre la corruption

- Encourager la mise en œuvre des mesures de la stratégie nationale anti-corruption, notamment en intégrant les besoins en formation des acteurs intervenant dans la lutte contre la corruption et en renforçant les moyens financiers qui leur sont alloués pour l'accomplissement de leur mandat;
- Donner à BIANCO un accès direct aux données sur les déclarations de patrimoine, rendre ces dernières obligatoires pour les fonctionnaires, les étendre aux conflits d'intérêts et renforcer les mécanismes de contrôle;
- Continuer le renforcement institutionnel et mener des campagnes de sensibilisation. Un signal de forte volonté politique dans le combat de la corruption contribuerait à renouveler la confiance des investisseurs nationaux et étrangers. Ceci devrait se traduire par un soutien humain et financier accru aux institutions en charge de la lutte contre la corruption (judiciaire, notamment la CPAC, BIANCO et CSI) et dans l'opérationnalisation de la Haute Cour de Justice.

CHAPITRE 2

Attirer et optimiser
l'impact des IED
à Madagascar:
une approche ciblée



Madagascar se trouve à un tournant critique. En sus des défis qu'il partage avec d'autres PMA, plusieurs crises politiques ont marqué son histoire. La plus récente, qui a débuté en 2009 et duré cinq ans, a eu des impacts économiques et sociaux importants. À ceux-ci se sont ajoutés les impacts de chocs exogènes liés à la crise financière et économique mondiale. Si la stabilité macroéconomique a été assurée par des politiques prudentielles, l'investissement public dans l'éducation, la santé et les infrastructures a fortement baissé. Madagascar a, depuis 2014, un nouveau Gouvernement sur lequel reposent les attentes à la fois de la population locale et de la communauté internationale. Il doit relever un défi majeur: orienter l'économie vers la croissance inclusive en garantissant les besoins essentiels de la population.

Les IED peuvent contribuer à l'accomplissement des objectifs de Madagascar. Alors que le Plan national de développement (PND) est ambitieux, les ressources dont dispose le Gouvernement sont très limitées. Le déficit de financement pour mettre en œuvre le PND est estimé à \$3,8 milliards pour la période 2014–2019 (Gouvernement de Madagascar, 2014a). En sus d'une expansion des recettes fiscales et des fonds des bailleurs, les investissements privés (locaux et étrangers) seront donc indispensables. Dans ce contexte, les IED peuvent contribuer de manière significative à l'objectif de développement économique durable du pays. En plus de combler un besoin en financement direct, ceux-ci peuvent s'accompagner de retombées positives telles que la création d'emplois, le transfert de technologie et de savoir-faire, et le développement du capital humain.

Toutefois, les retombées positives des IED ne sont pas automatiques et le Gouvernement a un rôle essentiel à jouer. Madagascar a un potentiel certain (contexte), mais les IED n'ont jusqu'à présent très peu voire pas contribué à la transformation économique et sociale du pays. Ceci est en partie dû au faible niveau d'IED reçu par le pays. Malgré la création d'emplois, de valeur ajoutée et d'exportations dans certains secteurs (INSTAT, 2015), les impacts demeurent insuffisants pour entraîner une amélioration significative de la qualité de vie de la majorité des Malgaches. D'autre part, les grands projets d'investissement sont à portée limitée, concernant principalement des secteurs à forte intensité en capital qui n'engendrent pas les retombées attendues en termes de création d'emplois. Pour que l'impact souhaité des IED se concrétise, le Gouvernement a donc un rôle essentiel à jouer tant au niveau des politiques mises en

place pour encadrer les investissements qu'en termes des projets promus.

Cet EPI propose une approche ciblée pour attirer et optimiser le rôle des IED sur le développement durable à Madagascar en se focalisant sur des secteurs spécifiques. En effet, à la demande du Gouvernement, l'EPI se concentre sur les secteurs de l'agriculture, des mines, des textiles et du tourisme. Bien que d'autres secteurs occupent une place importante, tel que le commerce des services, ces derniers ont été identifiés par le pays comme les secteurs porteurs²⁵. Les sections A à D de ce chapitre présentent une brève analyse de l'état actuel de ces secteurs et proposent des recommandations spécifiques pour attirer les IED et maximiser leur impact²⁶. Les sections E et F du chapitre identifient ensuite des recommandations transversales pour améliorer la compétitivité de l'économie locale et sa capacité à absorber les bénéfices des IED, notamment par le développement des infrastructures et de l'entrepreneuriat. La section G du chapitre élabore des recommandations relatives au cadre institutionnel dans le but de soutenir le pays par une promotion des IED plus proactive qui cible les investisseurs les plus susceptibles de contribuer, en ligne avec les objectifs du Gouvernement, au développement des secteurs identifiés comme porteurs.

2.1. Les secteurs porteurs et les IED

A. Agriculture

1. Etat des lieux

Madagascar bénéficie de conditions géographiques très favorables à l'agriculture. Quatrième plus grande île du monde, le pays possède de vastes terrains exploitables et bénéficie de conditions climatiques et pédologiques favorables à de nombreux types de plantations. Presque la moitié de la superficie de la Grande Ile se prête à l'agriculture²⁷, représentant environ 90% des terres arables de la région de l'Océan indien (Commission de l'Océan indien (COI), 2013). Le pays possède également des ressources importantes en eau pour l'irrigation et la production d'énergie.

²⁵ Le commerce des services, qui inclut le tourisme, occupe une place grandissante dans les économies africaines, y compris celle de Madagascar (CNUCED, 2015c).

²⁶

²⁷ EDBM <http://www.edbm.gov.mg/fr/Informations-economiques/Secteurs/Agribusiness-Madagascar-pole-agro-alimentaire>.

Des filières d'exportations agricoles d'excellence existent, mais elles restent sous-exploitées. Madagascar est le premier exportateur mondial de litchis, d'épices et d'autres huiles essentielles et exporte 50% de la vanille du monde. Les autres filières d'exportation incluent le café, le thé et le cacao de haut de gamme. Madagascar pourrait tirer plus de bénéfices d'un marché de 3 milliards de personnes auquel il a accès en raison de ses accords commerciaux. Cependant, plusieurs obstacles, y inclus de nature non-tarifaire notamment liés aux normes sanitaires et phytosanitaires, s'opposent à un développement plus important des exportations. Des institutions en charge du contrôle des normes et de la qualité existent, comme le Service du conditionnement et de la qualité au sein du Ministère du commerce et de la consommation ou le Bureau des normes de Madagascar (pour les normes volontaires). Cependant, leurs ressources sont insuffisantes, incluant dans les centres de recherche et les laboratoires d'analyse et de contrôle.

En dehors des filières exportatrices, les Malgaches demeurent fortement dépendants de l'agriculture de subsistance. Avec 72% de la population de Madagascar vivant en milieu rural, dont 86% dépendent directement du secteur agricole, ce dernier constitue le principal pourvoyeur d'emplois et fournit l'essentiel des biens de consommation alimentaire (Rasoarahona, 2014; INSTAT, 2013). L'agriculture est basée sur la polyculture avec des exploitations fragmentées et de petite taille. Le riz est la principale source de revenu (41,9% du total des revenus agricoles) et les rizières occupent 2 millions de ménages. Toutefois, ces travailleurs vivent, pour la plupart, dans une situation de pauvreté.

L'insécurité alimentaire affecte près de la moitié de la population malgache et la situation continue de se dégrader. Cette situation découle en grande partie d'un problème de distribution. Faute d'infrastructures et de mécanismes efficaces de commercialisation, la production des zones en excédent dans le pays ne parvient pas à être acheminée vers celles en déficit. La concurrence déloyale, notamment liée à la porosité des douanes et aux importations frauduleuses, a été évoquée pendant la mission exploratoire de la CNUCED comme un obstacle majeur pour les acteurs formels qui desservent le marché local. Le secteur est également vulnérable aux chocs environnementaux réguliers, tels que l'infestation acridienne de 2013 et la sécheresse (Banque mondiale, 2014b). A ces défis s'ajoutent la croissance économique,

en général, et celle du secteur agricole, en particulier (environ 2,6% au cours des 10 dernières années), qui sont en deçà de la croissance démographique, notamment dans les zones rurales peuplées (République de Madagascar, 2015d). Par conséquent, la FAO estime, qu'en mars 2015, 47% des Malgaches n'avaient qu'un repas par jour et a déclaré la totalité du Grand Sud du pays en situation de crise alimentaire aiguë.

La productivité agricole est faible et n'a pas évolué dans le temps. De nombreux facteurs, incluant l'insuffisance de financement, d'infrastructures ou d'irrigation, expliquent cette faiblesse. De plus, l'atomisation de la production et le recours à des pratiques agricoles obsolètes entraînent une dégradation des sols et la désertification. L'utilisation restreinte d'engrais et de semences de qualité limite aussi de manière significative les rendements agricoles²⁸. Le système de commercialisation souffre d'un manque d'organisation et de structuration des producteurs, ainsi que d'un accès difficile à l'information du marché. Les intermédiaires jouent un rôle important en termes de développement des réseaux et comme pourvoyeurs d'information, mais ce rôle est parfois exploité négativement. D'autre part, le capital humain demeure faible, la formation étant insuffisante en raison d'un système éducatif qui ne répond pas aux exigences du secteur. Les capacités physiques de la population malgache ont diminué, notamment pendant les années de crises qui ont affecté la nutrition et la santé.

L'accès à la terre, avec des titres sécurisés, demeure le principal défi pour les investisseurs. Ce problème est particulièrement important pour les investisseurs étrangers en agriculture. Outre les difficultés de nature réglementaire mentionnées dans le chapitre 1 et de titrisation, notamment le fait que seulement 8% des exploitations familiales détiennent un titre de propriété valide alors que 86% des terres cultivées sont considérées comme privées (République de Madagascar, 2015d), il existe également un problème d'identification des terres «cultivables et non cultivées». En sus des terres arables, les investisseurs recherchent également qu'elles soient accessibles et à un coût raisonnable, ce qui implique un renforcement des infrastructures de soutien (section II.E). Selon les informations obtenues par la CNUCED, plusieurs projets agricoles d'IED de taille ont été abandonnés en raison de ces contraintes. Pour améliorer l'accès à l'information,

²⁸ A titre d'exemple, le Recensement général agricole de 2005 estime que seules 1,3% des superficies rizicoles irriguées utilisent des semences améliorées.

l'Observatoire foncier réalise actuellement une cartographie des terres et des investissements fonciers à grande échelle, y compris dans le secteur agricole.

Les politiques sectorielles contiennent des objectifs multiples et, parfois, concurrents. Le PND énonce deux objectifs pour l'agriculture: les exportations et la sécurité alimentaire. Ces deux objectifs sont également relevés dans la politique sectorielle — le Programme sectoriel agriculture, élevage, pêche 2016-2020 (PSAEP)²⁹ — qui énonce que «Madagascar, en 2025, s'appuie sur une production agricole compétitive et durable, intégrant des exploitations familiales et des unités de transformation modernisées pour assurer la sécurité alimentaire et conquérir les marchés d'exportation». Ces objectifs visent 100% de couverture alimentaire de base et un accroissement de 100% des valeurs d'exportations agricoles. Le défi demeure donc pour Madagascar d'assurer une production à la fois à destination des marchés national et étranger, sans favoriser un objectif au détriment de l'autre.

Le Gouvernement souhaite promouvoir plus de deux millions d'hectares de zones de production à valoriser par des investisseurs étrangers et nationaux à l'horizon 2025, mais les modalités pour y arriver demeurent imprécises. Dans le cadre du PSAEP, et de son Plan national d'investissement de l'agriculture, élevage et pêche (PNIAEP), le Gouvernement veut faciliter l'accès, pour les investisseurs, à des terres en identifiant de vastes étendues qualifiées de «zones industrielles agricoles» (ZIA) qui bénéficieraient de régimes incitatifs, ainsi que d'un statut foncier spécifique (République de Madagascar, 2015d). Ces dernières devraient être définies par consensus entre les structures décentralisées et la population locale, seront intégrées dans le Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT) et devraient accueillir 1000 nouveaux investisseurs privés d'ici 2025. Cependant, ni le document de programme du PSAEP ni la Lettre de politique qui l'accompagne ne donnent, à l'exception d'une référence à cette étendue de deux millions d'hectares, d'indication concernant les procédures de leur octroi et la gestion de ces zones (République de Madagascar, 2015d)³⁰. Les investisseurs potentiels demeurent donc en attente

des lettres de politiques sous-sectorielles qui devraient annoncer des plans d'investissements plus concrets et permettront la mise en œuvre du PSAEP.

En parallèle, l'investissement dans l'agriculture pour l'exportation est encouragé dans le cadre du projet «Madagascar: grenier de l'Océan indien.» Ce dernier, lancé par la COI, partage les objectifs du PSAEP et se focalise sur la région de l'Océan indien. Lors d'une conférence des bailleurs de fonds organisée début 2015, l'UE s'est engagée à verser 690 millions d'euros afin de contribuer à la sécurité alimentaire de la région. Outre les bailleurs de fonds, le projet vise également à attirer des investissements pour l'exportation de produits agricoles, notamment à travers l'établissement de zones d'investissements. Cependant, peu d'informations sont disponibles sur les modalités concrètes de mise en œuvre de ces dernières, ainsi que sur les mécanismes de coordination entre ce projet et la politique sectorielle.

A ce jour toutefois, les IED dans le secteur agricole sont faibles et concernent principalement les marchés d'exportation. Les flux d'IED dans le secteur agricole ont représenté 1,7% des flux totaux d'IED reçus par Madagascar en 2013³¹. Ils ont créé plus de 3 700 emplois en 2013, soit 5,8% des emplois totaux générés par l'ensemble des entreprises à capital étranger dans le pays. Toutefois, leur manque de contribution au chiffre d'affaires (0,7%) et à la valeur ajoutée (1,1%) des entreprises à capital étranger est particulièrement parlant (INSTAT, 2015). Les investissements dans l'agro-industriel, pour leur part, sont plus importants. Une grande proportion des projets d'investissements bénéficient du régime des ZEF du fait qu'ils sont orientés vers les marchés d'exportations. (cf. chapitre 1, section B).

Les données répertoriées par l'Observatoire foncier de Madagascar montrent un écart important entre le nombre de projets envisagés par les investisseurs et ceux effectivement conclus. Entre 2005 et 2010, la somme totale des superficies demandées s'élevait à plus de trois millions d'hectares, une taille conséquente au regard des 2 millions d'hectares actuellement cultivés par des exploitations familiales. Cependant, en 2010, seulement une dizaine de projets, ne représentant que 22 000 ha, soit moins de 1% des superficies annoncées, étaient actifs dans le secteur et s'orientaient vers la production d'agro-

²⁹ Le PSAEP bénéficie de l'appui de la COMESA, afin de s'aligner sur le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA) de l'Union africaine, dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

³⁰ Lettre de politique sectorielle agriculture, élevage et pêche, version consultée en avril 2015.

³¹ Selon la catégorisation de l'INSTAT, la branche comprend l'agriculture, chasse, élevage et sylviculture (INSTAT, 2015).

carburants à base de jatropha et, dans une moindre mesure, vers de céréales ou d'oléagineux.

Dans ses efforts pour attirer des investisseurs étrangers, le Gouvernement doit prendre en compte les risques importants que comportent les IED en agriculture.

Ces risques sont notamment liés aux investissements à grande échelle et aux déplacements des petits exploitants locaux, avec les tensions sociales et politiques que ceux-ci peuvent entraîner. Des inquiétudes peuvent également naître du fait de l'allocation de grandes superficies de terres à des exploitations exclusivement destinées à l'exportation, comme dans le cas des biocarburants, ou encore à l'acquisition de terres à des fins spéculatives et à la faible efficacité des systèmes de contrôle de la mise en œuvre des activités annoncées par les investisseurs.

S'ils sont bien encadrés par des politiques appropriées, les IED peuvent contribuer de façon significative

au développement du secteur agricole. En effet, l'expérience de plusieurs pays montre que les IED dans le secteur agricole peuvent avoir une contribution positive sur l'accroissement de la production agricole et son rendement, la diversification des cultures ainsi que sur l'augmentation des recettes d'exportation et de la valeur ajoutée. Dans certains cas, ils ont aussi permis l'adoption de normes plus élevées, le développement de nouvelles infrastructures ou l'amélioration de celles qui existaient déjà (FAO, 2013). En ce sens, le rôle attendu des IED dans le secteur et des cibles précises doivent être définis. En fixant des objectifs concrets pour l'attraction des IED et en adoptant les politiques adéquates visant à pallier les risques potentiels, le Gouvernement accroît les chances d'atteindre ses objectifs en matière de développement agricole inclusif et durable. Les Principes pour l'investissement international responsable dans l'agriculture (PIIRA) sont une base à considérer pour définir les lignes directrices (encadré 2.1).

Encadré 2.1. Principes pour l'investissement international responsable dans l'agriculture

Dans le cadre de son plan d'action pluriannuel sur le développement, le G-20 a «encouragé tous les pays et entreprises à respecter les principes pour des investissements agricoles responsables» et «demandé à la CNUCED, à la Banque mondiale, au FIDA, à la FAO et aux autres organisations internationales compétentes d'élaborer des options pour la promotion de l'investissement responsable dans l'agriculture», (Sommet de Séoul, novembre 2010). Pour répondre à cette requête, la CNUCED, la FAO, le FIDA et la Banque mondiale ont conjointement élaboré un ensemble de principes pour des investissements agricoles responsables qui respectent les droits, les moyens de subsistance et les ressources (PIIRA).

Les sept principes couvrent tous les types d'investissement en agriculture. Ils sont basés sur une étude détaillée sur la nature, l'étendue et l'impact de l'investissement du secteur privé et des meilleures pratiques en matière de droit et de politiques. Ils sont destinés à diffuser les enseignements tirés et à fournir un cadre pour les réglementations nationales, les accords internationaux d'investissement, les initiatives mondiales en matière de responsabilité sociale des entreprises, et les contrats individuels avec les investisseurs. Ces principes sont les suivants:

1. Les droits existants à la terre et aux ressources naturelles qui s'y rattachent sont reconnus et respectés.
2. Les investissements ne mettent pas en péril la sécurité alimentaire mais la renforcent.
3. Les processus liés à l'investissement dans l'agriculture sont transparents, contrôlés, et assurent la responsabilisation de tous les acteurs, dans un environnement des affaires, juridique et réglementaire adéquat.
4. Tous ceux qui sont affectés sont consultés, et les accords découlant des consultations sont enregistrés et appliqués.
5. Les investisseurs s'assurent que les projets respectent la primauté du droit, reflètent les meilleures pratiques de l'industrie, sont économiquement viables, et créent de la valeur durable et partagée.
6. Les investissements génèrent des bénéfices sociaux aux communautés environnantes et n'augmentent pas la vulnérabilité.
7. Les impacts environnementaux d'un projet sont quantifiés et des mesures prises pour encourager l'utilisation durable des ressources, tout en minimisant et en atténuant le risque et l'ampleur des impacts négatifs.

Source: Adapté de Banque mondiale, CNUCED, FAO et FIDA, 2011.

A ce titre, les modèles inclusifs, notamment contractuels, peuvent contribuer à maximiser l'impact des IED dans le secteur agricole. Ces derniers, tels que l'agriculture contractuelle, le développement de clusters, les regroupements de petits exploitants ou encore les joint-ventures entre les investisseurs et des coopératives locales, ont pour avantage de permettre le soutien aux communautés locales, tout en générant des bénéfices pour l'État et les investisseurs. En effet, lorsqu'accompagnés de politiques appropriées, ces modèles peuvent engendrer des impacts pour les agriculteurs locaux en termes d'apprentissage et de transfert des connaissances. Ils présentent également plusieurs avantages en matière d'accès au foncier. Ils permettent, à titre d'exemple, aux populations de conserver le contrôle de leur terre et d'éviter ainsi des conflits relatifs à l'accès aux ressources et au déplacement des communautés. À Madagascar, certains exemples d'entreprises d'IED qui s'engagent dans des modèles contractuels existent déjà (encadré 2.2). Par ailleurs, plusieurs partenaires techniques et financiers soutiennent le développement du secteur agricole local en promouvant ces modèles. Les programmes de l'IFAD, tels que PROSPERER et FORMAPROD, soutiennent par exemple les exploitants malgaches dans la réorganisation et restructuration de leur production, ainsi que dans la professionnalisation de leurs filières et l'augmentation de leur productivité par le biais de formations diverses.

2. Recommandations

II.A.1. Définir le rôle des IED dans l'atteinte des objectifs de développement du secteur agricole.

Cela implique:
Identifier les modèles de développement souhaités afin de promouvoir l'exportation et la sécurité alimentaire de façon

cohérente, et les intégrer clairement dans le PSAEP et dans les lettres de politiques qui le déclinent.

Identifier les types d'IED qui peuvent contribuer à atteindre ces objectifs et définir des politiques d'attraction ciblées. Le risque d'attirer des investissements qui ne contribuent pas nécessairement à l'objectif général d'un secteur agricole inclusif pourrait autrement être important.

Assurer la cohérence entre le PSAEP et le projet de la COI «Madagascar: grenier de l'Océan indien», y compris relativement aux aspects qui concernent les stratégies d'attraction des investissements.

II.A.2. Clarifier le régime d'accès des IED au foncier.

Comme évoqué dans le chapitre 1 (cf. section C), l'acquisition et l'exploitation des terres par les étrangers à Madagascar soulèvent des défis qui doivent être relevés afin d'attirer des IED dans le secteur et de concrétiser les projets:

Clarifier le régime applicable à l'acquisition du foncier par les étrangers, notamment relativement au foncier agricole, et sécuriser les titres de propriété existants (cf. chapitre 1, section C).

Finaliser les plans d'investissements nationaux pour le secteur agricole, y compris les textes qui régissent les ZIA. Introduire des mécanismes pour assurer la transparence et la bonne gouvernance dans l'octroi des terres et dans leur gestion, et publier les contrats d'allocation de terre agricole. Considérer les principes d'investissement international responsable dans l'agriculture (PIIRA).

II.A.3. Garantir des conditions équitables (*level playing field*) sur le marché local.

Les stratégies d'attraction des investissements dans le secteur agricole devraient répondre aux contraintes auxquelles font face les investisseurs souhaitant intervenir sur le marché local. La concurrence déloyale due à la porosité des douanes et aux importations frauduleuses en est une.

Encadré 2.2. L'entreprise Lecofruit: un modèle d'agriculture contractuelle qui réussit

Société malgache exportatrice depuis 1989 de légumes extra-fins, principalement des haricots verts, Lecofruit assure une production intégrée basée sur un système d'agriculture contractuelle reliant près de 12 500 familles paysannes partenaires. En moyenne, la surface cultivée par les paysans est de moins d'un hectare et est située dans les Hautes Terres centrales du pays, l'une des régions les plus densément peuplées de Madagascar. Les usines de transformation emploient près de 2000 personnes. Lecofruit mise sur la qualité des produits et a mis en place un système de suivi minutieux des contrats de production pour assurer le contrôle et le respect de ses normes. Le rôle des 400 consultants techniques employés par l'entreprise est de sensibiliser et de former les paysans sur les nouvelles méthodes de production. Certifiée par International Featured Standard (IFS), GlobalGap et Bio CE, l'entreprise a connu une forte croissance auprès de ses clients européens qui incluent les Pays Bas, la France et la Suisse. Lecofruit fournit aussi, depuis peu, des légumes aux supermarchés locaux, ce qui permet un transfert de ses normes de qualité au marché malgache.

Source: Lecofruit, Groupe BASAN.

- Renforcer la simplification et la dématérialisation des procédures, notamment des douanes. Madagascar a adopté le Système douanier automatisé (SYDONIA++) de la CNUCED et pourrait considérer la migration vers la version SYDONIAWorld. Cette dernière est évolutive et fonctionne sur internet. L'adoption de SYDONIAWorld permettra, dans un deuxième temps, de contribuer à la mise en œuvre des points dans les accords de facilitation du Commerce (accords de Bali).
- Imposer des droits de douanes sur les produits vendus par les ZEF sur le marché local (cf. chapitre 1, section B). Les préférences données aux entreprises exportatrices sous le régime des zones franches leur permettent de vendre 5% de leur production dans le marché local sans paiement des frais de douane. Ceci constitue une concurrence déloyale par rapport aux entreprises opérant sous le régime ordinaire.

II.A.4. Développer le capital humain, technique et physique. Ceci est une priorité afin d'assurer la mise en conformité de l'agriculture malgache avec les normes internationales exigées par le marché mondial:

- Renforcer les capacités des entités en charge des normes sanitaires et phytosanitaires obligatoires; appuyer les producteurs et les entreprises pour le respect et la mise à niveau de ces normes avec des programmes d'assistance technique³²; renforcer les trois laboratoires d'analyses alimentaires sélectionnés pour leur accréditation³³.
- Favoriser les modèles d'entreprises inclusifs et les liens interentreprises. Le Gouvernement devrait encourager le développement de ces modèles qui peuvent non seulement soutenir le développement des capacités des populations locales, mais également favoriser un transfert de technologie et la création de relations commerciales entre les exploitants locaux et les investisseurs. Le développement d'un programme de promotion des liens interentreprises focalisé sur l'agriculture et l'agro-industrie pourrait être considéré.

³² Le programme EDES de l'UE est un exemple et est destiné à renforcer les systèmes de sécurité sanitaire des aliments des pays du Groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (voir <http://edes.coleacp.org/files/documents/image/edes/madagascar.pdf>).

³³ Information du Ministère de l'agriculture.

- Développer les infrastructures agricoles. Les différentes mesures et options pour attirer les IED dans le secteur transversal des infrastructures sont développées dans la section II.E ci-dessous.

B. Mines

1. Etat des lieux

Madagascar a réitéré son objectif d'exploiter pleinement son potentiel minier à travers les IED. Le pays dispose d'importantes réserves minérales³⁴. Au début de la crise politique de 2009, les autorités ont suspendu la délivrance de nouveaux permis d'exploitation minière. À ce jour, la suspension n'a été que partiellement levée, celle-ci s'expliquant notamment par le fait que l'adoption d'un nouveau régime minier est considérée (cf. ci-dessous). Dans ce contexte, seules deux opérations minières à grande échelle sont en opération (cf. contexte). Cependant, rétablir la croissance dans le secteur minier est devenu une priorité pour le Gouvernement et les objectifs pour le secteur sont ambitieux. L'industrie contribue à environ 2% du PIB, mais ce pourcentage pourrait atteindre 10% à court terme et voire 30% une fois que le projet Ambatovy aura atteint son niveau de production optimale (Ministre des mines, 2013). Les autorités espèrent par ailleurs attirer plus d'entreprises étrangères dans l'exploration et confirmer ainsi l'existence de gisements de minéraux, notamment de minerai de fer, de bauxite et d'or.

Le régime juridique du secteur minier est très libéral. Madagascar a libéralisé le secteur minier en deux étapes. Un nouveau Code s'appliquant à tous les investisseurs miniers a été approuvé en 1999 (Loi 99-022) et une Loi sur les grands investissements miniers (LGIM), établissant un régime facultatif pour l'exploitation minière à grande échelle, a été adoptée en 2002 (Loi 2001-031). Les deux ont été révisées en 2005. Le régime qui en résulte est très libéral (encadré 2.3), ouvrant la voie à la participation étrangère dans le secteur. Il a également introduit des principes et des pratiques de gestion environnementale, comme l'obligation pour tous les projets d'être soumis

³⁴ En 2012, avec le soutien de la Banque mondiale, le Ministère des mines a produit une cartographie géologique à jour des richesses minières de Madagascar. Cette mise à jour montre que le pays dispose d'une base minérale diversifiée, avec des dépôts de pierres précieuses (saphirs, rubis), des pierres industrielles (marbre), des minéraux (chromite) et du cuivre, notamment la malachite.

à une EIE afin de minimiser et réparer les dommages potentiels.

Madagascar est engagé dans le cadre de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE).

Le pays est candidat à l'ITIE et s'est engagé à la mettre en œuvre. Cette initiative vise à promouvoir une gestion transparente et responsable des ressources naturelles et à renforcer la gouvernance des secteurs concernés. Après avoir été suspendu en raison de l'instabilité politique associée à la crise de 2009, Madagascar a été réintégré par le Conseil de l'ITIE en juin 2014. Au cours de la période de suspension, Madagascar a continué à publier les revenus des ressources naturelles au sein des rapports de l'ITIE. L'adhésion à de telles initiatives peut être un signal important pour les investisseurs dans le secteur. Madagascar pourrait également bénéficier des opportunités régionales et internationales, comme par exemple la «Vision africaine des mines³⁵» qui est sous l'égide de l'Union africaine.

Toutefois, plusieurs aspects du régime ne sont plus en ligne avec les bonnes pratiques internationales.

Bien qu'il s'applique à tout investisseur, le Code minier a été développé principalement pour servir le secteur de l'exploitation minière artisanale, et non pas l'exploitation minière à grande échelle. D'autre part, la LGIM a été développée essentiellement pour attirer de grands investissements et leur fournir un large éventail de garanties et de mesures incitatives. Le régime est commercialement viable et a mis en place des dispositions modernes de protection de l'environnement. Toutefois, comme discuté dans les sections suivantes, les capacités de l'Etat à assurer le respect de la réglementation demeurent faibles vis-à-vis l'impact socio-économique associé à l'activité minière de grande échelle est limitée. En outre, les institutions de tutelle du régime, Ministère des Mines et ONE, ne disposent pas des moyens techniques ou financiers suffisants pour assurer sa bonne application.

Les procédures et conditions d'octroi et d'extension des permis sont inadéquates. Selon la législation en vigueur, les permis d'exploration (permis de recherche ou PR) et d'exploitation (ou PE) doivent être émis dans un délai maximum de 30 jours ouvrables. Ceci est particulièrement court pour permettre un examen adéquat d'une demande d'exploitation. En outre, la Loi est muette sur les capacités

techniques et financières du demandeur, et le PR peut être prolongé moyennant le paiement de frais; cette décision est toutefois indépendante du fait que l'exploration ait effectivement commencé. Ces dispositions peuvent encourager la spéculation sur les permis, un phénomène répandu dans plusieurs pays miniers. Enfin, les applications pour les PE sont soumises à des études techniques et environnementales, mais la loi ne requiert pas d'analyse de l'impact socio-économique spécifique. De même, elle n'exige pas la préparation d'un plan de santé et de sécurité ou d'un plan de réhabilitation / de remise en état complet en ligne avec les bonnes pratiques internationales.

Les provisions sur la protection environnementale sont partiellement appliquées et la capacité à la mettre en œuvre est limitée.

Comme mentionné, le régime minier comprend des dispositions sur la protection de l'environnement. En effet, l'exploration nécessite un plan d'engagement environnemental et l'exploitation requiert l'approbation des engagements contenus dans une EIE. Les études sont évaluées sur le plan technique par l'ONE. Elles peuvent faire l'objet d'une audience ou d'une enquête publique (voir ci-dessous). Néanmoins, certaines dispositions de la loi n'ont jamais été appliquées en raison de l'absence des décrets d'application. Par exemple, la loi demande aux titulaires de PE d'établir une garantie environnementale réservée à la réhabilitation et la protection de l'environnement. Cette garantie n'a jamais été mise en œuvre. En outre, l'ONE n'a pas suffisamment de ressources pour inspecter les opérations minières, y compris les deux plus importantes. Ceci s'explique notamment par le fait que l'Office est également chargé d'évaluer les EIE exigées des petits artisans miniers lorsqu'ils opèrent dans les «zones sensibles».

Les conditions relatives à l'emploi des étrangers ne sont pas respectées.

Le régime minier n'impose pas d'obligation en matière d'emploi local ni de quotas sur l'emploi des étrangers dans les projets miniers. Les seules dispositions en place, contenues dans le Décret portant application du Code minier (No. 2006-910 de 2006, article 7) et reprises dans la LGIM (article 103), concernent l'emploi, en priorité, de travailleurs de nationalité Malagasy «à capacité et qualification similaires». Selon toutes les parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED, aucun mécanisme n'est toutefois en place pour vérifier l'application de ces dispositions. Le Décret et la LGIM contiennent également une obligation pour les investisseurs miniers de réaliser et mettre en œuvre un

³⁵ Pour plus d'informations, voir: <http://www.africaminingvision.org/>.

programme de formation théorique et pratique pour les travailleurs malgaches. Cependant, les spécificités de ce programme n'ont jamais été définies, et ont donc été laissées à l'appréciation des investisseurs, du fait encore une fois de l'absence de décret d'application de la loi LGIM.

Le régime fiscal applicable aux grands investissements miniers est excessivement favorable. Les taux de redevances minières sont faibles — 2% de la valeur des exportations des produits bruts ou 1% sur les minéraux transformés localement et exportés³⁶. En outre, les grands investisseurs bénéficient d'avantages supplémentaires qui vont de l'amortissement accéléré sur le capital et sur le matériel recapitalisés pour les investissements au-dessus de 500 millions d'ariary malgaches (MGA), à une série d'incitations pour les projets éligibles en vertu de la LGIM (encadré 2.3). A ceci s'ajoute, comme mentionné dans le chapitre 1, que Madagascar n'impose pas de retenue d'impôt (withholding tax) sur les dividendes transférés à l'étranger. Ce traitement fiscal généreux est le résultat à la fois des efforts déployés par le pays pour s'établir en tant que destination de l'exploitation minière à la suite de la libéralisation du secteur, mais aussi du fait que le Code minier était conçu à la base pour les exploitations artisanales. Les autorités reconnaissent aujourd'hui que ce régime ne génère pas suffisamment de revenus pour l'État.

Les consultations publiques sont déterminées au cas par cas par l'ONE. Le régime minier ne contient pas de dispositions particulières sur l'implication des communautés locales affectées par les décisions liées à l'exploitation minière. L'ONE indique cependant que des consultations sont organisées sur la base du décret MECIE, leur forme (consultations des documents, des audiences ou des enquêtes publiques) pouvant inclure des enquêtes ou des réunions publiques. Cela est généralement décidé au cas par cas par un arrêté ministériel pour chaque projet (cf. chapitre 1, section F). À la lumière des objectifs d'expansion de l'exploitation minière, notamment par des opérateurs miniers de grande envergure, l'adoption d'un processus plus systématique de participation et la consultation des populations locales doit être intégrée.

La redistribution des redevances est peu traçable et mal adaptée à un régime de grands investissements.

³⁶ A titre d'exemples, les redevances minières dans d'autres pays qui les appliquent *ad valorem* sont de 0,5 à 7% en Afrique du Sud, de 3 à 10% au Botswana, de 5% au Ghana et de 6% en Zambie.

De la redevance minière de 2%, seulement 0,60% est redistribué au gouvernement central, 1,40% revenant aux collectivités territoriales (respectivement, provinces — 10%, régions — 30% et communes — 60%). Cette formule de partage est déséquilibrée et reflète la petite échelle des projets initialement considérés par le Code minier. En effet, cette répartition des redevances, quand appliquée à des investissements à grande échelle, pourrait entraîner des transferts financiers qui dépassent la capacité d'absorption des collectivités territoriales, et cela d'autant plus que le processus de décentralisation n'a pas encore été achevé. Par ailleurs, les communautés impactées de façon indirecte, par exemple dans le cadre du transport des produits miniers, ne sont pas considérées dans la répartition des redevances. En outre, dans son rapport 2015 sur Madagascar, l'ITIE recommande la mise en place d'un système qui permet d'améliorer la traçabilité des flux d'encaissements provenant des revenus miniers aux diverses entités concernées³⁷.

Les capacités techniques et financières du ministère sectoriel concerné sont limitées. Comme déjà souligné, les capacités techniques, financières et d'inspection de l'ONE sont limitées. Une situation similaire affecte également les capacités du Ministère des mines, où, pendant la mission exploratoire de la CNUCED, peu de personnes sur l'effectif total étaient employées dans l'équipe technique en charge de la révision des plans d'exploitation minière et des inspections. Dans ce contexte, il arrive que même les deux grands projets ne soient pas inspectés pendant de très longues périodes, limitant ainsi la surveillance réglementaire. Un réexamen de la situation est de plus en plus opportun, compte tenu des objectifs de développement de l'exploitation minière.

Une révision du régime est en cours et a été soumise pour discussion avec les différentes parties prenantes. Comme susmentionné, le Gouvernement de Madagascar envisage de réviser le régime d'exploitation minière, y compris ses aspects fiscaux. Un avant-projet du nouveau Code minier, qui comprend plusieurs des recommandations

³⁷ Selon le rapport «La disparité des méthodes de répartition des encaissements des redevances minières, ristournes et frais d'administration minière aux diverses entités concernées par rapport à celle prévue par le Code Minier et ses textes d'application n'assure pas la traçabilité et la cohésion dans la gestion des revenus miniers perçus par les administrations minières et décentralisées (communes, région), surtout avec la multiplicité des bénéficiaires des recettes» (EITI, 2015).

Encadré 2.3. Les principales caractéristiques du régime minier à Madagascar

Caractéristiques générales du code minier applicables à tous:

- Pas de restrictions ou de limitations sur la vente ou l'exportation des produits miniers;
- Pas de discrimination entre les investisseurs locaux et étrangers;
- Pas d'exigences de joint-venture ou de participation de l'État, sauf pour l'uranium; aucune exigence de participation des autochtones;
- Pas de permis de reconnaissance (uniquement une notification), uniquement un permis de recherche et d'exploitation (PR) et permis d'exploration (PE);
- Pas d'exigences d'approbation pour le changement de contrôle (uniquement inscription du transfert du PR ou du PE);
- PR: valide pendant 5 ans, renouvelable deux fois pour 3 ans; PE: valide pendant 40 ans, renouvelable une fois ou plus pour 20 ans;
- Une autorisation exclusive de réserver un prospect valide peut être demandée pour une surface ne dépassant pas 15 000 km². Sa durée de validité est de trois mois et non renouvelable;
- Les permis sont délivrés sur une base du «premier arrivé, premier servi», sauf pour la terre explorée avec des fonds étatiques, cas dans lesquels ils sont mis à disposition par appel d'offres;
- Le premier arrivé a des droits de recherche et de prospection exclusifs, et la priorité pour l'obtention de droits miniers sur le périmètre d'exploration;
- Le renouvellement du PR nécessite la même procédure que la première fois et est soumis à la vérification du respect des engagements environnementaux et du versement des impôts;
- Des garanties de stabilité sont fournies sur un nombre important de dispositions, y compris les régimes juridique, fiscal, de change et de douanes. La durée de la garantie de stabilité varie de 8 à 20 ans selon le montant investi;
- Le taux de la redevance est de 2%.

Par ailleurs, un certain nombre de dispositions sont applicables aux investisseurs éligibles et intéressés, dont l'investissement dépasse MGA 50 milliards, en application de la LGIM:

- Régime douanier spécial (suspension des droits et taxes sur les importations, bureaux spéciaux pour l'import/export, etc.);
- Exonération de la TVA sur l'importation de matériaux, biens et équipements;
- Exemption pendant 5 ans du minimum de perception sur l'impôt sur le revenu, paiement uniquement de la taxe foncière;
- Baisse du taux d'IBS (25% pour le titulaire du PE et ses sous-traitants; 10% pour l'entité de transformation et ses sous-traitants) et déductions supplémentaires du revenu imposable;
- 5 ans de report des pertes;
- Exemption de l'impôt sur les revenus du capital transférable (IRCM) sur les intérêts des prêts étrangers et 10% de retenue d'impôt (*withholding tax*) sur les dividendes versés aux actionnaires;
- Réduction du taux de redevance pour la transformation locale des minéraux (50%);
- Autres avantages fiscaux;
- Garanties de stabilité pour les clauses de la loi LGIM pour la durée de l'éligibilité (qui correspond à la durée du PE);
- Protection contre l'expropriation directe et indirecte;
- Accès à l'arbitrage international, droit de convertir les devises au prix du marché et de transférer à l'étranger (après paiement éventuel des impôts) les fonds nécessaires à l'opération courante en relation directe avec le projet, y compris le paiement de biens et services, les frais, les équipements importés, les redevances, les dividendes et les intérêts. Ceux-ci sont soumis à une simple déclaration. Le transfert aux filiales des paiements pour les biens et services doit se conformer au principe de pleine concurrence;
- Pas de restrictions sur la détention de comptes en devises dans les banques étrangères et à Madagascar;
- Aucune restriction pour le recrutement des travailleurs expatriés.

Source: CNUCED.

proposées dans cet EPI, a été transmis à plusieurs parties prenantes pour observations en septembre 2015. Dans le cadre du processus de modernisation du régime, il sera important de traiter les problèmes évoqués ci-dessus et d'assurer une meilleure contribution du secteur au développement du pays. En ce sens, la révision du régime devrait être accompagnée par un effort significatif de renforcement des capacités institutionnelles de gestion du secteur. Dans le même temps, il sera nécessaire de s'assurer que toute révision se fait dans le respect des droits acquis par les législations antérieures, ne cause pas de préjudice aux projets en cours et intègre une consultation de toutes les parties prenantes. Les aspects du régime qui correspondent aux bonnes pratiques devraient par ailleurs être conservés. Sans prétendre être exhaustives, les recommandations qui suivent ont pour objectif de renforcer le régime minier sur la base des lacunes identifiées.

2. Recommandations

II.B.1 Séparer le régime d'exploitation minière artisanal de celui à grande échelle dans le Code minier.

Plusieurs questions réglementaires et commerciales affectant les deux types d'exploitation sont différentes et les régimes devraient le refléter. Les recommandations qui suivent se réfèrent toutefois exclusivement à l'extraction à grande échelle.

II.B.2 Revoir le régime d'octroi des permis. En ligne avec les bonnes pratiques internationales, la nouvelle législation minière devrait exiger que l'octroi d'un permis d'extraction soit soumis à la présentation et l'approbation d'un plan de développement de la mine considérée qui comprend:

- Un plan de mine technique;
- un plan de santé et de sécurité;
- un plan de développement de l'emploi et des compétences, et des programmes de développement communautaire et des entreprises locales (basé sur une évaluation formelle de l'impact social direct et indirect de la mine);
- un plan de réhabilitation/remise en état et un plan environnemental.

En outre, le délai de délivrance des permis devrait être étendu pour permettre un examen réglementaire adéquat des demandes d'exploitation et les deux permis d'exploration et d'exploitation devraient être soumises à l'examen des capacités techniques des demandeurs de permis, tels que

la réussite d'un certain nombre de projets d'exploration précédents, ainsi que leurs capacités financières. Enfin, afin d'éviter les problèmes de spéculation sur les licences, leur renouvellement devrait être soumis à la vérification des activités réelle d'exploration.

II.B.3 éformer le régime fiscal. Ceci devrait inclure:

- Augmenter les taux de redevances pour améliorer les recettes de l'État en association avec des dispositions transitoires et de stabilité;
- Rééquilibrer la répartition des redevances entre les collectivités territoriales et l'État et garantir l'allocation d'une partie des redevances minières à l'augmentation des ressources et des capacités financières et techniques du personnel du Ministère des mines et de l'ONE;
- Inclure les communautés impactées de façon indirecte dans la répartition des redevances;
- Considérer l'introduction de mécanismes structurés visant à s'assurer que les recettes fiscales de l'exploitation minière soient dédiées aux dépenses prioritaires en infrastructure et pour le développement social (ex. fonds souverain).

II.B.4 Améliorer la participation des parties prenantes locales

- Introduire des mécanismes de consultation systématique;
- Envisager la création d'emplois de «gardiens miniers» au sein du Ministère des mines afin de garantir que les communautés affectées soient pleinement et systématiquement informées et consultées quant à l'impact des activités d'exploration et d'exploitation minières. Suivant l'exemple des gardiens miniers en Papouasie-Nouvelle-Guinée, ils fourniraient une liaison continue entre les sociétés minières, le Gouvernement et les communautés affectées par les opérations minières.
- Inclure toutes les parties prenantes dans le dialogue sur la réforme du régime, y compris les diverses associations professionnelles et les représentants de la société civile concernées.

II.B.5 Assurer la clarté et donner des garanties de stabilité. Tout changement dans la réglementation minière est susceptible de soulever des questions quant à la stabilité du régime, et par conséquent créer des interrogations sur la

fréquence de ces changements. À cet égard, il est important de rassurer les investisseurs. À ces fins:

Les clauses de stabilité du régime actuel et qui s'appliquent à des investisseurs déjà établis doivent être respectées sur la totalité de leur durée telle que fixée légalement. Une garantie de stabilité de 10 ans devrait accompagner les conditions fiscales des entreprises ayant déjà reçu un permis d'extraction;

Dans le cas où la réforme introduit la participation de l'État dans des projets miniers considérés stratégiques, il sera essentiel de fournir des définitions claires des termes de la participation et de veiller à ce que cela ne se traduise pas en l'implication de l'État dans les opérations et les décisions de gestion de l'entreprise.

C. Textiles

1. Etat des lieux

L'industrie textile et habillement est caractérisée par le dynamisme de ses exportations, tirées par le régime des ZEF. Au début des années 1990, la mise en place du régime des zones franches industrielles faisait partie d'une stratégie de développement visant une croissance menée par les exportations. Cela a déclenché le développement de l'industrie textile, qui a transformé la structure du commerce extérieur de Madagascar en devenant une importante source d'emplois et de devises. En 2008, avant la crise politique, les entreprises franches de textile généraient \$617 million, 54,28% des exportations totales malgaches et plus de 70% des exportations de l'ensemble des entreprises franches. De fait, Madagascar est un des rares pays d'Afrique sub-saharienne avec des exportations composées principalement de produits manufacturés, et est le deuxième pays exportateur de vêtements dans la région, derrière Maurice (BIT, 2012).

Le secteur a montré une certaine résilience aux chocs. Depuis 2009, la crise mondiale et la suspension de l'accès préférentiel au marché américain (grâce à l'AGO) en raison de la crise politique interne. Cette suspension a entraîné la fermeture d'au moins 40 entreprises, principalement à capital étranger, et mis au chômage au moins 100 000 personnes (United States Department of State, 2014). Cette période montre l'exposition du secteur aux phénomènes de délocalisation, de la fuite rapide de capitaux et de la perte d'emplois en cas de crise. Toutefois, une certaine résilience s'est maintenue, en raison notamment du niveau

de maturité acquis. En effet, pendant la crise, les industriels des textiles ont ciblé de nouveaux marchés, tels que la Chine et l'Afrique du Sud et, en 2013, les exportations de textiles représentaient encore 33% des exportations totales. Aujourd'hui, les perspectives semblent positives. L'accès à AGOA a repris en 2014 et 13 nouvelles entreprises textiles étaient déjà éligibles début 2015, tandis que d'autres entreprises qui s'étaient déplacées dans des pays voisins comme Maurice pendant la crise sont revenues à Madagascar. Enfin, le pays bénéficie aussi de la reprise d'une tendance haussière des IED depuis 2011.

Le secteur est un pourvoyeur important d'emplois formels. Les estimations indiquent que près de 20% des emplois formels à Madagascar proviennent des entreprises franches textiles (BIT, 2012). Cela représentait en 2007, plus de 120 000 employés avant que se nombre diminue drastiquement suite à la suspension de l'AGO. Toutefois, en 2013, 34 328 nouveaux emplois ont été créés par les entreprises à capital étranger du secteur industriel, qui est dominé par les entreprises de textiles (INSTAT, 2015). Ainsi, les entreprises franches textiles occupent une part importante dans la structure d'emploi formel dans un pays où le taux de salarisation en 2010 était inférieur à 10%. Par ailleurs, les emplois créés touchent majoritairement les femmes et les jeunes de moins de 30 ans et sont concentrés dans la région d'Analamanga, où se trouve la plupart des entreprises sous le régime des ZEF.

Les entreprises textiles sont dominées par les IED, attirés par le coût de la main-d'œuvre malgache, son savoir-faire et l'accès préférentiel à de nombreux marchés. Les entreprises sous le régime des ZEF opérant dans les textiles sont majoritairement à capital étranger, provenant d'Europe, d'Asie, des États-Unis ou encore de Maurice et, plus récemment, d'Afrique du Sud. Outre l'accès préférentiel aux marchés internationaux, la qualité de la main-d'œuvre et le savoir-faire industriel figurent parmi les avantages qui attirent les investisseurs étrangers à Madagascar. En effet, les coûts salariaux sont compétitifs en comparaison internationale et la main-d'œuvre malgache est reconnue pour sa dextérité et sa diligence. Les investisseurs rencontrés pendant la mission exploratoire de la CNUCED ont confirmé que celle-ci est facilement formée pour des modèles complexes ce qui a permis de positionner les exportations du pays dans le segment de haute valeur ajoutée dans l'habillement. Pour la même raison, plusieurs industriels choisissent des formateurs malgaches pour former des employés à l'étranger.

Toutefois, plusieurs facteurs menacent cette compétitivité. La tendance globale dans le secteur est vers la consolidation des réseaux de production et de distribution, mais la capacité de production textile à Madagascar est limitée, ce qui représente potentiellement un handicap sur les marchés internationaux de l'habillement à moyen et long terme. De plus, selon les parties prenantes rencontrées par la CNUCED lors de la mission exploratoire, les coûts de plusieurs composants sont plus élevés à Madagascar que dans les pays voisins d'Afrique, d'Asie et dans l'Océan indien, ce qui représente un frein pour les industriels. La faiblesse des infrastructures affecte désormais aussi cette industrie, et le transport et l'énergie, plus particulièrement, représentent deux goulots d'étranglement. En effet, les axes routiers qui relient les centres de production au port de Tamatave sont en mauvais état. Les transports ferroviaire et aérien ne soutiennent pas le développement du secteur et ont un impact direct sur le coût des intrants et sur les délais. Le coût important de l'électricité est par ailleurs évoqué par les investisseurs comme un handicap important. Tous ces éléments ont un impact dans un marché où le respect des délais et la réactivité sont des facteurs de compétitivité de plus en plus influents.

Le développement du secteur extractif à Madagascar pourrait renforcer la pression sur la compétitivité du secteur textile et habillement. La section B de de chapitre a analysé le rôle des IED dans le développement des mines comme secteur porteur de l'économie malgache. L'attraction des IED dans ce secteur pourrait entraîner une entrée massive de devises dans le pays et ainsi augmenter le risque associé à la «malédiction des ressources naturelles». À titre d'exemple, une appréciation de l'ariary pourrait avoir des conséquences potentiellement désastreuses pour l'industrie textile et habillement, qui verrait sa compétitivité dans le marché extérieur diminuer. Celle-ci augmenterait non seulement le coût des exportations malgaches, mais également celui des intrants locaux, notamment le coût du travail. Le développement du secteur extractif a aussi un impact sur la concurrence pour les employés et les capacités, ayant ainsi pour effet de mettre encore plus de pression sur les salaires locaux.

Outre les coûts élevés des composants, les investisseurs doivent également faire face à d'autres défis. Ceux qui bénéficient dans l'industrie textile du régime des ZEF doivent surmonter des obstacles particuliers (cf. chapitre 1), notamment les retards de remboursement des crédits de TVA. Par ailleurs, les parties prenantes rencontrées

pendant la mission exploratoire de la CNUCED rapportent que les entreprises doivent se débattre pour conserver les employés formés et relèvent une pénurie de cadres locaux expérimentés, ce qui constitue un frein supplémentaire au développement de l'industrie.

Malgré l'importance de son rôle dans l'économie, et les défis auxquels elle fait face, l'industrie textile n'est pas mise en avant dans les politiques de l'État.

Si jusqu'à présent le Gouvernement de Madagascar a misé sur les avantages fiscaux pour attirer les IED et développer le secteur, sa pérennité dépendra désormais de la compétitivité des coûts de production. Afin d'attirer de nouveaux investisseurs, conserver les entreprises existantes et les encourager à réinvestir, le pays doit miser sur l'amélioration de la compétitivité. Cette dernière dépend des coûts de production, y compris des matières premières et des intrants, des prestations des services industriels, des services d'entretien et de réparation, et d'autres éléments tels que le transport et stockage des biens. Toutefois, l'industrie textile n'est pas mise en avant dans le PND, ni dans le cadre de l'axe 3 dédié à la «croissance inclusive et ancrage territorial du développement,» ni dans l'axe 4 visant un «capital humain adéquat au processus de développement.» De fait, aucun objectif du PND ne fait explicitement référence au secteur alors même que la création d'emplois est un des objectifs principaux visés par le Gouvernement.

2. Recommandations

II.C.1 Intégrer le textile dans les plans, stratégies et politiques de développement. Cela implique:

- Intégrer le rôle du secteur dans le PND et le PUP, notamment sa capacité à fournir de nombreux emplois et à en créer de nouveaux, et son rôle dans l'insertion professionnelle, particulièrement des jeunes et des femmes.
- Finaliser une politique industrielle de Madagascar avec une vision holistique, comprenant l'industrie textile et misant sur la compétitivité, en mettant en avant les aspects relevés ci-dessous et en impliquant toutes les parties prenantes des secteurs public, privé et de la société civile.
- Intégrer l'industrie textile dans le développement de la Politique nationale de l'emploi et de la formation professionnelle (cf. chapitre 1, section E). Plusieurs entreprises ont mis en place leurs propres projets

et politiques internes de formation. Il est toutefois nécessaire de compléter et de systématiser ces efforts à travers, par exemple, le renforcement des liens entre les entreprises privées et les universités et les centres de formation professionnelle, tout en assurant l'inclusion de l'industrie textile dans les programmes nationaux de formation et dans les stages.

II.C.2 Renforcer la compétitivité du secteur et son attractivité pour les IED. La réduction des coûts d'intrants et l'efficacité sont, conjointement avec la formation, les clés du succès du secteur. Toute stratégie de développement et d'attraction des IED dans le secteur devrait plus se baser sur le contrôle ou la réduction des coûts, et moins sur la concurrence salariale et les avantages fiscaux. En particulier:

- Réduire les coûts d'approvisionnement et améliorer l'offre en matière d'énergie électrique. Madagascar devrait envisager de permettre une concurrence privée au monopole actuel sur la production et commercialisation de l'électricité. Des recommandations spécifiques pour attirer les IED dans ce secteur sont élaborées dans la section II.E.
- Renforcer les infrastructures de soutien à l'industrie textile. Cela comprend notamment la promotion du développement de parcs industriels viabilisés à proximité des infrastructures d'exportation, leur mise à disposition des investisseurs sur la base d'arrangements locatifs de moyen et long terme, à des prix compétitifs, et en assurant la fourniture directe de services de facilitation, y compris les douanes et autres services publics pertinents. Ces parcs pourraient être ouverts aussi à des entreprises locales non-exportatrices (cf. chapitre 1, section B).
- Soutenir la formation. Mettre en place un système de fonds pour la formation qui impliquerait une contribution financière par les employeurs, en pourcentage du salaire (par exemple, 0,5%), sur toutes les entreprises de plus d'un certain nombre d'employés et destinée aux formations (cf. chapitre 1, section E). Ce type de système existe dans plusieurs pays tels que Maurice en Afrique ou la République Dominicaine, l'El Salvador, le Guatemala et la Mongolie ailleurs dans le monde.
- Poursuivre la simplification des procédures et réduire les délais de remboursement des crédits de TVA.

D. Tourisme

1. Etat des lieux

Madagascar possède des richesses naturelles et des potentialités touristiques exceptionnelles. Considérée comme «la terre de mille expériences», la Grande Ile est dotée d'atouts uniques qui peuvent lui permettre d'attirer des touristes du monde entier. Avec un patrimoine biologique représentant 2 à 5% de la biodiversité mondiale et un taux d'endémisme exceptionnel (80% pour sa faune et 90% pour sa flore), le pays offre une variété de paysages, y compris des hautes montagnes, des vastes savanes sèches, des forêts tropicales, des côtes protégées, des îles tropicales et de nombreux parcs naturels. De fait, le capital naturel contribue pour plus de 80% à la valeur totale des richesses tangibles par habitant du pays³⁸.

Le développement du secteur n'est pas à la hauteur des atouts dont dispose le pays. Le tourisme n'est pas à l'échelle des autres pays africains et de l'Océan indien. Par exemple, avec plus de 5000 km de côte, Madagascar n'attire qu'un dixième du nombre de touristes qui se rendent à Maurice, une île dotée d'un peu plus de 320 km de côte (World Tourism Organisation, 2014). La crise politique de 2009 a fortement impacté le secteur, le nombre de touristes ayant chuté de plus 50%. Bien que ce nombre soit à nouveau en hausse, le sommet atteint en 2008 n'a pas encore été retrouvé. Selon le Ministère du tourisme, des transports et de la météorologie, le secteur comptait avec 38,032 emplois en 2014 (République de Madagascar, 2015f).

Les IED dans le secteur sont très limités. À titre d'exemple, les grandes chaînes internationales d'hôtels, d'affaires et de loisirs sont encore peu présentes dans le pays. En 2013, seulement 0,2% des flux d'IED totaux étaient dirigés vers les «hôtels et restaurants», et la contribution de ce dernier au stock total d'IED dans le pays à 1,8% (INSTAT, 2015). Les investissements proviennent principalement d'Europe, plus spécifiquement d'Italie, le pays qui domine en termes de stock d'IED (plus de 90%) dans les hôtels

³⁸ Les autres facteurs (capital physique produit, avoirs extérieurs nets) restent secondaires par rapport aux richesses naturelles à Madagascar. La valeur de la richesse per capita a été estimée en 2010 à \$4617, et celle du capital naturel à \$3684 (Banque mondiale, 2014b; République de Madagascar 2015a).

et restaurants à la fin de 2010 (INSTAT, 2011)³⁹. Les IED dans le secteur se situent exclusivement dans les zones où les conditions d'infrastructure sont favorables. La présence d'un aéroport international est ainsi indispensable. Ceci est notamment le cas dans le Nord-Ouest du pays à Nosy Bé, où les investisseurs italiens ont opté pour un modèle d'intégration verticale et, dans une moindre mesure, dans la capitale Antananarivo, où se trouvent quelques hôtels à capitaux étrangers.

Les IED peuvent contribuer à la relance du secteur, mais plusieurs obstacles doivent être surmontés.

Le développement du tourisme par les IED a été l'un des facteurs principaux dans la sortie du Cap-Vert, des Maldives et de Samoa de la liste des PMA (CNUCED, 2010a). À Madagascar toutefois, de nombreux obstacles freinent le développement du secteur et l'attraction des IED. Les infrastructures d'accès aux différentes zones touristiques que le Gouvernement veut promouvoir dans le PND sont peu développées. Par ailleurs, le financement est désormais un défi même pour les grands investisseurs potentiels, conséquence en partie de la décision des banques de limiter la durée des prêts à cinq ans maximum afin de mieux contrer les risques liés à de l'instabilité politique. Cela a un impact direct sur la compétitivité puisque des amortissements sur de courts termes se reflètent dans les prix des chambres. Les tarifs d'importation élevés étaient également relevés comme un obstacle par les investisseurs, de même que les ressources humaines qui demeurent largement insuffisantes pour un secteur qui dépend de façon importante de la qualité du service. La nécessité de renforcer les ressources humaines dans le secteur a été soulignée dans le *Plan directeur touristique de 2004* et pourrait bénéficier d'une actualisation. Enfin, des possibilités d'approvisionnement local faibles ainsi que les coûts élevés du transport aérien, tant au niveau national qu'international, constituent des obstacles importants à la compétitivité du secteur (cf. section II.E).

L'absence de stratégie sectorielle identifiant les objectifs et modèles de développement dans le tourisme constitue un handicap important. Le pays présente des avantages comparatifs dans plusieurs types de tourisme, notamment l'éco-tourisme, le tourisme culturel et d'aventures ainsi que le loisir haut de gamme. Le PND identifie le tourisme comme un secteur

porteur et mentionne sa relance parmi les mesures d'urgence. Le PUP, de son côté, a comme objectif que Madagascar soit «un géant touristique en raison de son statut inégalé de spot mondial de la biodiversité» et vise l'augmentation du nombre de touristes internationaux et, en même temps, une hausse des entrées de devises. Le programme des *Pôles intégrées de croissance* (PIC) de la Banque mondiale a soutenu le secteur, notamment avec des projets de renforcement des infrastructures et des ressources humaines dans les régions de Nosy Bé et de Fort Dauphin, avant d'être interrompu par la crise politique de 2009. A l'heure actuelle, le programme se poursuit avec le *PIC II* et se focalise, en grande partie, sur la promotion des zones à fort potentiel. Toutefois, ces efforts devraient être encadrés par un plan de développement sectoriel visant aussi à surmonter, de façon systématique et cohérente, les obstacles identifiés ci-haut, tels que les infrastructures de soutien, l'accès au financement, les hauts tarifs d'importation et les ressources humaines.

L'efficacité des institutions sectorielles publiques et privées responsables de la promotion du pays et de l'attraction des investisseurs et touristes est limitée.

Celles-ci ne disposent pas d'une stratégie de développement et de promotion cohérente, ni de messages marketing⁴⁰. Un exemple est l'Office national du tourisme de Madagascar (ONTM), créé en 2003 pour mettre en œuvre les politiques de l'État en matière de développement touristique, de promotion du dialogue avec les professionnels du tourisme et de renforcement de la visibilité de la destination auprès du grand public. Faute d'un plan de développement du tourisme et, par conséquent, dans un contexte de manque de clarté par rapport au modèle touristique souhaité par le Gouvernement, le travail de l'ONTM se focalise sur le

³⁹ Les flux d'IED provenant de l'Italie représentaient, en 2010, \$15 millions (INSTAT, 2011).

⁴⁰ Un Plan directeur touristique a été développé en 2004, mais n'a pas été mis en œuvre. Il serait, selon le Ministère du tourisme, en cours d'actualisation avant le 31 décembre, 2015. Ce dernier alimentera la future Stratégie de développement du tourisme 2016-2020 qui bénéficiera de l'appui du PNUD. La CNUCED n'avait pas, au moment de la rédaction de ce Rapport, eu accès à une version préliminaire de ce document. Une brève note de stratégie pour le développement du secteur touristique a été développée en 2014 (République de Madagascar, 2014b), mais celle-ci demeure insuffisante pour fournir des orientations claires aux parties prenantes impliquées dans le secteur. Par ailleurs, le secteur privé rencontré pendant la mission exploratoire de la CNUCED en février 2015 n'a pas été consulté pour l'élaboration de cette dernière.

correctif. En d'autres mots, l'ONTM traite des nombreuses problématiques auxquelles fait face le secteur au détriment d'une promotion proactive et de la mise en place d'une vision à long terme.

Le manque de cohérence avec les plans de développement des autres secteurs peut aussi être un risque. Conscient du défi que représente le foncier pour les IED (cf. chapitre 1, section C), le Gouvernement a identifié des terrains à haut potentiel touristique — «les réserves touristiques foncières» (RTF) — dans le but de faciliter l'accès au secteur pour les investisseurs. Un comité interministériel a été mis en place pour viabiliser ces terrains et des appels d'offres pour des projets d'investissement hôtelier ont été lancés. Toutefois, en l'absence d'un plan de développement du secteur, des difficultés liées à ces RTF surgissent: (i) le modèle de développement touristique à promouvoir et les investisseurs à cibler pour ces terrains restent incertains; (ii) parmi les terrains identifiés pour devenir RTF, certains ont également un haut potentiel extractif ou se situent à proximité de terrains utilisés par des projets miniers; et (iii) bien que les RTF facilitent l'accès à la terre pour les étrangers, cet accès se limite au bail et ne comprend pas la possibilité de l'acquérir, ce qui pourrait décourager certains investisseurs.

La dégradation de l'environnement constitue un risque de tension entre le développement du tourisme et les activités extractives. En effet, les activités minières constituent un risque pour les ressources naturelles et s'ajoutent à d'autres menaces, notamment la croissance démographique, la déforestation, les érosions terrestres et côtières et le trafic international de la faune. Ces éléments doivent être gérés par le Gouvernement de façon à ce que ces secteurs se développent de manière cohérente tout en préservant l'environnement. La nécessité d'assurer une bonne gouvernance des ressources du pays a été évoquée par le Gouvernement de Madagascar dans les politiques principales de l'État, mais les moyens d'y parvenir ne sont pas précisés. Cela est d'autant plus important que le mécanisme principal mis en œuvre à l'heure actuelle, les études d'impact environnemental (cf. chapitre 1, section F), manque de ressources humaines et financières.

Le développement du parc hôtelier de la capitale peut augmenter les recettes touristiques et faciliter la connexion avec des destinations régionales; le rôle des IED doit être précisé pour qu'ils contribuent à un tel objectif. La demande de chambres standards à

Antananarivo est estimée à 86 000 selon les entretiens tenus dans le cadre de la mission exploratoire de la CNUCED. L'offre est insuffisante pour la satisfaire, et les produits et services existants ne respectent pas les normes internationales. Dans la capitale, diverses activités touristiques pourraient être développées, notamment en termes de tourisme de congrès dans le but d'augmenter la durée des séjours. De plus, Antananarivo peut servir de «hub» pour les zones touristiques, à condition qu'elle soit connectée de manière adéquate à ces dernières. L'intention, selon les parties prenantes rencontrées pendant la mission exploratoire de la CNUCED, est de renouveler les infrastructures hôtelières existantes (essentiellement des deux et trois étoiles) dans la capitale en misant sur les investisseurs locaux. Cependant, le rôle des nouveaux investisseurs étrangers et le développement des hôtels de plus de 3 étoiles à Antananarivo n'est pas clairement défini. La contribution spécifique que les IED pourraient apporter au développement du secteur dans la capitale n'est toutefois visée ni dans le PND ni dans le PUP. Bien que le PMO indique l'**élaboration d'**une politique de développement de l'hôtellerie comme une priorité, il ne précise pas le potentiel du parc d'hébergement de la capitale.

Les divers accords régionaux auxquels Madagascar est partie fournissent un cadre qui offre des possibilités de développement du tourisme régional. À titre d'exemple, la SADC a adopté un protocole spécifique sur le développement du tourisme en 1998, qui vise à: a) optimiser l'utilisation des ressources grâce à un développement commun des infrastructures; b) associer au développement du tourisme les très petites, petites et moyennes entreprises (TPME), les communautés locales ainsi que les femmes et les jeunes; et c) faciliter les voyages en assouplissant les restrictions en matière de visas. Par ailleurs, le COMESA privilégie une approche collective et coordonnée de la promotion et de la commercialisation du tourisme au niveau régional. Des initiatives de ce type offrent un cadre de coopération interétatique qui aide les pays à renforcer les capacités touristiques régionales, à élaborer des politiques touristiques nationales complémentaires et à promouvoir des circuits touristiques régionaux. Cependant, une condition indispensable au développement des liaisons interrégionales dans le secteur est la libéralisation des marchés aériens régional et international (cf. section II.E) afin de permettre une concurrence plus importante et des prix plus avantageux pour le développement de ce type de produits touristiques.

2. Recommandations

II.D.1 Élaborer un Plan de développement de Madagascar qui comprend les modèles de développement et le rôle des IED. Ce dernier permettrait de définir plus clairement la vision souhaitée pour le développement de ce secteur. Cela implique:

- Déterminer la vision souhaitée pour le secteur du tourisme à Madagascar.
- Définir les objectifs clairs pour cette vision et déterminer les modèles de développement à mettre en place pour les atteindre. Cela implique la définition des stratégies pour répondre aux défis du secteur identifié dans cette section, y compris les infrastructures de soutien, le capital humain et la compétitivité.
- Identifier les régions et projets touristiques que le Gouvernement souhaite développer et les prioriser. Développer en ce sens des critères d'évaluation sur la base des tendances de l'industrie touristique régionale et mondiale, ainsi que des études de benchmarking.
- Analyser la façon dont les divers accords régionaux peuvent contribuer aux objectifs du secteur, par exemple, à travers la promotion touristique régionale ou le développement d'offres touristiques régionales.
- Inclure le développement hôtelier et touristique de la capitale malgache dans le plan de développement, ainsi que dans l'élaboration de la Politique de développement de l'hôtellerie. Le développement des infrastructures de transport, aérienne et routière entre la capitale et les diverses zones touristiques dans le territoire est indispensable pour affirmer le potentiel de hub d'Antananarivo.
- Identifier le rôle des IED et développer des stratégies pour les attirer dans le secteur.
 - Cela comprend le ciblage des investisseurs susceptibles de contribuer au modèle de développement envisagé pour le secteur et préparer des projets concrets à proposer aux investisseurs (cf. section II.G).
 - Faire usage des bonnes pratiques en termes de promotion des IED dans le secteur touristique (CNUCED, 2010b).

- Développer des stratégies de marketing et une image pays forte pour promouvoir la vision.

II.D.2 Maximiser l'impact des IED dans le développement durable du secteur touristique. Le tourisme durable implique un développement du secteur qui ne cause pas d'impact écologique ou socio-culturel négatif et puisse même contribuer à l'amélioration de la qualité de l'environnement dans les sites, tout en assurant que les touristes sont satisfaits et que tous les niveaux de la société en bénéficient (CNUCED, 2010b). Pour cela, diverses options et bonnes pratiques peuvent être considérées (encadré 2.4):

- Promouvoir les liens entre les entreprises d'IED et des fournisseurs locaux afin de maximiser le transfert de technologie, de capacités et les connaissances en termes de préservation de l'environnement.
- Développer des critères d'évaluation qui intègrent des considérations sociales et environnementales dans l'évaluation des projets d'investissement, notamment dans le RTF.
- Mener des études d'impact socio-économique pour les projets touristiques.
- Considérer divers types de mesures incitatives:
 - L'importation hors-taxe de biens, matériels, et équipements;
 - L'octroi de bourses de formation pour les employés locaux;
 - L'utilisation d'un amortissement accéléré sur les actifs en faveur de l'environnement.

II.D.3 Clarifier le régime d'accès au foncier pour les IED

Améliorer l'attractivité du secteur vis-à-vis des investisseurs, en leur donnant la possibilité d'acquérir des terrains pour des projets touristiques. Cela impliquerait d'opter pour un régime spécial qui s'appliquerait aux entreprises étrangères dans le secteur du tourisme, en lieu et place du régime spécial des RFT qui implique des zones physiques.

Toutefois, si le Gouvernement souhaite maintenir les RFT, clarifier les textes les régissant, introduire des mécanismes pour assurer la transparence et la bonne gouvernance dans la gestion et l'octroi des terres, et publier tout contrat d'allocation de terre sont essentiels.

Encadré 2.4. Plan de développement touristique durable du Costa Rica 2010-2016

Le Plan bénéficie d'une continuité politique et constitue une actualisation du précédent (2002-2012). Les types de tourisme que le pays promeut, notamment le tourisme de plage, l'écotourisme et le tourisme d'aventure, y sont analysés et de nouveaux produits potentiels touristiques visés (y compris les tourisms médical, de congrès et rural), dans une approche de développement d'un secteur dynamique. Le Plan propose 10 programmes, chacun contenant des stratégies ponctuelles pour répondre aux défis et atteindre les objectifs fixés. Ils couvrent des domaines clés tels que le renforcement des infrastructures, le renforcement des ressources humaines, ainsi que des programmes de marketing et de communication. De plus, le rôle des IED est clairement défini à travers un programme d'attraction des investissements qui prévoit, entre autres, l'identification et la préparation des produits de tourisme durable pour les investisseurs, en collaboration avec les agences de promotion des investissements et du commerce extérieur.

Source: www.visitcostarica.com.

Clarifier toute confusion par rapport aux terrains qui ont un double potentiel pour les activités touristiques et extractives.

II.D.4 Renforcer le rôle du secteur privé pour l'identification des projets touristiques et leur promotion

- Impliquer toutes les parties prenantes, notamment du secteur privé tel que l'ONTM, dans le processus de développement du Plan du secteur, ainsi que dans sa mise en œuvre.

2.2. Attirer et optimiser l'impact des IED: questions transversales**E. Infrastructures****1. Etat des lieux**

Les infrastructures de transport, de télécommunications et énergétiques représentent à la fois un défi pour le développement du secteur privé et des opportunités d'investissement importantes. A l'heure actuelle, leur insuffisance freine le développement des secteurs porteurs et constitue un obstacle à une croissance économique plus équilibrée à travers l'ensemble du pays. Plusieurs analyses ont identifié le manque de connectivité locale et internationale, résultant de la faiblesse des infrastructures de transport et les coûts élevés de l'énergie, comme des obstacles significatifs pour les entreprises malgaches. Par ailleurs, une étude récente réitère l'importance des infrastructures pour l'attractivité d'un pays en termes d'IED (Donaubauer, 2014). Elle classe Madagascar 126^{ième} pays sur 140 dans un indice mesurant la quantité et la qualité des infrastructures. En ce sens, le PND relève l'importance du développement des infrastructures pour la relance de l'économie malgache et reconnaît un rôle pour les investissements privés. Toutefois,

afin d'attirer des IED dans les infrastructures, l'amélioration de leur gestion, le traitement des défis liés à la concurrence et l'identification des projets prioritaires sont essentiels. Cette section analyse chacun de ces aspects.

Gestion

Le sous-secteur des transports (routier, ferroviaire, portuaire et aéroportuaire) souffre d'un manque patent d'entretien. Long de 32 000km, le réseau routier a perdu, en moyenne, 1000 km par an entre 1970 et 2000. A l'heure actuelle, à peine 13% de ce dernier est pavé. La densité des routes est très faible; elle se situe en-dessous de la moyenne sub-saharienne et la proportion des communes accessibles par voie de surface toute l'année est passée de 63% en 2011 à 40% en 2013. Les camions surchargés détériorent plus encore les routes et occasionnent des pertes allant jusqu'à 40 millions d'euros par an (Banque mondiale, 2014b). L'Autorité routière de Madagascar (ARM) est chargée de la gestion du réseau, mais elle n'est pas indépendante et éprouve des problèmes de capacités. Les autres réseaux ne sont pas en meilleur état. En effet, le réseau ferroviaire est quasiment inexistant; il couvre à peine 895 km et n'a pas été étendu depuis 70 ans. Quant aux ports et au réseau fluvial, ils souffrent d'un manque d'entretien et leurs capacités sont insuffisantes. Par exemple, le port de Toamasina ne peut soutenir la croissance du trafic, en particulier celui des conteneurs. Enfin, la faiblesse de l'infrastructure aéroportuaire limite le développement et l'expansion du réseau aérien. Ceci a des répercussions, entre autres, sur les compagnies aériennes en termes de capacités, de qualité des services offerts, d'efficacité des systèmes de sécurité et de sûreté ainsi que des horaires offerts. Le pays compte 56 aéroports, dont 8 internationaux; cependant leur état n'est pas adapté aux besoins des compagnies aériennes qui pourraient potentiellement être intéressées à y développer des services. Le transporteur national, Air Madagascar, se

trouve dans une situation financière critique et dépend de subventions de l'État depuis plusieurs années. D'autre part, la compagnie figure sur l'Annexe B de la liste noire de l'UE.

Le sous-secteur énergétique se caractérise par des problèmes de délestage et la JIRAMA, la compagnie d'eau et d'électricité de Madagascar, a un important déficit de trésorerie. L'insuffisance, la nature et les coûts d'approvisionnement en énergie dans le pays constituent un obstacle majeur à un développement socioéconomique durable. Le taux d'accès à l'électricité par la population malgache était de 15,3% en 2013, 57,6% en milieu urbain et 4,7% en milieu rural, avec une augmentation inférieure à 1% par an depuis 2005. Alors que le pays dispose d'un potentiel important en sources d'énergie renouvelable, la production d'électricité dépend fortement de la production thermique et est donc tributaire de la fluctuation des prix des hydrocarbures. La situation financière de la JIRAMA s'est dégradée ces dernières années, la compagnie subissant des pertes considérables en raison d'inefficacités opérationnelles, des prix qui restent inférieurs aux recouvrements des coûts et à un capital physique qui se détériore. Par conséquent, la JIRAMA a dû recourir à des subventions de l'État (MGA 427 milliards en 2014⁴¹) pour assurer ses obligations financières pour l'achat de carburant, la location de groupes électrogènes, ainsi que les achats d'énergie aux producteurs privés d'électricité⁴². La compagnie bénéficie actuellement de l'appui de la Banque mondiale pour entreprendre des réformes, renforcer sa gestion et améliorer la transparence.

Le sous-secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC) se distingue par sa croissance. Les investissements privés ont répondu à l'ouverture progressive du marché, notamment la vague de libéralisations survenue en 2005 à la suite de la privatisation de la téléphonie fixe en 2004. Depuis, les IED vers les TIC ont augmenté de façon constante, y compris pendant la récente crise, représentant 12,5% des flux totaux d'IED en 2012. En conséquence, la densité de couverture de la téléphonie fixe et mobile est passée de 12% en 2007 à 28% en 2013. L'évolution est encore plus importante pour l'internet, dont l'accès est passé de 0% à

15% durant cette même période (Office malgache d'études et de régulation des télécommunications (OMERT); Banque mondiale 2014b). Le changement de cadre réglementaire a aussi engendré des bénéfices pour les consommateurs qui se sont traduits par une baisse des tarifs de la téléphonie fixe et mobile. De plus, l'arrivée en 2009 de plusieurs câbles sous-marins, grâce à une multiplication des investissements en provenance de diverses sources, a considérablement diminué les coûts de transit international. En effet, Madagascar est actuellement à l'ère du haut débit grâce au réseau national de télécommunications à large bande (*backbone*) desservant plusieurs grandes villes. S'ajoute le Projet d'infrastructure de communications pour Madagascar (PICOM) qui vise à baisser le coût de l'accès aux services de télécommunications à haut débit, en étendant la couverture géographique des services et en mettant en place des infrastructures de télécommunications à haut débit dans les zones enclavées et régions reculées du pays⁴³.

Cependant, l'autorité de régulation du secteur a souffert, jusqu'à récemment, de l'absence de décret d'application. La transition de l'OMERT vers l'Autorité de régulation des technologies des communications (ARTEC) a pris plusieurs années (l'ARTEC a été établie en mars 2015). Les décrets d'application de la loi de libéralisation du secteur de 2005 n'ont été adoptés que fin 2014⁴⁴. Dans le contexte d'un pays où le secteur des TIC est en pleine expansion et, en vue du progrès technologique rapide qui pose des nouveaux défis réglementaires, il est crucial que Madagascar ait une autorité de régulation forte. L'adoption récente des décrets et leur mise en œuvre devraient permettre d'évoluer dans cette direction.

Concurrence

Le processus de libéralisation et de renforcement des autorités de concurrence en cours peut servir de levier aux infrastructures. Les divers sous-secteurs de l'infrastructure se trouvent à différentes étapes de libéralisation. Les réformes prévues devraient permettre d'assurer une concurrence équitable dans un marché dynamique qui intègre de nouveaux acteurs. En ce sens, l'opérationnalisation du Conseil de la concurrence et la mise en place de relations étroites entre cette dernière et les

⁴¹ Équivalent à environ \$170 millions en 2014.

⁴² Le FMI a récemment recommandé de réduire ces subventions, dans le cadre des négociations sur l'entrée en vigueur du programme de facilité élargie de crédit (FEC) à Madagascar.

⁴³ Adresse consultée: <http://www.mtpc.gov.mg/index.php/picom>.

⁴⁴ Décret No 2014-1650, No 2014-1651 et No 2014-1652, Ministère des postes, téléphone et télécommunications.

différentes agences de régulations pour les sous-secteurs, sont essentielles (cf. chapitre 1, section G). Toutefois, comme décrit ci-dessous, le manque de concurrence est un problème qui touche toutes les infrastructures.

Le manque de concurrence est le principal défi dans le sous-secteur aérien. Le transport aérien national a été libéralisé en 1993, tandis que le transport international l'est de manière progressive depuis 1996. Pourtant, cette libéralisation n'a pas créé un marché concurrentiel. Plusieurs raisons expliquent cela. En ce qui concerne en particulier le transport national, les coûts d'entrées élevés ainsi que le faible pouvoir d'achat et la petite taille du marché local limitent l'intérêt commercial des investisseurs privés. Air Madagascar bénéficie, par conséquent, d'une position de monopole d'État. D'autre part, de nombreuses contraintes opérationnelles, telles que la faiblesse des infrastructures de soutien et le prix élevé du carburant affectent la concurrence sur les marchés local et international. Enfin, la volonté du pays de s'engager avec prudence vers la libéralisation de ce sous-secteur est une autre raison de l'existence du monopole de fait d'Air Madagascar. Cette situation a un impact sur la trésorerie de l'État et nuit de façon incidente au développement du secteur touristique qui souffre de la faiblesse tant de la fréquence que de la qualité des liaisons aériennes. Selon une étude récente, le réseau aérien de Madagascar est un des moins connectés au monde (Banque mondiale, 2014b). À l'heure actuelle, seules quelques compagnies aériennes, outre Air Madagascar, desservent le pays et ce de façon limitée. À titre de comparaison, une quarantaine de compagnies aériennes opèrent à Maurice.

Si les efforts actuels tendent vers l'amélioration de la gestion de la JIRAMA, le manque d'application des textes a un impact sur la concurrence dans le sous-secteur énergie. La Loi sectorielle de 2000 et ses textes d'application permettent la libéralisation de la production, ainsi que la filialisation des activités de production, transport et distribution d'énergie. En pratique, ils ne sont pas mis en œuvre. Par ailleurs, un principe de tarification par type de production existe et les textes incluent un mécanisme d'ajustement des tarifs par rapport aux variations des intrants économiques tels que le prix du carburant. Cependant, ce mécanisme n'a jamais été appliqué depuis son adoption en 2009. La JIRAMA contrôle, par conséquent, la production, la transmission et la distribution d'électricité, à l'exception des zones rurales où plusieurs petits producteurs indépendants opèrent. Par

ailleurs, la forte dépendance à la production thermique du secteur privé est une conséquence du manque de développement des énergies renouvelables, notamment hydraulique, et donc d'une concurrence limitée entre différentes sources d'énergie.

Des incertitudes liées au cadre réglementaire des TIC pourraient nuire à leur développement. Les décrets visant l'opérationnalisation de l'ARTEC devraient contribuer à une plus grande clarté dans la réglementation du secteur. Ils définissent certaines obligations des opérateurs, y compris la couverture nationale et la qualité des services, ainsi que les critères d'obtention des diverses licences de services de TICs. Le rôle et les fonctions de l'Agence de régulation, y compris le pouvoir de sanction, sont aussi clarifiés. Toutefois, certains aspects du cadre réglementaire restent incertains et pourraient nuire à la concurrence. Par exemple, les licences de services de TICs sont renouvelables pour une durée égale à la durée initiale (maximum 20 ans pour les opérateurs de réseaux fixes et 10 ans pour les autres) et sont sujets aux conditions financières initiales. Il n'est toutefois pas clair si ces dernières peuvent être ajustées en fonction des variations des coûts des intrants économiques, ce qui permettrait d'assurer que tous les opérateurs bénéficient de conditions de concurrence équitable (*level playing field*). Par ailleurs, l'opérateur historique, TELMA, est le seul à posséder l'autorisation de déployer la fibre et de revendre la capacité sur le *backbone* national à d'autres opérateurs. Estimant que les tarifs de TELMA sont trop élevés, certains opérateurs ont construit leur propres *backbones*, ce a pour conséquence une multiplication par deux, voire par trois dans certaines zones du pays, du réseau, qui est par ailleurs absent à certains endroits. Enfin, en ce qui concerne l'arrivée de câbles sous-marins, les conditions d'accès ne sont pas toujours clairement définies ou régulées. Pourtant, cela est essentiel pour éviter des situations de monopole et que de nouveaux entrants ne soient pas bloqués, faute d'autorisations.

Financement

Le PND souligne l'importance de renforcer les infrastructures et le manque de ressources actuelles pour y parvenir. Le PND et le PUP mettent en avant l'urgence de renforcer les infrastructures. Le PUP, se focalisant sur la période 2015-2016, met en évidence l'important travail de priorisation qui a été effectué par le Gouvernement et répertorie plusieurs programmes pour chaque sous-secteur d'infrastructure. Trois sources principales de financement (public, privé et dons externes) sont identifiées. En ce qui

concerne le financement privé, l'accent est mis sur les partenariats publics privés (PPP) avec l'élaboration d'un programme d'appui et l'identification de neuf projets prioritaires d'infrastructure destinés à être financés par PPP. Les critères qui ont permis la sélection de ces derniers n'ont cependant pas été précisés. Ce processus de priorisation des projets d'infrastructure doit également être intégré dans le PND afin d'assurer une cohérence et permettre une vision claire des projets d'infrastructure à financer tout au long du mandat du Gouvernement.

Madagascar envisage actuellement l'adoption d'une loi PPP dans le but de renforcer les infrastructures.

Selon les informations fournies à la CNUCED, le projet de loi est transsectoriel et recouvre les aspects traditionnels de conclusion d'un PPP, notamment les types de contrats, les procédures de sélection des partenaires privés et de passation des contrats, le cadre institutionnel, les régimes annexes (par exemple, l'accès au foncier), la résiliation et le règlement des différends. Cependant, certains de ces aspects soulèvent des difficultés. Le cadre institutionnel multiplie les interventions des autorités publiques. Par ailleurs, la définition du PPP est très large et la quasi-totalité de la charge du financement et de la réalisation de l'infrastructure est laissée au partenaire privé, sans garantie en termes de revenus pour ce dernier et sans intervention du Gouvernement pour accompagner la sécurisation du financement, pourtant essentielle dans le contexte d'un pays comme Madagascar où les crises politiques ont été récurrentes. Par ailleurs, certaines dispositions sont imprécises, par exemple les modalités de conclusion d'un contrat de gré à gré et les possibilités d'ajustement de prix. Enfin, la renégociation du contrat de PPP n'est pas prévue.

Les bénéfices et les limites de ce mode de financement devraient être mieux appréhendés. Alors que les PPPs peuvent s'avérer très efficaces pour attirer des investissements privés dans les infrastructures⁴⁵, ceci n'est pas nécessairement le cas pour tous les projets. L'expérience dans différents pays montre en effet que ce mode de financement n'est efficace que lorsque les projets ouverts à des PPP sont commercialement viables. En ce sens, les PPP devraient être considérés comme des mécanismes complémentaires à une meilleure gestion des infrastructures.

⁴⁵ En particulier, les expériences internationales montrent que les PPP peuvent faciliter le développement d'infrastructures telles que les routes à péage, la gestion des infrastructures portuaires et ferroviaires, et l'attraction des IED dans les énergies renouvelables.

2. Recommandations

II.E.1 Améliorer la gestion des infrastructures

- Assurer l'indépendance financière et opérationnelle des agences de gestion et de régulation dans chacun des sous-secteurs d'infrastructure.
- Renforcer le développement et l'encadrement technique des agences de régulation afin qu'elles puissent faire face aux défis actuels et futurs dans le secteur.
- Prioriser les projets d'entretien des infrastructures.
- Assurer l'application des textes juridiques, y compris sur les surcharges dans le réseau routier, ces dernières ayant des conséquences importantes sur la détérioration des routes, ainsi que les textes sur les variations de tarifications.
- Augmenter la transparence dans la gestion de divers fonds de développement dans chacun des sous-secteurs d'infrastructure. Dans ce sens, publier des rapports d'utilisation des fonds et prévoir des unités en charge de suivi des fonds dans les agences de régulation.

II.E.2. Assurer les conditions d'une concurrence équitable

- Ouvrir progressivement les marchés du transport aérien et de l'énergie électrique. Cela implique de:
 - Mettre en œuvre la réforme de 2009 et opérer une transition vers une tarification de **l'énergie qui reflète les coûts économiques, tout en prévoyant un mécanisme visant à protéger les consommateurs à faibles revenus;**
 - Améliorer la gestion de la JIRAMA et la transparence dans cette dernière afin de lui permettre d'opérer commercialement, notamment dans la perspective de l'arrivée de nouveaux opérateurs;
 - Favoriser la libéralisation des transports aériens et l'entrée d'opérateurs concurrents.
- Assurer que le cadre réglementaire du sous-secteur des TIC se développe en favorisant la concurrence dans le développement du marché:
 - Clarifier la définition des conditions financières pour le renouvellement des licences. S'assurer qu'elles puissent être adaptées aux variations des entrants économiques.

- Assurer que le déploiement de la fibre optique favorise les conditions d'une concurrence équitable et éviter la multiplication des investissements dans plusieurs réseaux nationaux de télécommunications à large bande (backbones) desservant les mêmes régions.

Garantir un accès ouvert et concurrentiel aux câbles entre les opérateurs pour éviter les situations de monopole.

II.E.3 Préciser les dispositions du projet de loi PPP. Le critère essentiel de sélection du PPP, sur tout autre contrat public, est le rapport qualité-prix (*value for money*) qui doit intégrer le risque comme élément prééminent. En conséquence, la loi PPP doit contenir une série d'éléments clés afin d'encourager la participation du secteur privé.

- Introduire une définition précise de PPP afin d'éviter la confusion avec les autres contrats de droit public.
- Introduire une indication des secteurs prioritaires en termes d'infrastructure.
- Limiter les passations de gré à gré à des cas pré-énoncés afin de favoriser une procédure de sélection des partenaires privés équitable et transparente.

- Prévoir une possibilité d'ajustement des prix en fonction de critères objectifs, clairs et prédéterminés (notamment l'inflation).
- Prévoir la possibilité d'intervention du Gouvernement dans la sécurisation du financement, notamment par son implication dans des «special purpose vehicles» et avec les agences de garantie des investissements. Le droit d'intervention de ces dernières (step-in right) doit être garanti.
- Intégrer le rôle des agences de garantie des investissements, dont le rôle est fondamental dans le contexte de Madagascar.
- Introduire des dispositions encadrant la renégociation, la résolution et la résiliation du contrat de PPP, et inclure un accès aux MARD.

II.E.4 Mettre en place une unité PPP spécialisée et envisager un projet pilote, établir une unité PPP et la doter des compétences nécessaires au bon aboutissement des projets PPP, y compris pour la sélection, la négociation des contrats et l'opérationnalisation des projets.

Tableau 2.1. Attraction des IED dans les infrastructures — meilleures pratiques

Étape	Leçons
Établir les bases pour les IED en infrastructures	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place un cadre juridique fort avant l'entrée des IED; • Développer les capacités pour faciliter l'investissement privé dans les infrastructures et appliquer la réglementation y afférent; • Instaurer un groupe de travail de haut niveau pour accélérer les réformes nécessaires; • Élaborer un plan stratégique intégré d'infrastructures identifiant les besoins essentiels; • Répondre de manière proactive aux inquiétudes et aux attentes des communautés affectées.
Promouvoir et faciliter l'entrée des IED	<ul style="list-style-type: none"> • Créer un pipeline de projets pré-évalués, commercialement intéressants, prêts à être promus; • Ouvrir l'appel d'offres au plus grand nombre d'investisseurs possible et dans un esprit de transparence et de bonne gouvernance; • Veiller à ce que les contrats prennent en compte les questions clés tout au long de la durée du projet; • Aider à atténuer les risques politiques et réglementaires auxquels sont confrontés les investisseurs étrangers.
Assurer une mise en œuvre efficace et effective du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Surveiller et assurer le suivi de la mise en œuvre du projet; • Comprendre et prêter attention aux questions de concurrence; • Les acteurs privés et publics peuvent coexister dans un contexte compétitif.

Source: CNUCED, 2011.

Inclure dans le mandat de l'unité PPP la vérification que des études de faisabilité intégrant la viabilité commerciale des projets destinés à un PPP ont été menées.

Envisager dans un premier temps uniquement un projet PPP pilote, avant de se lancer dans un programme plus important. Ceci permettrait de tester l'efficacité des dispositions de la loi et de fournir les compétences nécessaires à l'unité PPP, en ligne avec les bonnes pratiques internationales (tableau 2.1).

F. Développement de l'entrepreneuriat

1. Etat des lieux

L'entrepreneuriat, vecteur de développement des PME et outil de formalisation, est encore très peu développé à Madagascar. De façon générale, l'entrepreneuriat contribue à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité, et est souvent source d'innovation, ce qui tend à augmenter la valeur ajoutée de la production nationale. Par ailleurs, un tissu entrepreneurial fort permet d'augmenter la capacité d'absorption de l'économie locale et, par conséquent, de mieux bénéficier des flux d'IED par une meilleure assimilation des transferts de technologie, des connaissances et par l'intégration dans les chaînes de valeurs des investisseurs étrangers et l'insertion dans le commerce mondial. Or, à Madagascar, seul 1,23% de la population est répertoriée de manière formelle comme entrepreneur, et la majorité est concentrée à Antananarivo. En effet, les dernières statistiques disponibles indiquaient que plus de 60% des entreprises opèrent dans la capitale malgache (INSTAT, 2006). Par ailleurs, les entreprises malgaches ont une productivité, en moyenne, plus faible que celles d'autres pays d'Afrique subsaharienne et une grande majorité d'entre elles sont informelles (Banque mondiale, 2014b). Les mécanismes et incitations qui permettraient de faciliter leur formalisation manquent ou vont à son encontre, comme par exemple avec la taxe minimum alternative (cf. chapitre 1, section D). Cela a un impact concret puisque l'informalité limite les perspectives de croissance des entreprises et, par conséquent, leur rôle dans la création d'emplois et le processus de développement du pays.

Plusieurs initiatives de soutien à l'entrepreneuriat existent, dont certaines se distinguent. Celles-ci incluent,

entre autres, la Maison de l'innovation, dont est responsable le Ministre de l'enseignement supérieur et qui comprend un incubateur d'entreprises innovantes qui opèrent dans les domaines les plus recherchés par le secteur privé. Par ailleurs dans le secteur académique, l'Institut supérieur de la Communication, des Affaires et du Management (ISCAM) a établi récemment un Centre d'Excellence en Entrepreneuriat. Les partenaires techniques et financiers, tels que PROSPERER et FIDA, ont plusieurs programmes qui réussissent dans l'entrepreneuriat rural. Enfin, les entreprises étrangères, notamment dans le secteur minier, ont développé des programmes de développement des entrepreneurs et de microfinance dans le cadre de leurs programmes de responsabilité sociale.

Cependant, leur impact pourrait être renforcé par l'amélioration de la coordination institutionnelle. En effet, comme souligné ci-dessus, les programmes de soutien aux entrepreneurs provenant d'une multiplicité d'acteurs, publics, privés, académiques ou encore des partenaires techniques et financiers, sont nombreux, mais souvent isolés. Or, l'activité entrepreneuriale est impactée par plusieurs éléments formant un écosystème. Madagascar a fait des progrès remarquables pour améliorer son cadre réglementaire notamment pour ce qui concerne les procédures de création d'entreprise, même si quelques aspects peuvent encore être améliorés (cf. chapitre 1, section A). Toutefois, l'impact des initiatives actuelles est limité en raison de l'absence de cadres politique et institutionnel cohérents. La communication est souvent limitée sur les différentes initiatives et programmes d'appui, qui souffrent parfois d'un manque de sélectivité, ce qui affecte leur impact et la gestion efficaces des ressources. Par ailleurs, ce problème de sélectivité est en partie dû à un manque d'information sur l'activité entrepreneuriale dans le pays et des micro et petites entreprises existantes. En effet, il n'y a pas de définition ni classification officielle de ce type d'entreprise et, selon les entretiens de la CNUCED lors de la mission exploratoire, les diverses entités publiques ont une perception divergente de ce que comprend l'activité entrepreneuriale. Ceci a un impact sur la qualité des informations disponibles et empêche la mise en place de critères de sélection clairs pour des programmes de soutien.

Le Gouvernement souhaite développer une Stratégie nationale d'entrepreneuriat. Les politiques de l'État insistent sur le fait que l'entrepreneuriat et l'appui aux PME sont des priorités pour catalyser le développement du secteur privé. Plusieurs réformes déjà en cours ont un

impact sur l'entrepreneuriat dans le pays, y compris entre autres la Stratégie nationale de finance inclusive, la Stratégie nationale d'innovation et de la propriété intellectuelle, et la réforme du système d'enseignement supérieur. Le défi sera d'assurer la coordination et l'alignement de toutes ces différentes politiques, ainsi que les divers programmes en faveur de l'entrepreneuriat dans une stratégie cohérente et exhaustive, avec une définition plus spécifique et uniforme des PME et de l'entrepreneuriat. Le PND prévoit la création d'une Maison de l'entrepreneuriat, sous la tutelle du Ministère de l'industrie et du développement privé et qui sera responsable de toutes les activités liées à l'entrepreneuriat dans le pays et de la mise en œuvre de la Stratégie nationale d'entrepreneuriat prévue pour 2015. Cette dernière sera par ailleurs accompagnée de la création d'un Fonds national d'appui aux entrepreneurs, en collaboration avec le secteur privé, prévu pour 2016. Les recommandations à suivre visent à soutenir le Gouvernement dans ce processus.

La participation du secteur privé est essentielle. Plusieurs représentants de ce dernier, notamment des associations professionnelles, sont actifs à Madagascar.

⁴⁶ Leur engagement dans l'élaboration, la réalisation et le suivi des politiques nationales, y compris de développement sectoriel, de l'entrepreneuriat et de développement, doit être assuré par l'État et le dialogue public-privé être institutionnalisé. Ceci contribue à adapter les politiques aux opportunités et défis auxquels les entreprises doivent faire face et renforce leur appropriation par le secteur privé. Dans ce sens, une Plateforme de dialogue public-privé a été établie en 2015. Son comité de pilotage est présidé par le Ministère de l'industrie et son secrétariat exécutif assuré par l'EDBM. Des commissions techniques sont prévues dans le but de faire de répondre aux doléances exprimées par le secteur privé. Ce processus devra contribuer au développement de la Stratégie de l'entrepreneuriat.

2. Recommandations

II.F.1 Elaborer et adopter une Stratégie nationale de l'entrepreneuriat cohérente. Une stratégie qui se veut efficace pourrait se baser sur le Cadre de la politique

⁴⁶ Ceux-ci incluent le Groupement des entreprises de Madagascar (GEM), le Groupement des entreprises franchises et partenaires (GEFP), le Groupement du patronat malagasy (FIV.MPA.MA), le Syndicat des industries de Madagascar (SIM), la Fédération des chambres de commerce (FCCIM), l'Office national du tourisme de Madagascar (ONTM) et la Chambre des mines de Madagascar, entre autres. Ces dernières font partie de la Plateforme dialogue public-privé établie par le Gouvernement.

d'entrepreneuriat de la CNUCED et intégrer les éléments suivants (CNUCED, 2012b):

- Définir clairement l'activité entrepreneuriale et adopter une définition uniforme de micro, petites et moyennes entreprises, afin de permettre une stratégie d'entrepreneuriat ciblée.
- Faire un état des lieux de l'entrepreneuriat dans le pays. Ceci implique d'identifier les principaux défis et opportunités pour l'activité entrepreneuriale et peut également inclure un inventaire de toutes les initiatives et programmes existants à travers le pays et d'identifier les défis et opportunités spécifiques à Madagascar.
- Définir les objectifs de la Stratégie sur la base de l'état des lieux.
- Définir les politiques qui permettent d'atteindre des objectifs clairement établis et de viser des groupes spécifiques de la population (ruraux, jeunes, femmes) et prioriser les actions à mener.
- Assurer la participation active du secteur privé, notamment compris à travers la Plateforme de dialogue public-privé, à toutes les étapes de l'élaboration de la Stratégie d'entrepreneuriat.
- Prendre en compte le rôle de l'entrepreneuriat social.

Le Cadre de la politique d'entrepreneuriat de la CNUCED, qui tient compte des opportunités et des défis dans les différents aspects qui impactent l'entrepreneuriat, fournit des recommandations adaptées au contexte spécifique du pays et peut donc soutenir le travail du Gouvernement dans l'élaboration de sa stratégie nationale d'entrepreneuriat (figure 2.1).

II.F.2 Assurer la cohérence entre la Stratégie nationale d'entrepreneuriat et les autres politiques de l'État

- Assurer la cohérence des politiques. L'objectif d'une stratégie d'entrepreneuriat est d'adopter une approche transversale et de fournir un cadre général qui aligne l'ensemble des initiatives et programmes dans les différents domaines. Cela inclut de mettre en cohérence la stratégie avec les politiques sectorielles, notamment la Stratégie nationale de finance inclusive et la Stratégie nationale d'innovation, dans le but de maximiser les synergies entre les politiques et de s'assurer qu'elles soient alignées.

Figure 2.1. Cadre de politique d'entrepreneuriat de la CNUCED: Les six domaines qui ont un impact sur l'activité entrepreneuriale



Source: CNUCED, 2012.

- Assurer la cohérence des programmes. Des synergies doivent être créées et l'information échangée de façon continue afin d'établir une cohérence entre les différents programmes prévus. Par exemple, des formations en éducation financière maximisent souvent l'impact des prêts ou des bourses octroyés aux entrepreneurs.
- Développer des mécanismes de sélection afin de cibler les programmes. Eu égard aux ressources limitées du Gouvernement, les programmes de soutien à l'entrepreneuriat doivent être ciblés. Cela implique de mettre en place des critères d'identification des personnes et des projets bénéficiaires.

II.F.3 Renforcer le cadre institutionnel en faveur de l'entrepreneuriat

Désigner ou établir une institution chef de file et clarifier si la Maison de l'entrepreneuriat, sous la tutelle du Ministère de l'industrie et le développement du secteur privé, sera chargée de ce rôle.

Etablir un mécanisme de coordination impliquant toutes les institutions concernées et clarifier leurs mandats respectifs. Cela comprend tous les ministères dont les activités ont un impact sur l'entrepreneuriat (industrie, finances, économie, enseignement supérieur, éducation, affaires étrangères, différents ministères sectoriels, etc.).

Impliquer de manière systématique le secteur privé et l'ensemble des parties prenantes, y compris dans le cadre du développement de la Stratégie et sa mise en œuvre.

Assurer la coordination entre l'institution chef de file pour l'entrepreneuriat et l'EDBM, l'agence de promotion des investissements.

II.F.4 Intégrer le rôle des IED dans les objectifs de la Stratégie nationale d'entrepreneuriat et promouvoir les liens interentreprises

- Faciliter l'échange d'information entre les fournisseurs locaux et les grandes entreprises. Cela peut se faire, par exemple, en encourageant ces dernières à élaborer des ateliers sur leurs chaînes de valeur afin d'informer les TPME sur les opportunités d'affaires dont ils peuvent bénéficier, ainsi que sur les prérequis techniques et de qualité nécessaires. Des bases de données des fournisseurs locaux qui existent et sur les opportunités offertes par les grandes entreprises peuvent être développées, de même que des initiatives telles que des foires ou événements de matchmaking par secteur. Par ailleurs, des espaces pourraient être réservés pour des TPME locales capables de fournir des services aux entreprises étrangères dans le cadre des zones d'investissement.

- Offrir des incitations aux entreprises étrangères contribuant à la formation des compétences locales (cf. chapitre 1, section E).
- Développer un système de sélection des entreprises afin de s'assurer que celles qui intègrent un programme de liens interentreprises remplissent certains critères prédéfinis et que les grandes entreprises soient impliquées dans le processus de sélection.
- Développer les compétences entrepreneuriales. Les transferts de compétences et de technologie dépendent largement de la capacité d'absorption des TPME. Par conséquent, le développement des ressources humaines est essentiel (cf. chapitre 1, section E). En sus des capacités techniques, les compétences entrepreneuriales sont également importantes. La CNUCED a formé plus de 300 000 entrepreneurs à travers le monde avec son programme d'assistance technique EMPRETEC et fait partie intégrante des programmes de liens interentreprises dans plusieurs pays. Dans ce cadre d'EMPRETEC, la formation est prise en charge par le Gouvernement ou, de préférence, par l'entreprise multinationale.

G. Promotion des investissements

1. Etat des lieux

L'EDBM est la principale interface de contact entre l'administration malgache et les investisseurs. L'agence, qui a la forme légale d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), a été créée en mai 2006 et est opérationnelle depuis 2007. Ses missions incluent: 1) promouvoir et faciliter les investissements locaux et étrangers; 2) plaider pour l'amélioration du climat des affaires; et 3) promouvoir le dialogue public-privé. L'EDBM dispose d'un bureau principal à Antananarivo et de huit antennes régionales, trois dans les pôles (Antsirabe, Fort Dauphin et Nosy Bé) et cinq dans les anciens chefs-lieux de province. Outre l'EDBM, différentes entités publiques, notamment les ministères sectoriels, les représentations diplomatiques à l'étranger, et privées, comme les chambres de commerce ou associations d'entreprises, les institutions financières, ont un contact avec les investisseurs et peuvent,

de ce fait, également être impliquées dans la promotion des investissements. Cependant, les entretiens de la CNUCED durant la mission exploratoire ont révélé des duplications et un manque de coordination entre ces actions.

L'EDBM a obtenu des résultats remarquables dans la facilitation des investissements. Dans le cadre de sa mission pour l'amélioration du climat des affaires et la facilitation des investissements, l'agence assure la fonction de guichet unique, regroupant ainsi 11 départements ministériels dans l'objectif de fournir différents services, notamment la création des entreprises, la délivrance de visas, permis, licences, autorisations et agréments. L'efficacité de ce guichet unique a permis à Madagascar d'occuper une position très élevée au sein du classement du *Doing Business 2015* (37^{ième} pays sur 189 pour l'indicateur de création d'entreprises) pour l'indicateur sur la création d'entreprise (cf. chapitre 1, section A).

Toutefois, la promotion des investissements demeure généraliste, limitant ainsi son efficacité. Deux raisons principales expliquent cela:

1. L'EDBM était censé promouvoir, aux termes du MAP, six secteurs identifiés comme prioritaires: le tourisme, l'agrobusiness, l'industrie légère exportatrice, les technologies de l'information et de la communication, l'infrastructure et les mines. Toutefois, en l'absence de plans et de stratégies sectorielles avec des objectifs précis, l'agence n'a pas été en mesure de mener des campagnes de promotions ciblées⁴⁷. Le PND, quant à lui, ne propose pas de nouvelles orientations stratégiques concernant les IED, hormis un objectif général d'attraction de plus de \$ 500 000 d'investissements par an.
2. Les ressources à disposition de l'EDBM sont insuffisantes et dépendent de l'aide internationale, qui a été affectée par la crise politique (2009-2014). Alors que dans les années suivant sa création, l'agence a pu bénéficier des financements des bailleurs de fonds, y inclus pour ses activités de promotion, ceux-ci ont fortement diminué depuis

⁴⁷ L'agro-industrie est cependant une exception puisque l'EDBM avait, en 2008, mené des études détaillées et une analyse SWAT (forces, faiblesses, opportunités, et menaces) pour plusieurs denrées, notamment le sucre et les graines oléagineuses, qui avaient permis l'identification des investisseurs à cibler et de leurs besoins.

la crise politique et ont surtout été orientés vers la facilitation. En conséquence, la promotion des investissements incombe à une seule personne, alors qu'elles étaient quatre avant la crise. La situation est identique au sein de l'unité de plaidoyer.

Une réforme est en cours dans l'objectif de pallier les problèmes de financement de l'agence, mais les ressources dédiées à la promotion restent limitées.

La réforme vise à rendre l'EDBM auto-suffisante sur le plan financier par l'attribution des recettes des prestations fournies par le guichet unique (Décret 2014/1822). Celles-ci étaient auparavant perçues par le Trésor public. La réforme prévoit aussi des changements du Conseil d'administration et de l'organigramme. Les ressources allouées à la promotion des investissements devraient atteindre \$165 000 par an sur un budget total de \$1,2 millions par an alloué à l'EDBM, et sont donc insuffisantes pour mener une promotion proactive des secteurs ciblés. En effet, à titre de comparaison, le budget de l'agence de promotion des investissements de Maurice, le *Board of Investment* exemple de bonne pratique dans la région, s'élève à \$18 millions en 2015.

Une promotion proactive et un ciblage professionnel des investisseurs pourraient avoir des retombées significatives sur le développement des secteurs porteurs.

Cet EPI a mis en évidence les obstacles de nature réglementaire (chapitre 1), ainsi que les défis qui freinent la compétitivité de l'économie malgache et de ses secteurs porteurs (chapitre 2). Ces éléments affectent l'attraction des investissements à Madagascar. Les actions du Gouvernement et la mise en œuvre des recommandations de cet EPI pourraient contribuer de façon significative à l'amélioration du climat des affaires. Toutefois, l'incidence des réformes risque d'être limitée en absence d'une approche efficace de promotion des investissements. En effet, les expériences de différents pays mettent en évidence le manque d'efficacité d'une promotion des investissements passive et généraliste.

La mise en œuvre des recommandations de l'EPI devrait permettre une promotion des investissements de façon plus stratégique. L'adoption de stratégies sectorielles d'attraction des IED, comme recommandé par cet EPI, pourrait permettre au pays d'évoluer à long terme vers une promotion proactive et un ciblage professionnel des IED. A court et moyen terme, et afin de restaurer la confiance

des investisseurs, le Gouvernement devrait, conjointement avec l'EDBM, opter pour une approche pragmatique et sélectionner des projets phares et concrets ayant un impact positif immédiatement mesurable, et qui permettraient de créer un effet d'annonce tout en améliorant l'image du pays, comme détaillé ci-dessous.

2. Recommandations

Dans un contexte de concurrence importante pour l'attraction des investissements, Madagascar devrait se doter d'une stratégie et des moyens humains et financiers qui lui permettraient de cibler efficacement les investisseurs. Les éléments déclinés ci-dessous aident à définir les lignes principales d'une politique de promotion proactive et ciblée, sans pour autant qu'ils ne soient exhaustifs. Une analyse plus détaillée devrait être menée afin d'identifier plus précisément les besoins de Madagascar dans ce domaine. Ceci pourrait se faire notamment dans le cadre d'une assistance technique de suivi à cet EPI.

II.G.1 Adopter une approche «Team Madagascar» pour la promotion des investissements. Dirigée par l'EDBM, cette entité serait chargée de formaliser le rôle des diverses entités publiques et privées afin d'avoir une approche coordonnée vis-à-vis des investisseurs. Ceci implique de:

- Définir les entités impliquées dans Team Madagascar. Celle-ci pourrait inclure, par exemple, les ministères sectoriels, le Collège des conseillers économiques du Président de la République, les représentations diplomatiques malgaches à l'étranger, les chambres de commerce ou associations d'entreprises, les institutions financières, les investisseurs déjà établis dans le pays et la diaspora malgache.
- Introduire des Chartes de services pour les entités impliquées dans Team Madagascar. Ces Chartes, établies pour les institutions gouvernementales, définiraient la vision et la mission de chacune d'elles permettant ainsi aux employés, à tous les niveaux, de bien comprendre les objectifs visés et de suivre des normes de services communs. En termes de promotion des investissements, ceci permettrait également d'optimiser les synergies entre les diverses entités impliquées et l'EDBM, et d'éviter la duplication des efforts.
- Assurer une communication continue entre les divers acteurs du Team Madagascar sur la stratégie

de ciblage des investisseurs potentiels et les informations qui leur sont fournies.

- Considérer le rôle potentiel du Team Madagascar dans le plaidoyer politique. En effet, celui-ci pourrait contribuer à l'élaboration des politiques relatives à l'investissement à travers une participation active dans les mécanismes tels que la Plateforme de dialogue public-privé et le Conseil de coordination des réformes du climat des affaires.

II.G.2 Mettre en place une stratégie efficace de ciblage sectoriel des investisseurs. Ceci permettrait de rendre les activités de promotion des IED, tels que les *road shows*, plus efficaces et implique de:

- Définir des objectifs et des modèles de développement précis pour chaque secteur;
- Analyser et comprendre les tendances des IED dans les secteurs;
- Faire le point sur l'offre actuelle du pays par rapports à ses comparateurs (benchmarking);
- Identifier les projets mobiles à l'échelle internationale pour chaque secteur;
- Élaborer des critères de sélection des investisseurs à cibler sur la base de leur contribution potentielle à l'atteinte des objectifs;
- Définir les objectifs du programme de ciblage;
- Mettre en place les stratégies de marketing correspondantes;
- Contacter les entreprises ciblées;
- Organiser et promouvoir leurs visites;
- Évaluer les résultats de la stratégie de ciblage.

II.G.3 Fournir les outils nécessaires au ciblage à l'EDBM. Ceci implique l'augmentation du budget alloué à la promotion des investissements, mais également le renforcement des capacités de l'équipe en charge du ciblage. En particulier, cela suppose de:

- Limiter le ciblage à deux, voire trois, secteurs dans un premier temps en raison des contraintes budgétaires de Madagascar. Le tourisme et l'agrobusiness pourraient, par exemple, être les secteurs pilotes, au regard de leur impact sur le tissu économique local. En fonction de l'impact et du succès du programme de ciblage, celui-ci pourrait être étendu afin de couvrir plus de secteurs.
- Promouvoir le recrutement d'experts sectoriels provenant du secteur privé, qui peuvent intégrer l'équipe de ciblage et interagir avec les investisseurs cibles.
- Améliorer l'efficacité de la promotion des investissements par l'EDBM en libérant ce dernier de ses fonctions de régulation, notamment la délivrance des attestations de ZEF et des autorisations d'acquisition foncière pour les investisseurs étrangers (cf. chapitre 1, section A).

II.G.4 Adopter une approche pragmatique en ciblant des projets phares et concrets ayant un impact positif immédiatement mesurable. Cela aurait pour objectif de reconstruire la confiance des investisseurs dans le pays, d'améliorer son image, et ainsi catalyser l'implication du secteur privé et des bailleurs de fonds. En pratique, cela inclut des initiatives telles que:

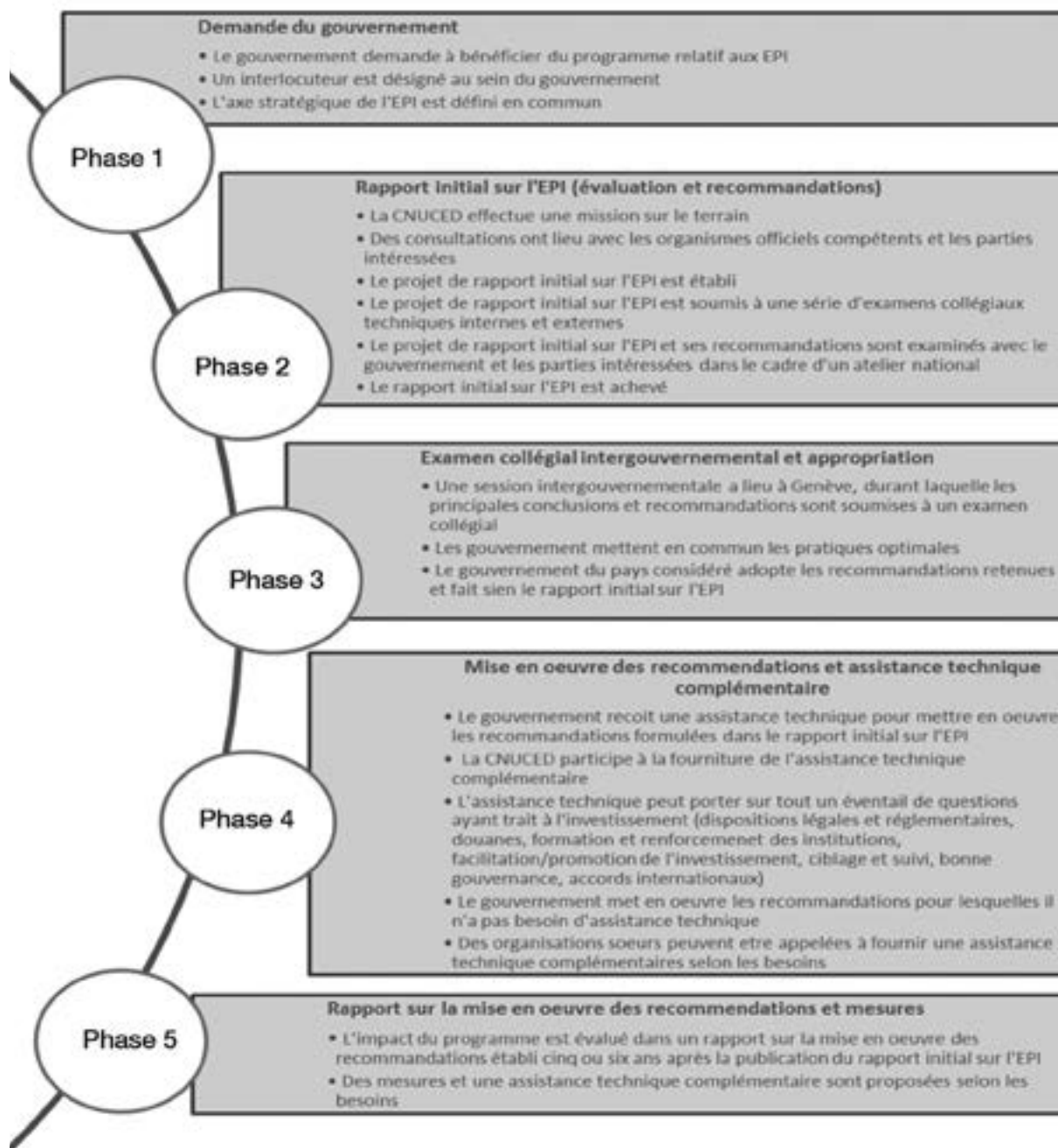
- Maximiser l'effet de levier en capitalisant sur les ressources naturelles de Madagascar, son potentiel touristique, et en optimisant l'impact de l'aide publique au développement (APD) pour renforcer les infrastructures et le développement socio-économique.
- Exploiter les opportunités offertes par des partenariats avec des entités telles que des agences d'investissements et créer des synergies avec les initiatives d'intégration régionale pour attirer les investissements.
- Définir des projets phares liés aux ODD qui permettraient au pays d'explorer de nouvelles sources de financement du développement.

Références bibliographiques

- Banque mondiale (2014a). *Going Beyond Efficiency, Doing Business 2015*, Washington D.C.
- Banque mondiale (2014b). *Opportunités et défis pour une croissance inclusive et résiliente: Recueil de notes de politique pour Madagascar*, Washington DC.
- Banque mondiale, CNUCED, FAO et FIDA (2011). *Options for promoting responsible investment in agriculture*, Inter-Agency Working Group on the food security pillar of the G20 multi-year action plan on development, juin.
- BIT (2012). *Madagascar: Zones Franches, Droits des travailleurs et stratégies syndicales: Etude sur les zones franches à Madagascar*. Genève.
- CNUCED (à paraître, 2016). *Enhancing the Contribution of Export Processing Zones to the Sustainable Development Goals*, Nations Unies, New York et Genève.
- CNUCED (2015a). *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, Nations Unies, New York et Genève.
- CNUCED (2015b). *Investment Policy Framework for Sustainable Development: Version 2015*, Nations Unies, New York et Genève.
- CNUCED (2015c). *Le développement économique en Afrique, Rapport 2015: Libérer le potentiel du commerce des services en Afrique pour la croissance et le développement*, Nations Unies, New York et Genève.
- CNUCED (2012a). *Investment Policy Framework for Sustainable Development*, Nations Unies, New York et Genève.
- CNUCED (2012b). *UNCTAD Entrepreneurship Policy Framework and Implementation Guidance*, Nations Unies, New York et Genève.
- CNUCED (2011). *The investment policy reviews: shaping investment policies around the world*. UNCTAD/DIAE/PCB/2011/9, New York et Genève.
- CNUCED (2010a). *Contribution du Tourisme au Commerce et Développement*, Nations Unies, New York et Genève (TD/B/C.I/8)
- CNUCED (2010b). *Promoting Foreign Direct Investment in Tourism*, Nations Unies, New York et Genève.
- CNUCED (2009). *Best Practices in Investment for Development: How to utilize FDI to improve transport infrastructure — Roads, Lessons from Australia and Peru*, Genève, Investment Advisory Series, série B, n° 2.
- CNUCED (2008). *Les Examens de la politique d'investissement: Un programme qui vise à attirer et mettre à profit les IED*. New York et Genève (UNCTAD/ITE/IPC/2008/3).
- COI (2013). *Note conceptuelle sur le projet régional de sécurité alimentaire*, Antananarivo, http://commissionoceanindien.org/fileadmin/resources/Securite_alimentaire_axe_3/Concept_note_securite_alimentaire_COI_2014_v_30.1.pdf.
- Donaubauer, Julian, Birgit Meyer et Peter Nunnekamp (2014). *A new global index of infrastructure: Construction, rankings and applications*. Kiel Institute for the World Economy, Working Paper 1929, June, Kiel.
- FAD (2013). *Madagascar — Institutional Governance Support Project (PAGI), Project Appraisal Report*, août.
- FAO (2013). *Trends and impacts of foreign investment in developing country agriculture - Evidence from case studies*, Rome.
- FMI (2015a). *Republic of Madagascar, Selected Issues — Tax Revenue Mobilization in Madagascar Country Report N. 15/25*, janvier, Washington D.C.
- FMI (2015b). *Le Conseil d'administration du FMI conclut les consultations au titre de l'article IV avec la République de Madagascar*, Communiqué de presse N. 15/09, 16 janvier, Washington D.C.
- FMI (2007). *Plan d'action Madagascar 2007-2012*. Washington D.C.

- INSTAT (2015). *Etude sur les Investissements Etrangers à Madagascar*, Banque centrale de Madagascar, Antananarivo.
- INSTAT (2014). *Etude sur les Investissements Etrangers à Madagascar*, Banque centrale de Madagascar, Antananarivo.
- INSTAT (2013). *Etude sur les Investissements Etrangers à Madagascar*, Banque centrale de Madagascar, Antananarivo.
- INSTAT (2011). *Etude sur les Investissements Etrangers à Madagascar 2010*, Banque centrale de Madagascar, Antananarivo
- INSTAT (2006). *Rapport de l'enquête sur les entreprises à Madagascar : Année 2005*, (Avril, 2006) Banque centrale de Madagascar, Antananarivo.
- INSTAT (2005). *Etude sur les Investissements Etrangers à Madagascar 2004*, Banque centrale de Madagascar, Antananarivo.
- INSTAT (2001). *Etude sur les Investissements Etrangers à Madagascar 2000-2001*, Banque centrale de Madagascar, Antananarivo.
- ITIE (2015). *Rapport de réconciliation des paiements effectués par les industries extractives à l'Etat Malagasy et des recettes perçues par l'Etat Malagasy: Exercice 2013*.
- Ministre des mines (2013). Entretien avec le Ministre des mines, septembre. <http://macigindaba.com/2013/09/03/minister-of-mines-madagascar-honorable-minister-rajo-daniella-randriafeno/>.
- OMC (2015). *Examen des politiques commerciales: Madagascar*. Genève.
- ONU-Habitat (2012). *Madagascar: Profil urbain d'Antananarivo*, Nairobi.
- Rasoarahona, R.E. (2014). *L'Agriculture à Madagascar: Comment réaliser la révolution dans le secteur agricole?* Conférence internationale organisée par la Friedrich Ebert Stiftung, 3 et 4 juillet, Antananarivo.
- République de Madagascar (2015a). *Plan d'urgences présidentielles 2015-2016*, Antananarivo.
- République de Madagascar (2015b). *Plan de mise en œuvre du PND 2015-2019*, 15 mai, Antananarivo.
- République de Madagascar (2015c). *Note méthodologique élaboration du plan de mise en œuvre du PND 2015-2019*, Antananarivo.
- République de Madagascar (2015d). *Programme sectoriel agriculture, élevage et pêche et Plan national d'investissement agricole d'élevage et de la pêche*, août, Antananarivo.
- République de Madagascar (2015e). *Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015-2025*, août, Antananarivo.
- République de Madagascar (2015f). *Fiche Sectorielle: Tourisme*, Ministère du Tourisme, des Transports et de la Météorologie, Antananarivo.
- République de Madagascar (2014a). *Plan national de développement 2015-2019*, Antananarivo.
- République de Madagascar (2014b). *Note de stratégie pour le développement du secteur tourisme*, Ministère de tourisme, mai, Antananarivo.
- République de Madagascar (2004). *Plan directeur touristique pour Madagascar*, Ministère de la culture et du tourisme, novembre, Antananarivo.
- République de Madagascar, PNUD, BIT (2013). *Développement Institutions & Analyses de Long Terme (DIAL) et INSTAT. Enquête nationale sur l'emploi et le secteur informel - ENEMPSI 2012*, (Novembre 2013 - No.1) Antananarivo.
- République de Madagascar, PNUD et INSTAT (2013b). *Enquête nationale sur le suivi des objectifs du millénaire pour le développement à Madagascar, 2012-2013*, Antananarivo.
- UNCTADStat (2015). Centre de données statistiques mondiales de la CNUCED disponible à: <http://unctadstat.unctad.org/FR/Index.html>.
- United States Department of State (2014). *Investment Climate Statement — Madagascar*. Washington DC.
- World Tourism Organization (2014). *Compendium of Tourism Statistics Dataset*, United Nations, New York et Genève.

Annexe 1. Déroulement d'un examen de la politique d'investissement



Source: CNUCED, 2008

Annexe 2. Résumé des principales recommandations de l'EPI

Que faire	Pourquoi le faire	Comment le faire
I.A Améliorer le cadre juridique spécifique aux IED	Le cadre juridique relatif aux investissements à Madagascar manque de précision et ne reflète pas le traitement des IED en pratique. Cela a des conséquences sur la confiance des investisseurs et sur l'impact des IED. Renforcer la transparence et la prévisibilité des conditions d'entrée, d'établissement, de traitement et de protection est essentiel pour attirer des IED et en maximiser l'impact sur l'économie malgache.	I.A.1 Clarifier le régime spécifique aux IED I.A.2 Étendre la couverture géographique et l'efficacité du guichet unique I.A.3 Encourager le recours à l'arbitrage commercial I.A.4 Intégrer les questions de développement durable dans les accords internationaux d'investissement
I.B Bénéficier plus des ZEF	Le manque de précision des critères d'octroi de l'attestation de ZEF, autres que les conditions d'éligibilité, a pour conséquence une possibilité d'appréciation subjective. Par ailleurs, le régime spécial des ZEF crée un effet d'enclave et des tensions avec l'économie locale.	I.B.1 Clarifier et simplifier les critères de délivrance de l'attestation de ZEF I.B.2 Pallier l'effet d'enclave et promouvoir l'intégration des zones à l'économie locale
I.C Assurer la sécurité foncière	Le manque de sécurité foncière et de clarté sur la restriction de l'accès par les étrangers à la propriété foncière constitue un obstacle à l'investissement.	I.C.1 Renforcer la sécurité des titres fonciers I.C.2 Clarifier le régime concernant l'autorisation d'acquisition foncière pour les étrangers
I.D Accroître l'efficacité de la fiscalité	L'augmentation des recettes fiscales et la formalisation des entreprises sont des défis prioritaires. Le régime général est, à l'exception de la taxe alternative minimum, très favorable. Toutefois, en pratique, la multiplication des interprétations et les différences d'application des textes juridiques créent un manque de prévisibilité et de transparence, ce qui freine la formalisation des entreprises. Des incitations et exemptions coexistent avec le régime général, ce qui réduit l'assiette fiscale. Enfin, les mécanismes de collecte et l'informatisation sont limités.	I.D.1 Simplifier et rendre le régime fiscal plus prévisible et transparent I.D.2 Promouvoir la formalisation des entreprises I.D.3 Augmenter les recettes fiscales
I.E Renforcer les ressources humaines	Le régime juridique général du travail est conforme aux bonnes pratiques, mais le manque de ressources empêche sa bonne application. Trois régimes juridiques coexistent pour le recrutement des étrangers et se caractérisent par leur imprécision et la conséquente difficulté à apprécier objectivement leur mise en œuvre. Par ailleurs, il existe une inadéquation entre les formations et le marché du travail.	I.E.1 Assurer la mise en œuvre du régime général du travail I.E.2 Renforcer la formation du marché du travail local I.E.3 Favoriser l'attraction et la diffusion des capacités
I.F Rationaliser le régime des études environnementales	Le contenu, les conditions de recevabilité et les modalités d'application du PREE ne sont pas décrits. Par ailleurs, les EIE doivent couvrir les impacts économiques et sociaux, ce qui peut dépasser leur champ de compétence. La faiblesse des ressources humaines allouées au suivi des PGEP et des PREE affecte leur efficacité. Enfin, l'obligation de contribution des entreprises aux frais d'évaluation et de suivi peut créer un conflit d'intérêt avec l'ONE et les cellules environnementales des ministères sectoriels.	I.F.1 Préciser les critères définissant le PREE et les conditions d'approbation de l'agrément environnemental I.F.2 Séparer l'étude d'impact environnemental de l'évaluation des impacts économiques et sociaux I.F.3 Allouer des moyens humains et financiers publics suffisants à l'évaluation et au suivi des EIE, PGEP et PREE des projets d'investissements
I.G Renforcer la gouvernance économique	Madagascar a adopté des lois sur la concurrence et sur la lutte contre la corruption qui pourraient, si elles étaient bien mises en œuvre, assurer une bonne gouvernance économique. Cependant, les monopoles de certaines entreprises, la corruption, l'absence de protection des consommateurs et les faiblesses institutionnelles, notamment des institutions judiciaires, font obstacle à la mise en place d'un climat des affaires ouvert, transparent et prévisible.	I.G.1 Exécuter et vulgariser le régime sur la concurrence I.G.2 Renforcer la lutte contre la corruption

Que faire	Pourquoi le faire	Comment le faire
<p>II.A Adopter des politiques pour attirer des IED dans le secteur agricole et en tirer les bénéfices souhaités</p>	<p>Madagascar bénéficie de conditions géographiques très favorables à l'agriculture. Le pays possède de vastes terrains exploitables et bénéficie de conditions climatiques et pédologiques favorables à de nombreux types de plantations. Toutefois, les IED dans le secteur sont freinés par plusieurs obstacles, notamment l'accès au foncier et une faible productivité, entre autres. Par ailleurs, les politiques sectorielles contiennent des objectifs multiples et, parfois, concurrents. Dans ses efforts pour attirer des investisseurs étrangers, le Gouvernement doit bien prendre en compte les avantages et les risques importants que comportent les IED en agriculture. Le défi pour Madagascar est d'assurer une production à la fois à destination des marchés national et étranger, sans favoriser un objectif au détriment de l'autre.</p>	<p>II.A.1. Définir le rôle des IED dans l'atteinte des objectifs de développement du secteur agricole</p> <p>II.A.2 Clarifier le régime d'accès des IED au foncier</p> <p>II.A.3 Garantir des conditions équitables (level playing field) sur le marché local</p> <p>II.A.4. Développer le capital humain, technique et physique</p>
<p>II.B Adopter des politiques pour attirer des IED dans le secteur minier et en tirer les bénéfices souhaités</p>	<p>Madagascar a réitéré son objectif d'exploiter pleinement son potentiel minier à travers les IED. Le pays dispose d'importantes réserves minérales. Toutefois, plusieurs aspects du régime ne sont plus en ligne avec les bonnes pratiques internationales. Bien qu'il s'applique à tout investisseur, le Code minier a été développé principalement pour servir le secteur de l'exploitation minière artisanale, et non pas l'exploitation minière à grande échelle. La redevance minière est donc adaptée en conséquence. Les procédures et conditions d'octroi et d'extension des permis sont inadéquates. Les provisions sur la protection environnementale sont partiellement appliquées et la capacité à la mettre en œuvre est limitée. Enfin, les mécanismes de consultations publiques doivent être renforcés.</p>	<p>II.B.1 Séparer le régime d'exploitation minière artisanale de celui à grande échelle dans le Code minier</p> <p>II.B.2 Revoir le régime d'octroi des permis</p> <p>II.B.3 Réformer le régime fiscal</p> <p>II.B.4 Améliorer la participation des parties prenantes locales</p> <p>II.B.5 Assurer la clarté et donner des garanties de stabilité</p>
<p>II.C Adopter des politiques pour attirer des IED dans le secteur des textiles et en tirer les bénéfices souhaités</p>	<p>L'industrie textile et habillement, pourvoyeur important d'emplois formels, est caractérisée par le dynamisme de ses exportations, tirées par le régime des ZEF. Les entreprises textiles sont dominées par les IED, attirés par le coût de la main-d'œuvre malgache, son savoir-faire et l'accès préférentiel à de nombreux marchés. Toutefois, plusieurs facteurs menacent cette compétitivité. Les coûts de plusieurs composants sont plus élevés à Madagascar que dans les pays voisins d'Afrique, d'Asie et de l'Océan indien, ce qui représente un frein pour les industriels. La faiblesse des infrastructures affecte désormais aussi cette industrie, et le transport et l'énergie, plus particulièrement, représentent deux goulots d'étranglement.</p>	<p>II.C.1 Intégrer le textile dans les plans, stratégies et politiques de développement</p> <p>II.C.2 Renforcer la compétitivité du secteur et son attractivité pour les IED</p>
<p>II.D Adopter des politiques pour attirer des IED dans le secteur touristique et en tirer les bénéfices souhaités</p>	<p>Madagascar possède des richesses naturelles et des potentialités touristiques. Néanmoins, l'efficacité des institutions publiques et privées responsables de la promotion du pays et de l'attraction des investisseurs et touristes est limitée. Celles-ci ne disposent pas d'une stratégie de développement et de promotion cohérente, ni de messages marketing clairs.</p>	<p>II.D.1 Élaborer un Plan de développement de Madagascar qui comprend les modèles de développement et le rôle des IED.</p> <p>II.D.2 Maximiser l'impact des IED dans le développement durable du secteur touristique.</p> <p>II.D.3 Clarifier le régime d'accès au foncier pour les IED</p>
<p>II.E Développer les infrastructures</p>	<p>Les infrastructures de transport, de télécommunications et énergétiques représentent à la fois un défi pour le développement du secteur privé et des opportunités d'investissement importantes. A l'heure actuelle, leur insuffisance freine le développement des secteurs porteurs et constitue un obstacle à une croissance économique plus équilibrée à travers l'ensemble du pays.</p>	<p>II.E.1 Améliorer la gestion des infrastructures</p> <p>II.E.2. Assurer les conditions d'une concurrence équitable</p> <p>II.E.3 Préciser les dispositions du projet de loi PPP</p> <p>II.E.4 Mettre en place une unité PPP spécialisée et envisager un projet pilote</p>

Que faire	Pourquoi le faire	Comment le faire
II.F Stimuler l'entrepreneuriat	<p>L'entrepreneuriat contribue à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité, et est souvent source d'innovation. Par ailleurs, un tissu entrepreneurial fort permet d'augmenter la capacité d'absorption de l'économie locale et, par conséquent, de mieux bénéficier des flux d'IED. Or à Madagascar seule 1,23% de la population est répertoriée de manière formelle comme entrepreneur. Plusieurs initiatives de soutien à l'entrepreneuriat existent, mais leur impact pourrait être renforcé par l'amélioration de la coordination institutionnelle.</p>	<p>II.F.1 Elaborer et adopter une Stratégie nationale de l'entrepreneuriat cohérente</p> <p>II.F.2 Assurer la cohérence entre la Stratégie nationale d'entrepreneuriat et les autres politiques de l'Etat</p> <p>II.F.3 Renforcer le cadre institutionnel en faveur de l'entrepreneuriat</p> <p>II.F.4 Intégrer le rôle des IED dans les objectifs de la Stratégie nationale d'entrepreneuriat et promouvoir les liens interentreprises</p>
II.G Mener une promotion des investissements de manière ciblée et proactive	<p>Dans un contexte de concurrence importante pour l'attraction des investissements, Madagascar devrait se doter d'une stratégie et des moyens humains et financiers qui lui permettent de cibler efficacement les investisseurs.</p>	<p>II.G.1 Adopter une approche «Team Madagascar» pour la promotion des investissements dirigée par l'EDBM, entité chargée de formaliser le rôle des diverses entités publiques et privées afin d'avoir un effort coordonné vis-à-vis les investisseurs.</p> <p>II.G.2 Mettre en place une stratégie efficace de ciblage des investisseurs</p> <p>II.G.3 Fournir les outils nécessaires au ciblage à l'EDBM</p> <p>II.G.4 Adopter une approche pragmatique en ciblant des projets phares concrets ayant un impact positif immédiatement mesurable.</p>

E F P I

L'examen de la politique d'investissement de Madagascar est le dernier d'une série d'examens de politique d'investissement entrepris par la CNUCED, à la demande des pays qui souhaitent améliorer le cadre réglementaire et institutionnel et l'environnement de l'investissement. Les pays inclus dans cette série sont :

Égypte (1999)
Ouzbékistan (1999)
Ouganda (2000)
Pérou (2000)
Maurice (2001)
Équateur (2001)
Éthiopie (2002)
République-Unie de Tanzanie (2002)
Botswana (2003)
Ghana (2003)
Lesotho (2003)

Népal (2003)
Sri Lanka (2004)
Algérie (2004)
Bénin (2005)
Kenya (2006)
Colombie (2006)
Rwanda (2007)
Zambie (2007)
Maroc (2008)
Viet Nam (2008)
République Dominicaine (2009)

Nigéria (2009)
Mauritanie (2009)
Burkina Faso (2009)
Bélarus (2009)
Burundi (2009)
Sierra Leone (2010)
El Salvador (2010)
Guatemala (2011)
Ex-République yougoslave de Macédoine (2011)
Mozambique (2012)
Djibouti (2013)

Mongolie (2013)
Bangladesh (2013)
République de Moldavie (2013)
République du Congo (2015)
Soudan (2015)
Bosnie-Herzégovine (2015)
Kirghizistan (2015)

Visitez notre site web consacré aux examens de la politique d'investissement <http://unctad.org/ipr>

