

Rapport N° 54277-MG

MADAGASCAR

Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar

SYNTHÈSE

Décembre 2010

Division des réformes du secteur public et du développement des capacités

(AFTPR)

Région Afrique



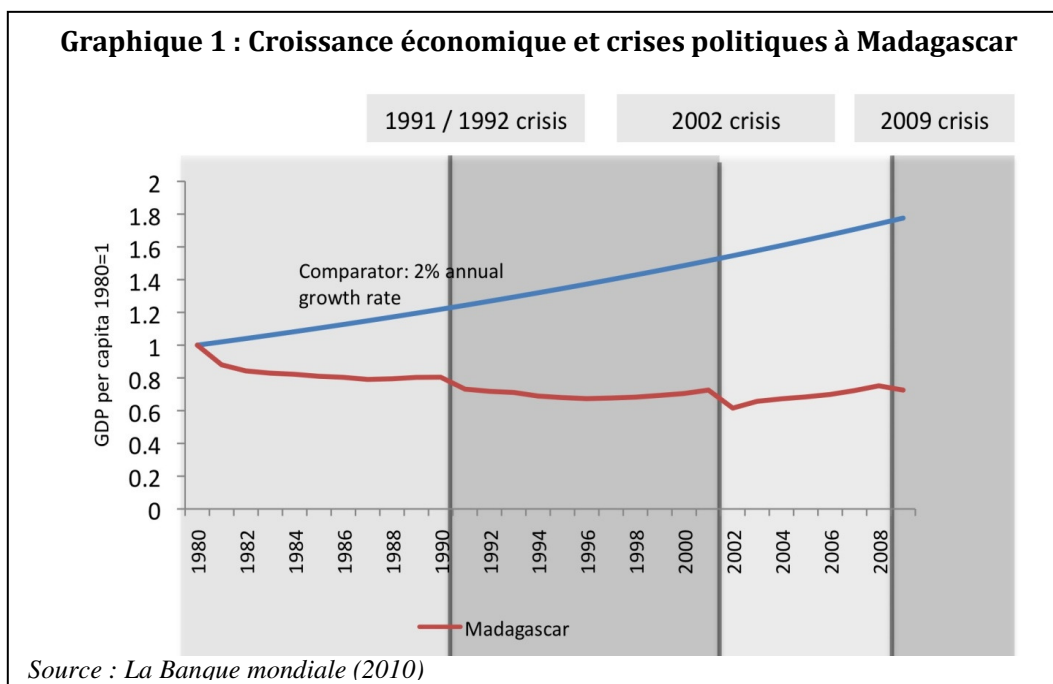
Document de la Banque mondiale

Ce document a une diffusion restreinte et ne peut être utilisé par le destinataire que dans l'accomplissement de ses tâches officielles. Son contenu ne peut être autrement révélé sans autorisation de la Banque mondiale.

I. Contexte

Madagascar est à un carrefour de son développement. Malgré les progrès récents, le pays a été plongé dans une profonde crise politique et économique. Après le départ forcé du Président Ravalomanana en mars 2009, un gouvernement de transition de facto dirigé par le Président de la Haute Autorité de la Transition, Andry Rajoelina a pris le pouvoir. A la suite de cette crise politique, le pays s'est trouvé plongé dans une crise économique, qu'est venue aggraver la crise financière puis économique mondiale. La communauté internationale a suspendu l'essentiel de son aide, dont le pays dépend fortement, à l'exception de l'aide humanitaire et celle relative aux programmes prioritaires de lutte contre la pauvreté. Les efforts internationaux de médiation ont eu peu d'effet jusqu'à présent.

Jusqu'à la crise politique de début 2009, Madagascar était en train d'amorcer une large réussite sur le plan du développement. Ces 15 dernières années, après l'abandon des politiques économiques socialistes, la croissance réelle de Madagascar a progressé, atteignant un taux moyen annuel de 5,7% entre 2003 et 2007. La pauvreté avait baissé, passant de 80% en 2002 à 65% en 2008, et concernait surtout les zones rurales. Comme le montre le Graphique 1, Madagascar a connu des cycles de croissance et de crise au cours des dernières décennies. Malgré les initiatives pour stimuler l'agenda de développement et renforcer la gestion économique et celle du secteur public, des conflits d'intérêts entre cercles politiques et économiques ont nui à la réussite du programme de développement.



Malgré d'importants efforts de réforme depuis dix ans, la gouvernance reste un grand défi pour le développement de Madagascar. Même pendant la période la plus réformatrice (2002-2006) et malgré les buts ambitieux fixés dans le Plan d'action de Madagascar pour 2007-2012,¹

¹ Le Plan d'action de Madagascar, un document du Gouvernement de Madagascar, a été publié par le Fonds monétaire international (2007), République de Madagascar : Document de stratégie de réduction de la pauvreté 2007. Rapport national du FMI N° 07/59, Washington D.C.

les réformes de la gouvernance ont eu assez peu d'effet. Il y a eu certes des progrès dans certains domaines tels que la gestion des finances publiques, mais les problèmes de gouvernance demeurent. Ils sont à la fois la cause et la conséquence de la présente crise. L'absence d'équilibre effectif entre les différents niveaux de pouvoirs de l'Etat et de contrôle mutuel entre eux, la faiblesse des institutions, la confusion entre intérêt public et intérêts privés, l'immixtion des politiciens dans l'application du cadre légal et le sentiment auprès de l'opinion publique d'une impunité générale réduisent l'efficacité, la transparence et la responsabilité de l'action publique. Ces problèmes de gouvernance affaiblissent l'efficacité du développement en réduisant la croissance, freinent le développement d'un secteur privé concurrentiel et réduisent l'efficacité des services publics. Des réformes de grande portée ont été tentées, mais leur mise en œuvre a été déficiente, ce qui a nui à leur efficacité d'ensemble. Avec le recul, il apparaît que les obstacles posés par l'économie politique à la réforme de la gouvernance ont été sous-estimés tandis que les possibilités d'amélioration de cette dernière ont été surestimées.

II. Objectifs de la présente étude

L'objectif de cette étude est d'apporter un éclairage sur les facteurs de l'économie politique de la gouvernance à Madagascar, en s'intéressant spécifiquement aux secteurs de l'exploitation minière et forestière. Elle entend montrer de façon précise comment la politique malgache interfère dans la gestion économique. Elle vise d'abord à susciter un débat sur la gouvernance du pays au sein du gouvernement, du secteur privé et de la société civile ainsi que parmi les donateurs. Elle vise ensuite à éclairer la Banque mondiale sur les implications de l'économie politique pour son programme national pour Madagascar et à apporter une contribution à l'élaboration de la prochaine Stratégie d'assistance au pays dans la perspective d'un futur réengagement avec le gouvernement, dans le but ultime de renforcer l'efficacité du développement. Ce rapport complète une série de notes de politique publiées par la Banque à titre de contribution à un débat politique constructif à Madagascar.

Cette synthèse présente les conclusions qui découlent d'une application de la grille de lecture de l'économie politique de Fritz, Kaiser et Levy (2009) et du cadre conceptuel d'économie politique de North, Wallis et Weingast (2009). Elle propose une nouvelle compréhension des limites de la réforme de la gouvernance et de la crise politique malgache. Ce cadre propose une nouvelle théorie de l'ordre social qui place le risque de la violence au cœur de toute explication sur la façon dont se comportent les sociétés. Selon ces auteurs, dans ce qu'ils appellent « l'Ordre d'accès limité », comme celui qui prévaut à Madagascar, une coalition dominante d'élites publiques et privées, étroitement liées, préserve la stabilité en assurant une répartition équilibrée des privilèges entre ses membres. En se basant sur ce cadre, la présente étude donne un aperçu des caractéristiques politiques les plus saillantes de Madagascar, des motivations des principaux acteurs, des principales sources de risque, des motivations majeures des décisions et des implications pour la gouvernance en général et pour celle des secteurs minier et forestier en particulier. Enfin, bien que le champ de cette étude ne fasse pas l'objet de recommandations spécifiques, nous présentons brièvement ses implications et des pistes pour l'action à venir.

III. Caractéristiques du système politique de Madagascar

Madagascar est une république démocratique : chacune des trois Républiques successives a apporté d'importantes modifications au paysage politique mais elles ont toutes maintenu la prédominance de la présidence dans la structure constitutionnelle. Après l'indépendance de Madagascar en 1960, la 1^{ère} République (1960-1972) est restée très liée à la France, ancienne puissance coloniale et a gardé avec elle des liens privilégiés. La Seconde République, dirigée par le Président Didier Ratsiraka, pendant la Guerre froide, avait de forts liens avec le bloc des pays socialistes. La constitution de la III^e République a été rédigée en 1992 et révisée en 1995, 1998 et 2007, et elle a engagé Madagascar dans le chemin de l'économie de marché. La IV^e République a été adoptée par referendum le 17 novembre 2010 et n'a pas été analysée par cette étude car trop récente.

Le Pouvoir exécutif, notamment la Présidence, domine traditionnellement le système politique malgache. Le Président nomme le Premier Ministre depuis 1995 (entre 1992 et 1995 ce dernier était nommé par l'Assemblée nationale). Il y a peu de distinction entre le réseau politique du président et le rôle de la présidence ; le rôle dominant de celle-ci peut être compris comme un héritage de l'ancienne culture monarchique. La constitution est un instrument politique du Président plutôt qu'une règle régissant l'équilibre des pouvoirs. Chaque président, dans l'histoire postcoloniale du pays, a modifié la Constitution au gré des ses besoins. La plupart des réformes de la gouvernance, notamment au cours de cette décennie, ont en définitive renforcé le pouvoir présidentiel.

Le Parlement n'a pas de réel pouvoir de contrainte à l'égard de l'autorité présidentielle, car il est devenu un élément marginal du système, au service du pouvoir présidentiel au lieu d'être un acteur susceptible de le contrôler. Il est composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Ce dernier n'a été créé qu'en 2001 et a peu d'influence sur l'élaboration des lois ; d'ailleurs le président nomme un tiers de ses membres. L'Assemblée nationale, chambre basse, a une histoire de plus grande influence sur la législation, mais elle est politisée et soumise aux interventions institutionnelles directes des exécutifs successifs, qui ont restreint sa capacité à exercer ses fonctions limitées de contrôle. Le Parlement apparaît isolé, mal financé et ne disposant que d'une capacité technique restreinte. Sauf changement du code électoral (voir Encadré 1) et de la loi sur les partis politiques (voir Encadré 2), le Parlement a toutes chances de rester dominé par l'exécutif.

ENCADRÉ 1 : le code électoral

Le code électoral de Madagascar est soumis aux divers réseaux politiques dominants. Madagascar a utilisé surtout un système électoral multi-nominal majoritaire à deux tours qui accroît les possibilités de fraude et donne aux leaders locaux la possibilité de contrôler l'accès aux urnes en contrôlant l'enregistrement des électeurs. Des modifications du code électoral ont permis que les partis financent et distribuent eux-mêmes les bulletins de vote de leurs candidats. Récemment, l'utilisation du bulletin de vote unique lors du référendum constitutionnel est un progrès basée sur la volonté de donner des chances égales à tous en matière de distribution de bulletins surtout pour les partis qui ne sont pas implantés sur l'ensemble du territoire. Les désaccords sur le code électoral sont considérables et tant que ce problème ne sera pas réglé, une élection présidentielle restera sujette à controverses.

La capacité du système judiciaire à jouer un rôle de pouvoir indépendant, défenseur des droits des citoyens, est restreinte. Le Président a une forte emprise sur le pouvoir judiciaire en général et sur la Haute Cour constitutionnelle (HCC) en particulier, car il est le garant de l'indépendance judiciaire, il préside le Conseil supérieur de la Magistrature et il nomme trois des neuf membres de la HCC. Celle-ci fait preuve de souplesse et tient compte des intérêts du Président en exercice. L'application sélective du cadre légal produit un sentiment d'impunité. L'opinion publique a une perception très négative du système judiciaire en ce qui concerne son indépendance, son efficacité, son efficience et sa transparence. Selon l'enquête 2009 de l'Afrobaromètre, près de 60 % des Malgaches interrogés pensent que certains juges et magistrats ont des comportements corrompus.

Les mécanismes officiels de contrôle ont une efficacité restreinte et les fonctions de contrôle de la société civile sont faibles voire quasi inexistantes. L'érosion de la capacité de l'État qui résulte de la crise a un effet disproportionné sur les mécanismes de contrôle, rendant encore plus difficile l'amélioration de ces mécanismes dans le nouvel environnement institutionnel préélectoral. Plusieurs médias sont influencés par des acteurs politiques importants. Pareillement, les mécanismes informels pour demander des comptes aux élus, tels que les outils de responsabilisation sociale de la société civile en sont encore à un stade rudimentaire et il faudra du temps pour qu'ils se développent et atteignent une dimension nationale. Ils sont prometteurs sur le plan de l'amélioration de la qualité des services publics et du caractère inclusif des collectivités territoriales, mais ils n'en sont pas encore au stade d'aborder les problèmes de gouvernance de haut niveau.

ENCADRÉ 2 : Les Partis politiques

Le système des partis est faible à Madagascar. Les partis sont faiblement fondés sur des idées, des principes ou une volonté politique unificatrice, mais sont plutôt au service de ceux qui les créent. Les élites utilisent les organisations partisans comme des réseaux pour maintenir leur pouvoir. Le soutien des élites est recherché par les chefs des partis et il est obtenu au moyen de faveurs, d'emplois et de fonds, dans le but d'établir une coterie politique assurant le maintien du leader au pouvoir. Depuis l'indépendance, tous les partis ont été créés par un dirigeant à la tête d'un réseau politique dans le but de contrôler le parlement. Peu de partis ont survécu à l'échec de leur dirigeant à la présidentielle et aucun n'a pu conserver une grande influence. Le dirigeant consacre des ressources importantes à son maintien au pouvoir. La compétition entre les partis sert rarement à promouvoir l'intérêt public ou à développer la participation politique.

La nouvelle loi sur les partis (2009-002), adoptée en janvier 2009, a été critiquée : elle semble favoriser le développement des réseaux politiques au moyen d'un clientélisme partisan. L'avant-projet avait été élaboré en décembre 2008 par des technocrates respectés dans le but de réglementer l'organisation, le financement et l'accès aux médias des partis politiques. Mais le texte définitif de la loi a rendu plus difficile et non plus facile la création d'un parti et son institutionnalisation. Ainsi, même une initiative louable de hauts fonctionnaires visant à rendre les institutions politiques plus concurrentielles s'est-elle transformée en moyen de restreindre la compétition, selon la logique de l'Ordre d'accès limité de North qui vise à faciliter la production de rentes pour préserver la stabilité.

IV. Les principaux acteurs des sphères politique et économique

Les élites du secteur privé sont en étroite relation avec les élites politiques et sont le moteur principal de l'économie politique de Madagascar. La nature des élites malgaches s'est modifiée au cours du siècle dernier : il y a eu la classe des familles nobles de l'ethnie Merina, puis les « grandes familles » et ensuite les élites du secteur privé. Cette nouvelle classe entrepreneuriale s'est formée au cours de ces deux dernières décennies ; elle tire sa rente surtout d'industries légères. La nouvelle élite entrepreneuriale a joué un rôle clé dans la coalition dominante des gouvernements successifs et continue à jouer, dans l'élaboration des décisions publiques, un rôle plus important que la société civile ou l'armée. Les nouvelles industries, notamment minières, n'ont pas encore donné naissance à d'importants réseaux politiques.

Les grandes familles influentes ont joué un rôle de parrains dans le secteur politique, 'faisant et défaisant les rois'. Les 'grandes familles' (dont certaines descendent de familles malgaches de la noblesse traditionnelle, qui dominaient naguère les marchés d'Antananarivo) ont besoin d'amis dans le système politique pour protéger leurs intérêts. Les politiciens à la recherche de rentes peuvent désormais ne plus se préoccuper des lignes d'influence néo-patrimoniales établies de longue date grâce à une certaine concurrence entre élites. Un important changement provoqué par l'émergence de nouvelles puissances économiques (comme les sociétés minières) pourrait saper l'influence des grandes familles, mais il ne s'est pas encore produit. Le changement de l'origine des rentes pourrait pousser les grandes familles à s'allier avec les familles merina dans la recherche d'amis parmi les leaders politiques susceptibles de protéger leurs intérêts. Il semble que ce soit actuellement ce qui se passe pour les familles engagées dans l'exploitation et le négoce du bois de rose dans la région de Sava.

L'armée malgache peut être considérée comme un partenaire crucial des réseaux politiques mais pas comme un acteur principal des changements. Plutôt que dominant l'État comme dans d'autres pays africains, les militaires peuvent être la source de changements de coalitions. La relative instabilité de l'armée résulte d'une politisation de longue date, qui a progressivement sapé sa capacité organisationnelle. Mais, il n'y a pas de militaires « hommes forts » qui domineraient le paysage politique. C'est le signe d'un rôle restreint de l'armée, dont le budget ne représente que 1,1 % du PIB malgache.

La société civile malgache a peu de capacité à exiger des réformes et une plus grande efficacité du développement. Malgré la démocratisation, la centralisation profondément enracinée de l'État fait que les nombreuses associations, là où elles existent, n'ont guère les moyens d'interférer avec la sphère politique. Environ 78 % des organisations de la société civile (OSC) se trouvent dans la capitale ou sa région, et beaucoup sont financièrement dépendantes de leurs dirigeants, qui sont membres de l'élite. Elles tendent à être politisées. Ces deux facteurs contribuent à ce qu'elles soient souvent plus proches de l'État que de leurs mandants. Les organisations non-gouvernementales (ONG) sont les éléments les plus forts de la société civile. Si elles sont souvent d'efficaces prestataires de service, elles peuvent être politisées et ont parfois un sens limité de leur responsabilité à l'égard de la population. En outre, il y a des obstacles à l'action collective, notamment historiques et linguistiques. Ces difficultés sont aggravées par un environnement peu favorable et par un accès restreint à l'information. Traditionnellement, les citoyens n'ont pas de pouvoir et ne sont pas organisés pour s'exprimer individuellement ou collectivement afin d'exiger la transparence et de demander des comptes aux dirigeants.

Les Églises sont l'élément le plus influent de la société civile. Elles jouent un rôle politique important. Depuis la 2^{ème} République, les Églises ont joué un rôle crucial pour la création d'un dialogue politique. Grâce à leurs larges réseaux à l'échelle du pays, à leur longue tradition de travail de développement avec des financements venant de donateurs et à leur crédibilité dans l'opinion, elles ont joué un rôle important dans le développement de Madagascar. Leurs réseaux sont plus efficaces que les autres coalitions non-ONG et sont parmi les principaux défenseurs de la société civile. Elles jouent un rôle de prestataires de service, d'éducatrices civique (sur des questions comme la lutte contre la corruption) et de gardiennes de la démocratie (droits de l'homme et surveillance des élections). Se mettre au service d'une Église est une façon de forger des alliances avec des réseaux politique anciens. Les Églises jouent aujourd'hui un rôle de filtrage politique en excluant si nécessaire les nouvelles familles, ce qui limite la compétition. Cela provoque une fracture entre les structures ecclésiales et la nouvelle élite entrepreneuriale, ce qui nuit à la croissance du secteur privé en coupant les nouveaux entrepreneurs des familles influentes.

Les donateurs jouent inévitablement un rôle de soutien des réseaux au pouvoir. Les donateurs et les diplomates occidentaux soutiennent généralement les gouvernements qui promeuvent les réformes favorisant le développement économique et le secteur privé, la modernisation du rôle de l'État, la transparence des ministères, la lutte contre la corruption et le développement de capacité de l'administration. Mais, si les gouvernements en place perdent progressivement leur légitimité ou sont perçus comme privilégiant les intérêts privés, la perception de la légitimité ou de la neutralité des donateurs s'en trouve également affectée.

V. Gouvernance et facteurs de l'économie politique à Madagascar

Le système de gouvernance de Madagascar et les limites qu'il impose au développement d'institutions politiques concurrentielles peut être qualifié de néo-patrimonial. Les réformes de la gouvernance visant à rendre plus concurrentielles les institutions politiques ont produit des résultats mitigés parce qu'elles se sont appuyées sur l'exécutif qui lui-même s'appuie sur des institutions qui ne lui font pas ombre. Faute de se fonder sur des institutions concurrentes, la gouvernance, à Madagascar, repose en fait sur des réseaux privés et publics entrelacés cherchant un contrôle des rentes dans le but d'assurer le maintien du pouvoir en place et de la stabilité.

La présidence et les partis politiques sont liés dans un mécanisme néo-patrimonial de recherche de rentes, dans le cadre de relations protecteurs-clients qui brouillent délibérément les frontières entre les sphères publique et privée. Dans un régime de nature néo-patrimoniale tel que celui de Madagascar, la présidence maintient son pouvoir par un clientélisme personnalisé et les gouvernants font partie du système administratif qui ne lui fait pas concurrence. Ils occupent leur poste pour avoir un statut et finalement soutenir leurs réseaux personnels qui gèrent l'espace public. C'est une forme de clientélisme différente du régime kleptocratique, où les chefs s'approprient les ressources du pays uniquement pour leur enrichissement personnel. Selon North et al, (2009), il faut définir les « rentes » de façon large de façon à inclure tout rendement d'un actif économique qui outrepassé celui que l'on obtiendrait de cet actif au moyen de sa meilleure utilisation (pacifique ou violente, officielle ou informelle). Ce sont les moteurs et les produits des changements.

Le système de pouvoir présidentiel à Madagascar se caractérise par le clientélisme et est soutenu par un cadre réglementaire et un système de passation des marchés publics pouvant bénéficier à des acteurs non étatiques. Le changement de l'exécutif, que ce soit au terme d'élections, à l'issue d'un mouvement social, ou au moyen d'un coup d'État, n'entraîne habituellement pas un effondrement de l'État. Il se traduit simplement par une rupture avec la situation existante et par la création d'une situation nouvelle. Le système des comportements politiques malgaches se conforme au concept d'un Ordre d'accès limité (OAL) fragile, obéissant à une logique inhérente de recherche de rentes, faisant barrage à l'établissement d'institutions concurrentielles, cause profonde de la crise et obstacle à l'efficacité du développement. Dans un OAL, l'accès aux rentes et leur répartition au sein de l'élite dominante sont essentiels à la stabilité politique, car ils « poussent les individus et les groupes puissants à s'abstenir de la violence » (North et al, 2009). La recherche de rentes sert à assurer un équilibre dans lequel il est avantageux pour les élites malgaches en concurrence de ne pas recourir à la violence pour atteindre les ressources ou le pouvoir. De la sorte, la capacité des règles formelles de l'État à dicter les comportements est restreinte. La gouvernance se caractérise par l'entre-laçage des réseaux publics et privés recherchant le contrôle des rentes en tant que mécanisme pour se maintenir au pouvoir et assurer la stabilité.

Malgré la poursuite d'une forme de stabilité, le « pacte des élites » est fragile dans ces accords de recherche de rente. Cette fragilité a des causes et des conséquences politiques et économiques. L'engagement des élites dominantes dans des coalitions étant fluide et instable, des changements peuvent facilement conduire à la formation de nouvelles coalitions et même à de la violence car il est difficile pour les élites de s'engager à obéir à des règles particulières. Tout franchissement des limites fixées par le pacte des élites qui permet aux présidents de gouverner, peut rendre le pacte inacceptable aux yeux des autres membres de l'élite de la coalition dominante. C'est pourquoi, les efforts par un dirigeant pour consolider sa mainmise sur le pouvoir politique ou bien l'utilisation de sa fonction officielle pour privilégier des intérêts privés pourraient à un moment donné menacer les intérêts des autres élites économiques dans leur recherche d'une rente et sont susceptibles d'entraîner la défection de certaines élites et la reformation d'autres alliances. À cette lumière et dans le cadre de la théorie de l'OAL, il apparaît que les troubles politiques et les menaces de violence de 2009 ont été le résultat inéluctable de la logique de lutte pour le pouvoir entre les élites malgaches.

VI. Implications pour la gouvernance

Les réformes de la gouvernance ont eu des résultats modestes dans le passé parce qu'elles se sont fondées sur l'exécutif qui dépend d'institutions de contrôle ne jouant pas leur rôle. L'autorité officielle est exercée par le président, qui a un rôle presque impérial sans que rien ou presque ne l'oblige à rendre des comptes. Cela nuit au fonctionnement effectif des institutions. Madagascar, contrairement à d'autres pays africains, n'a pas souffert de décennies de pouvoir continu d'un « homme fort ». Les présidents ont eu diverses orientations idéologiques mais chacun s'est considéré comme un réformateur et comme un créateur d'institutions. Dans la plupart des cas, les programmes de réforme ont été poursuivis sérieusement par les présidents qui ont pensé que leurs efforts étaient les meilleurs possibles pour le pays, même lorsque leurs réformes servaient leurs réseaux politiques. Chaque président a modifié la Constitution en fonction de ses besoins, ce qui a amené à des réformes d'administration publique qui ont provoqué des changements incessants dans le nombre et le niveau des collectivités territoriales du pays et dans les re-

lations de pouvoir entre les services décentralisés et les services déconcentrés. L'autorité politique ne permet pas à des institutions de lui faire concurrence.

L'analyse des pouvoirs de l'État et des institutions politiques converge pour montrer que si les présidents ont fait beaucoup de réformes, ils les ont faites à leur profit et non au profit d'une bonne et robuste gouvernance ou de la conduite de politiques. Le peu d'indépendance des divers pouvoirs de l'État nuit à la fonction centrale d'équilibrage entre eux et de limitation du pouvoir prééminent de l'exécutif. Globalement, les institutions, y compris celles chargées d'exercer un contrôle, agissent en fonction de l'orientation personnelle des leaders politiques, au lieu de suivre une orientation institutionnelle et de poser des limites aux dirigeants politiques. L'instabilité généralisée des réformes majeures, notamment la constitution et le découpage territorial du pays a réduit les chances de réussite des réformes de la gouvernance qui s'appuient sur ces bases. Quelles que soient l'importance des réformes et leurs bonnes intentions, si ces réformes sont finalement considérées comme servant un intérêt personnel et si les institutions restent asservies aux intérêts de dirigeants politiques changeants, aucune réforme ne peut être crédible et durable et la gouvernance a toute chance de rester faible. Les réformes de gouvernance ont donc rarement été totalement effectuées avant que le pouvoir en place n'ait subi des transformations.

Si les institutions ont progressivement accru leur capacité, elles restent asservies à une logique et à une autorité néo-patrimoniales. Le développement institutionnel à la base est en définitive limité par la malléabilité institutionnelle au sommet. Si la compétence technique globale est faible, il y a des îlots de compétence technique raisonnable dans certains secteurs. Certaines administrations ont, ces dernières années, fait preuve d'une énergie remarquable dans l'accomplissement de leurs missions essentielles. Au-dessus du niveau assez professionnel des directeurs généraux, certains dirigeants tendent à être au service des besoins du réseau de l'exécutif plus que des objectifs de leur ministère. Les chefs de l'exécutif tendent à se mouvoir entre les divers réseaux politiques en fonction des opportunités qui s'offrent. Le modèle général est donc la création ou le maintien d'institutions qui ne risquent pas de menacer l'exécutif et, par contre, de les affaiblir dès qu'elles se risquent à le faire.

Même si les institutions sont généralement asservies aux élites politiques, l'État malgache n'est pas monolithique et sa capture par les élites varie d'une institution à l'autre. Le modèle général associe la maîtrise de la violence à la capture des rentes par les élites – ou au moins la capture des ressources économiques que ce soit au bénéfice de l'État ou pour un gain personnel, voire pour les deux à la fois. Certains secteurs bénéficient d'une plus grande autonomie. Généralement ce sont des secteurs où de forts investissements internationaux poussent à une amélioration de la gouvernance. Par exemple, le Bureau indépendant anti-corruption (BIANCO) a réussi relativement bien à maîtriser la corruption à petite échelle, mais, il n'a pas encore réussi à freiner la grande corruption et a donc trouvé ses limites là où les rentes majeures sont en jeu.

En outre, un cercle vicieux de redevabilité limitée nuit à la gouvernance et à l'efficacité du développement. La carence d'un réel équilibre des pouvoirs et du contrôle exercé par les pouvoirs législatif et judiciaire et la déficience des mécanismes informels de contrôle et de responsabilisation au sein de la société civile sont les causes majeures de la faiblesse de la redevabilité à Madagascar. C'est ce qui permet les failles dans la transparence et le niveau d'opacité car l'absence de contrôle officiel effectif entraîne une plus grande impunité. Ceci réduit l'efficacité

de l'État en nuisant à la prestation des services publics et l'efficacité du secteur privé en freinant la croissance d'entreprises plus productives ou compétitives.

La capture de l'État malgache par les élites privées a été facilitée par le manque de redevabilité et la faiblesse de l'État. Le rôle de l'État est de planifier, organiser et réglementer mais sa défaillance est de ne pouvoir obliger au respect de ses règles. Il y a souvent un cadre légal impressionnant, mais il n'est pas respecté. Cela fait de l'exécution un défi inhabituellement ardu dans tous les secteurs et provoque un sentiment généralisé d'impunité. À Madagascar, il est bien plus facile pour des réseaux personnels de capturer une ressource ou négocier un résultat qui leur profite à court terme, que de consolider un système public 'impersonnel' qui puisse survivre aux divers changements de dirigeants. Les « grandes familles » de Madagascar, des éléments de la société civile (notamment les Églises) et la nouvelle classe entrepreneuriale ont chacun une responsabilité dans le visage qu'a l'État aujourd'hui.

Toute future réforme de la gouvernance nécessitera en dernier ressort une transformation des réseaux politiques au pouvoir. Le soutien des élites aux réformes est à la fois difficile à évaluer et quelque chose de perpétuellement mouvant. Beaucoup de réformes anciennes courent le risque d'être remises en cause par de nouvelles réformes, car les réformes peuvent être un moyen de distribuer des rentes. Ceux qui sont dans le réseau au pouvoir les soutiendront et ceux qui sont à l'extérieur s'y opposeront. Probablement aucun leader ne soutiendra une réforme réduisant le pouvoir de l'exécutif par un renforcement des institutions et il y aura peu de soutien des élites pour de telles actions.

Quelle seront les positions probables des acteurs sur une réforme de la gouvernance ? La nouvelle élite entrepreneuriale est l'allié le plus crucial pour la classe politique. Mais il y a des clivages politiques au sein même des élites ; de nombreuses réformes de la gouvernance seraient dans leur intérêt et elles les soutiendraient. Les organisations de la société civile (OSC) soutiendraient les réformes de la gouvernance, mais n'auraient pas une capacité et un espace suffisants pour les défendre efficacement. Vu la faiblesse de leur présence, de leur voix et de leur visibilité, il sera difficile aux OSC de provoquer ces réformes mais elles pourraient les soutenir. Les Églises sont un acteur beaucoup moins important aujourd'hui que dans le passé, mais elles seraient sans doute favorables à des réformes de la gouvernance. L'armée a largement favorisé les changements politiques mais ne les a pas orientés. Elle aurait pu prendre le pouvoir en 2009 mais elle a choisi de ne pas le faire et a témoigné depuis plus de trente ans d'une remarquable retenue. Elle ne fera probablement pas obstacle aux réformes.

VII. Implications pour l'efficacité du développement du peu d'espace qui s'offre à une réforme de la gouvernance

Le pouvoir néo-patrimonial à Madagascar délimite l'espace de la réforme pour l'efficacité du développement. Les dirigeants néo-patrimoniaux n'agissent pas de façon kleptocratique ou dans un vide de structures étatiques. Ils utilisent les rentes pour maintenir un équilibre des privilèges entre les élites qui font souvent partie de l'appareil d'État légitime au sein du système établi, mais faible, des institutions politiques. Le système malgache de pouvoir néo-patrimonial délimite l'espace de réforme pour l'efficacité du développement de la manière suivante :

Une vision commune de l'efficacité à long terme du développement fait souvent défaut. Les élites politiques et financières sont mues par des considérations à court terme, souvent personnelles et non par des visions et des buts communs. Les incitations peuvent différer d'un groupe élitaire à un autre et même d'une famille influente à une autre. Certains éléments de l'élite malgache ont tendance à croire qu'ils ont une réponse au casse-tête du développement du pays et semblent moins concernés par le bien-être collectif de la nation que par les incitations à obtenir le maintien voire l'accroissement de leur pouvoir, à assurer la loyauté de leurs partisans et à accumuler des richesses. Le pacte de l'élite joue donc un rôle important dans ce processus. Vu le fort rôle des élites et le faible rôle des contre-pouvoirs nationaux, il y a peu de pression pour contrer ces incitations et effectuer des réformes fondamentales visant à améliorer l'efficacité du développement qui seraient susceptibles de menacer l'ordre existant. Dans les périodes de croissance et aux moments de fort soutien des donateurs, il y a même moins d'incitations à entreprendre des réformes. Des concepts comme l'efficacité du développement, qui, à Madagascar, sont perçus comme des idées extérieures, occidentales, ne sont souvent acceptés qu'à contrecœur. Les gouvernements semblent adhérer aux réformes et en entreprennent quelques unes, mais les incitations de fond et les intérêts acquis font en sorte que ces réformes n'aillent pas au-delà de la zone de confort des élites et que toute réforme susceptible d'avoir des conséquences personnelles fâcheuses ne s'applique pas aux élites.

Les efforts pour réformer la gouvernance et renforcer les institutions atteignent leurs limites lorsqu'ils menacent l'équilibre des privilèges qui permet le maintien de la stabilité de l'ordre social. Les institutions politiques et économiques sont extrêmement souples et soumises aux intérêts des élites politiques. Elles restent largement immunes aux réformes inspirées par l'extérieur qui ne sont pas totalement acceptées par la présidence et les élites. Certaines réformes, telles que la décentralisation ou la révision de la constitution et du code électoral ont été utilisées comme des instruments politiques pour renforcer le pré carré de l'élite politique en place et non pour la contraindre à changer. D'autres réformes, poussées par les donateurs, comme celle de la gestion des finances publiques, ont eu peu d'effets durables : beaucoup ont été, au moins partiellement, remises en cause par la dernière crise. Cette tendance est aggravée par l'absence d'un réel équilibre des pouvoirs. Cette situation permet aux élites d'utiliser leur position pour distribuer des rentes à leur clientèle (au moyen par exemple de l'octroi de marchés publics) et par là d'assurer un équilibre des privilèges au sein des élites et ainsi la stabilité de l'ordre social malgache. Des institutions ouvertes, concurrentielles tendraient par contre à diversifier les acteurs et à restreindre les possibilités de recherche de rente. Les réformes visant à renforcer les institutions concurrentielles menacent l'équilibre des privilèges au sein des élites et de ce fait ont toutes chances de se heurter à des résistances ou d'être subverties. En voici trois exemples : échec du BIANCO à poursuivre la grande corruption, intervention politique discrétionnaire dans la gestion des droits miniers et réglementation permissive des exportations de bois de rose sous l'influence des élites de la région de Sava.

Les efforts pour le développement de capacité institutionnelle risquent d'être contrariés par une politisation venant d'en haut. Le secteur public malgache a parfois fait preuve d'une importante capacité, mais il est vulnérable à la politisation. Le renforcement de capacité au niveau technique est donc une condition nécessaire certes, mais pas suffisante à l'amélioration de la gouvernance et à l'efficacité du développement à Madagascar, car ces efforts risquent d'être contrariés par une interférence venant d'en haut pour préserver le régime néo-patrimoniale. Cela

amène un sentiment d'application sélective du cadre légal et d'une impunité générale des élites du pays.

L'exigence réelle de réforme pour accroître l'efficacité du développement est faible. De larges fractions de la population malgache sont exclues du jeu politique. Étant donné la capture des institutions officielles de contrôle et la faiblesse des mécanismes informels de contrôle social, il n'y a pas de pression effective en faveur des réformes. Dans le régime néo-patrimonial de Madagascar, l'appareil d'État est au service de l'élite dirigeante et non de la population. L'histoire malgache de séparatisme de l'identité côtière-mérina, de division économique entre villes et campagne et de forte centralisation de l'État renforce cette coupure entre l'État central et la majorité de la population. Le secteur privé, en particulier l'élite entrepreneuriale, bénéficie passablement de ses accords avec l'élite politique et cherche son soutien, au lieu de s'y opposer et de demander des réformes favorables à l'activité économique. Étant donné la perception qu'a l'opinion publique d'une collusion entre élites politiques et économiques, le secteur privé, notamment l'élite entrepreneuriale, semble largement incapable et peu désireuse de jouer un rôle de moteur des réformes, comme c'est le cas dans d'autres pays. La société civile malgache est notoirement faible et n'a pas pour le moment les moyens d'être un agent effectif de changement, capable d'exiger une bonne gouvernance. Malgré la démocratisation, le centralisme profondément enraciné de l'État a assuré que la plupart des associations, là où elles existent, n'ont pas la capacité à s'immiscer dans la sphère politique. Étant donné l'instabilité politique et l'impression d'une application sélective du cadre légal et d'une large impunité, il existe même un sentiment de crainte qui réduit la capacité des citoyens à prendre la parole de façon effective. En conséquence, la capacité des citoyens à agir individuellement ou collectivement pour demander au gouvernement des comptes est fortement restreinte.

L'espace pour la réforme est particulièrement limité par la crise actuelle de gouvernance dont la nature semble profonde et structurelle. La crise actuelle a peu de chances de se résoudre par la présence ou l'absence de telle ou telle personnalité sur la scène politique. Les troubles politiques et la menace de violences qui ont évincé les présidents successifs étaient des résultats inéluctables de la logique de lutte pour le pouvoir entre les élites malgaches et la constante transformation des alliances. Il semble que Madagascar va avoir besoin d'un nouveau pacte des élites pour résoudre les blocages politiques ou, à défaut, d'un renouvellement politique qui révèle de nouveaux acteurs politiques capables de faire apparaître une solution.

VIII. Analyse de l'économie politique des secteurs de l'exploitation minière et forestière

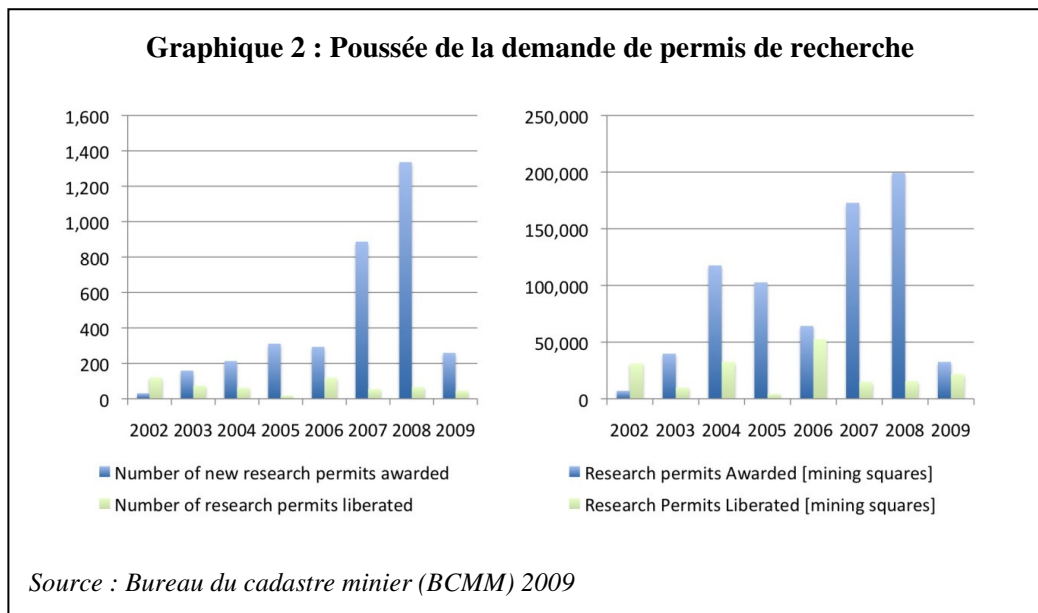
La gestion des ressources naturelles, notamment dans les secteurs forestiers et miniers, est très importante pour le développement de Madagascar. Ces secteurs ont donc été choisis comme les plus pertinents pour cette étude. Ces deux secteurs éclairent les liens entre les élites politique et économique du pays et les types de compromis qui sont passés pour prendre en compte les intérêts des différentes élites dans le cadre d'un processus visant à assurer le maintien du pouvoir et à limiter la violence. Dans le secteur forestier, l'abattage illégal de bois précieux dans les Parcs nationaux de la région de Sava a atteint des niveaux sans précédent depuis la crise de 2009. Selon des estimations, entre janvier et novembre 2009, au moins 1.211 conteneurs de bois précieux ont été exportés, soit une valeur de l'ordre de 175,8 millions d'USD. Cette poussée de l'abattage risque d'anéantir le fruit de vingt ans d'efforts de conservation. Dans le secteur minier, deux projets miniers industriels de grande ampleur, la mine d'ilménite de QMM à Fort Dauphin et la mine de cobalt et nickel d'Ambatovy, viennent de lancer ou sont sur le point de

lancer leur production et vont modifier le paysage économique du pays. L'augmentation imminente des recettes minières va contribuer à la croissance, mais risque d'exacerber les inégalités sociales dans les communes minières et pourrait causer une dynamique de ce qu'il est convenu d'appeler « la malédiction des ressources naturelles ». Alors que l'exploitation minière n'a pas été jusqu'ici un moteur important de l'économie politique, elle dispose du potentiel voulu pour éclipser les autres facteurs tandis que Madagascar pourrait rentrer dans le club des pays riches en ressources. De ce fait, le secteur minier doit être au cœur d'une étude critique du changement à Madagascar.

1. Le secteur minier

Alors que le pouvoir politique est concentré et qu'il lui est difficile de s'engager à mener des politiques du fait de la fragilité des pactes des élites, Madagascar est vulnérable à une « malédiction des ressources », vu l'importance de ses ressources minières potentielles, qui contrarierait l'efficacité du développement. Madagascar va peut-être entrer dans le club des économies riches en ressources au cours des prochaines décennies, lorsque les deux gros projets miniers industriels vont atteindre leur pleine production et d'autres seront en phase de développement. Les recettes minières vont alors probablement modifier fortement la distribution des rentes entre les élites en offrant une forte récompense à ceux qui contrôleront le pouvoir politique. En réduisant l'importance relative de la perception de recettes par l'impôt, les recettes minières risquent d'affaiblir encore la responsabilité de l'État malgache à l'égard de ses citoyens et d'éroder la capacité des institutions publiques.

La transparence de la gestion des droits miniers risque d'être sapée par la logique de recherche de rente de l'État néo-patrimonial. Un système transparent de gestion des permis a été conçu pour inciter à l'exploration et à la valorisation du potentiel minier de Madagascar. Mais l'interférence politique dans la gestion des autorisations permet à l'État de bénéficier plus immédiatement de la rente du secteur minier. Les avancées vers une plus grande transparence dans la gestion des droits miniers ont été liées à l'augmentation de la demande de permis d'exploration (voir Graphique 2). La passation des marchés pour les gisements de minerai de fer de Soalala, la révision et remise en cause des permis et licences déjà accordés antérieurement et le doublement des droits administratifs, par exemple, sont symptomatiques des risques courus. Sous le gouvernement de transition, le cadastre minier semble avoir été dépouillé de sa fonction essentielle : les décisions d'attribution de nouveaux permis sont désormais à la discrétion du Ministère des Mines. Avec la progression des demandes de droits miniers à Madagascar, cette tentation va probablement s'accroître. Si elle se développe, cette recherche de rente risque de réduire les nouveaux investissements dans l'exploration et donc la valorisation du potentiel minier de Madagascar à long terme, sauf pour les entreprises qui s'accommodent du système en place ou qui en sont bénéficiaires.



La transparence de la perception des recettes minières sera probablement variable. Madagascar a posé sa candidature à l'Initiative pour la Transparence dans les industries extractives (ITIE). La démarche est soutenue par la société civile et un fort intérêt a été manifesté par QMM, joint-venture entre Rio Tinto et l'État représenté par OMNIS et Sherritt qui, étant donné leur structure interne de gouvernance, ont tout intérêt à assurer la transparence des versements de leurs impôts et redevances à l'État. Mais l'engagement du gouvernement n'a pas été suffisamment déterminé pour se conformer à l'Initiative ITIE en temps voulu, malgré le soutien de divers acteurs. Kraoma, société publique, risque d'être influencée par la logique de recherche de rente de l'État néo-patrimonial, comme le montre le fait qu'elle se soit initialement engagée à l'égard de l'ITIE puis se soit refusée à déclarer ses versements. Une extension a été accordée à Madagascar par le Secrétariat du ITIE jusqu'à mars 2011 pour compléter la phase actuelle, mais les progrès sont lents et le pays pourrait se voir exclure de l'initiative. Ceci enverrait un message négatif aux futurs investisseurs et serait préjudiciable au climat des affaires car signalant un pays qui n'adhère pas aux standards internationaux en matière de gouvernance minière.

Les élites politiques risquent de chercher à revenir sur leur engagement à l'égard du cadrage budgétaire des grandes sociétés minières. La fluidité et l'évolution continue des coalitions dominantes des élites dirigeantes incitent à une stratégie de *survie* à court terme. Notamment lorsque, sous la pression du déficit budgétaire, les dirigeants politiques risquent de placer leur intérêt à court terme d'extraire une rente des sociétés minières industrielles avant l'objectif à long terme d'attirer de futurs investissements au moyen d'engagements crédibles. Le risque de revenir sur sa parole est particulièrement élevé aux moments de profits ou pertes exceptionnels, si les élites politiques recourent à des stratégies populistes pour inciter l'opinion à penser que Madagascar est dépouillée de ses richesses en ressources naturelles sans recevoir une juste rémunération.

L'inéquitable redistribution des recettes minières entre les communes concernées est aggravée par la faiblesse de la redevabilité de bas en haut. Les règles de redistribution des redevances minières au niveau local n'ont pas été conçues pour l'extraction minière industrielle

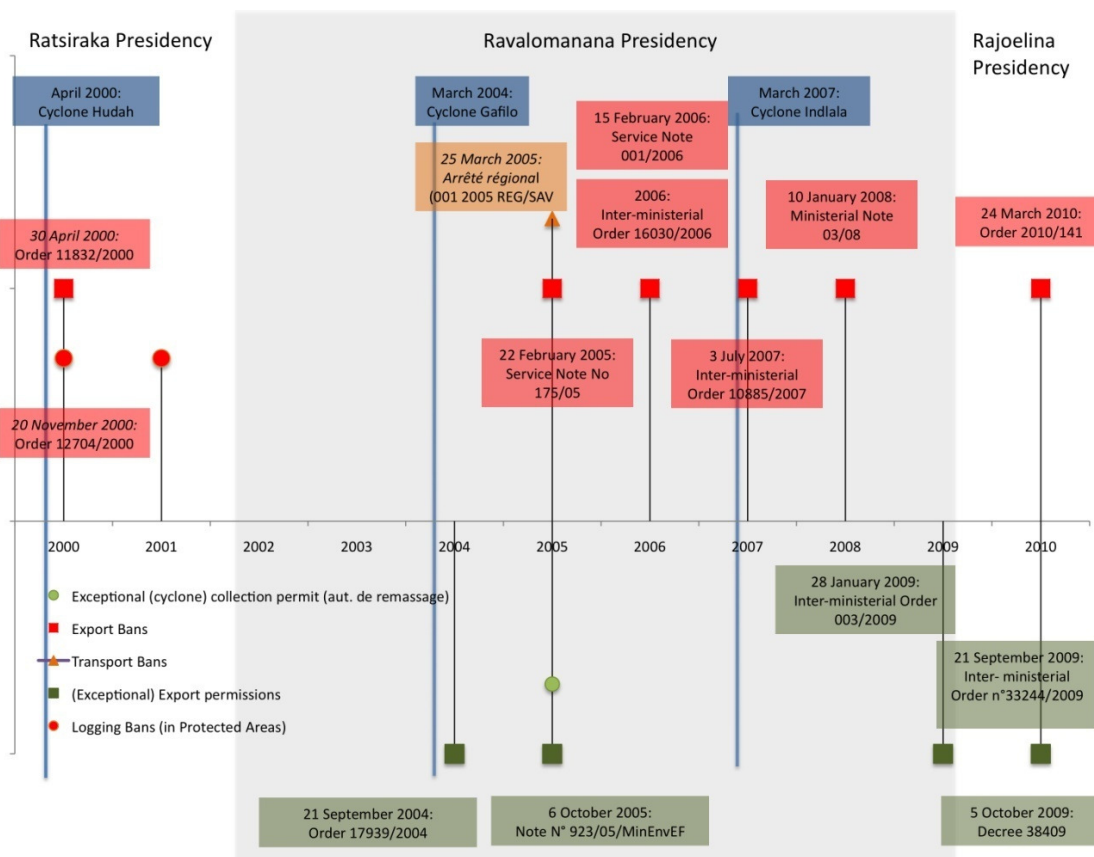
et la législation actuelle pourrait entraîner une distribution très inéquitable des redevances versées entre les communes concernées et voisines. Cela vient en partie d'un processus de décision politique du haut vers le bas, qui tient compte de la nécessité de faire redescendre les recettes vers le niveau local, mais semble difficile à appliquer en pratique. Les communes doivent renforcer leur capacité pour pouvoir gérer une forte augmentation de leurs budgets grâce aux recettes minières. Comme certains conseils municipaux élus dans les zones minières commencent à toucher d'importantes recettes venant des redevances minières, leur capacité à gérer ces revenus et leur redevabilité à l'égard des citoyens doivent être renforcées pour assurer leur utilisation efficace. En revanche, les régions se sont vu confier un rôle essentiel dans la gestion de la redistribution des recettes, mais elles risquent d'être une source de capture de rente par l'État central, car elles tendent à être responsables vers le haut à l'égard de l'État central et non vers le bas à l'égard de la population. L'efficacité des recettes minières redistribuées, en termes de développement local, risque donc d'être gravement affectée par l'offre et la demande de gouvernance, y compris la capacité réduite des collectivités locales et de la société civile locale. Les premiers efforts de développement de la capacité locale et d'introduction d'une budgétisation participative ont donné des résultats prometteurs dans les communes participant au projet : l'engagement civique et la transparence dans la distribution des recettes minières ont été accrus.

2. Le secteur forestier

Madagascar est mondialement réputée pour sa biodiversité unique et a attiré le soutien de grands partenaires internationaux pour la conservation de ses forêts. Depuis l'expansion de son système de zones protégées en 2005, environ la moitié de ses forêts est comprise dans les zones protégées, l'autre moitié n'étant pas protégée. La présente étude s'est intéressée spécifiquement à l'économie politique de la persistance de l'abatage de bois précieux dans les zones protégées qui est s'est fortement amplifié à la suite de la crise politique de 2009.

Au cours de la dernière décennie, Madagascar a opéré de fréquents changements dans sa réglementation des exportations de bois précieux. La réglementation malgache de l'abatage et de l'exportation du bois de rose a été très volatile, oscillant entre des interdictions et l'adoption fréquente de nouvelles exceptions. Le Graphique 3 donne un aperçu des principaux changements réglementaires depuis 2000. La rapidité des changements et le manque de clarté de la réglementation des exportations ont créé un environnement juridique complexe et contradictoire qui ne permet guère une saine application et une lutte effective contre l'abatage et l'exportation illégale des bois précieux.

Graphique 3 : Réglementation de l'extraction des parcs nationaux et de l'exportation de bois de rose



Source : Global Witness (2009) et réglementation référencée

(Note : les carrés verts indiquent des autorisations exceptionnelles d'exportation et les rouges des interdictions d'exportation.)

La persistance de l'abatage de bois précieux dans les forêts de la région de Sava résulte de la capture de l'État par l'élite des négociants en bois. La capture de l'État se produit lorsqu'un petit nombre d'entreprises ou groupes font modifier les règles du jeu à leur bénéfice en fournissant des avantages privés illicites aux fonctionnaires et aux politiciens. L'abatage de bois de rose s'est accru à la suite de l'effondrement des cours mondiaux de la vanille. Certaines familles influentes de la région de Sava pratiquent à la fois le commerce de la vanille qui a été la principale culture commerciale de la région, et l'exportation de bois précieux, notamment le bois de rose. On estime que, entre janvier et novembre 2009, au moins 1.211 conteneurs de bois ont été exportés, d'une valeur marchande d'environ 175,8 millions d'USD. Ces dix dernières années, le gouvernement malgache a fait de gros efforts pour interdire l'abatage d'arbres dans les zones protégées et le commerce des bois précieux. Mais il y a eu de fréquentes exceptions à l'interdiction de l'exportation de bois précieux brut, ce qui démontre l'influence des familles de Sava sur les décideurs publics. Bien que l'identité des négociants de bois et leurs exportations soient notoires,

ils restent à l'abri de toute poursuite. Les politiciens locaux dépendent de ces familles pour le financement de leurs campagnes électorales. Si la capacité à faire respecter la loi et à empêcher les abatages illégaux est préoccupante à cause de la faiblesse des moyens de contrôle et de surveillance, l'application de la réglementation s'exerce surtout à l'encontre des bûcherons villageois et non sur des acteurs plus haut placés dans la filière. Toutefois, plus récemment, il y a eu une nette amélioration dans le respect du dernier décret interdisant toute nouvelle exportation même si l'abatage dans la forêt continue car les opérateurs supposent qu'ils pourront encore bénéficier d'une exception d'exportation dans le futur, au gré des alliances.

L'exportation de bois de rose a surtout été réduite grâce à la dénonciation faite par la communauté internationale et les media locaux. Madagascar a été soutenu par un afflux majeur d'aide financière et technique internationale pour la conservation de l'environnement (environ 400 millions d'USD depuis le début du premier Programme environnemental en 1990), faisant de Madagascar l'un des principaux bénéficiaires mondiaux de l'aide à la protection de l'environnement. Ce soutien a permis la création d'une importante capacité administrative (Madagascar National Parks (MNP), la Fondation pour la biodiversité et les aires protégées, un important réseau d'ONG) et d'incitations poussant les élites politiques à promouvoir la conservation de la forêt et la biodiversité. Malgré cette longue histoire d'actions de conservation financées par des donateurs internationaux, ces efforts n'ont pas suffisamment réussi à lier la conservation et les activités économiques dans la région pour obtenir un important soutien local à la conservation. Les familles aux puissantes relations et les communautés locales peuvent gagner plus avec l'abatage illégal qu'en conservant la forêt. Quant aux communautés locales de la région de Sava, leur prospérité dépend en partie de l'abatage. Les relations politiques de l'élite des négociants en bois tendent à avoir plus d'influence que les défenseurs de la conservation de l'environnement et les universitaires nationaux et internationaux.

L'alternance d'interdictions et d'autorisations exceptionnelles des exportations de bois de rose sont probablement une réponse stratégique des élites politiques malgaches devant arbitrer entre deux influences de sens contraire : les négociants en bois d'une part et les pressions internationales et de l'opinion publique nationale en faveur de la conservation de l'autre. Si les élites politiques cherchent effectivement à maintenir leur légitimité aux yeux des donateurs et des ONG qui financent la conservation de la biodiversité, ils ne peuvent pour autant faire plus que menacer 'temporairement' la source des rentes de certaines familles puissantes sans déstabiliser l'équilibre des rentes de l'élite malgache. La récession économique et un gel des flux d'aide ont mis la coalition du gouvernement de transition en difficulté budgétaire. L'abatage du bois de rose, grâce à une nouvelle taxe sur les exportations, a fourni une source immédiate de rentrées budgétaires, voire d'importantes rentes. Les droits officiels imposés par le gouvernement de transition sur les exportations de bois précieux en septembre 2009 ont rapporté près de 30% de la valeur des exportations de bois selon GTZ (2009), produisant, estime-t-on, entre 18 et 40 millions d'USD de recettes à l'État entre septembre 2009 et mars 2010. La taxation plutôt que la saisie des bois de rose exportés a fourni une source de revenu au gouvernement transition.

Cette étude montre l'urgence d'une action pour améliorer la gouvernance dans les secteurs de l'exploitation tant minière que forestière pour renforcer l'efficacité du développement dans ces secteurs. Si la proposition de recommandations sort du cadre de cette étude, les deux encadrés qui suivent donnent des pistes préliminaires. L'Encadré 3 propose des options pour la

réforme du secteur minier tandis que l'Encadré 4 donne quelques pistes essentielles pour la réforme du secteur forestier.

ENCADRÉ 3 : Options pour la réforme du secteur minier

- 1. Renforcer les institutions de gouvernance du secteur minier de façon à ce qu'elles soient moins vulnérables à la recherche de rente politique.** Les institutions minières peuvent être renforcées de façon à ce qu'il soit plus difficile pour les élites politiques de légitimer la recherche de rente en prétendant que ces institutions sont injustes.
 - i. À long terme, un cadre budgétaire minier pourrait être élaboré qui atténuerait le risque de reniement des engagements budgétaires pris à des époques de profits ou pertes exceptionnels. Ce cadre pourrait comporter une révision de la redevance minière (spécifique à la ressource) et, si possible, un formulaire simple de taxation des profits exceptionnels. En tous cas, il faudrait éviter des révisions fréquentes du régime fiscal jusqu'à ce qu'on ait atteint une stabilisation politique.
 - ii. Chercher à conclure un accord sur une règle équitable de répartition des recettes des redevances entre les communes concernées. Une Analyse d'impact sur la pauvreté et le niveau social (AIPS) soutenue par les partenaires du développement pourrait donner les bases d'un accord sur une règle de répartition équitable entre les collectivités concernées. Mais il faudrait, pour le moment, éviter d'ouvrir la question d'ensemble de la répartition des recettes minières entre les niveaux territoriaux (État, régions et communes).
 - iii. Renforcer les sauvegardes contre la « spéculation passive » sur les droits miniers, qui risque de légitimer les interférences politiques discrétionnaires dans la gestion des droits miniers, par exemple en vérifiant l'efficacité des plafonds de détention de permis.
- 2. Mobiliser les sociétés minières, la société civile et l'opinion publique pour renforcer un contrôle indépendant de la gouvernance minière.** S'appuyer sur l'intérêt des acteurs pour exercer un contrôle indépendant permettrait de contrer le risque que les rentes des nouvelles mines ne soient captées par les élites.
 - i. Renforcer la capacité des communautés locales concernées et notamment de la société civile locale des zones minières pour demander des comptes aux sociétés minières et aux pouvoirs publics locaux et centraux, par exemple par la budgétisation participative et par la mobilisation de financements indépendants pour les OSC. Lorsque la révision des règles de répartition des redevances dans le Code minier sera devenue politiquement faisable, les communes pourraient être incitées à convenir d'une règle de répartition des recettes minières plus équitable et clairement définie.
 - ii. S'appuyer sur la sensibilité de l'opinion malgache concernant l'utilisation des ressources minières pour renforcer la responsabilité du gouvernement à l'égard de la population quant à son utilisation des recettes minières.
 - iii. Établir une forte coalition d'acteurs comprenant les sociétés minières et pétrolières et les OSC luttant pour le respect des institutions minières. Cette coalition pourrait émerger du processus de l'ITIE et éventuellement prendre la forme d'une Chambre des Mines. Un contrôle du secteur privé indépendant du BCMM serait également prometteur. A cet effet Madagascar devrait œuvrer activement pour poursuivre et compléter les efforts initiés dans le cadre de l'ITIE.
- 3. Renforcer la capacité technique de contrôle de l'État sur l'exploitation minière industrielle, même au risque d'une politisation.** Il est indispensable de renforcer la capacité des administrations centrales de l'État (Ministère des Mines, Ministère des Finances) pour contrôler les sociétés minières industrielles et négocier avec elles afin de permettre à l'État de dialoguer avec elles sur un pied de relative égalité. Une des possibilités pour développer cette capacité pourrait être

d'établir une Inspection des Mines ayant autorité sur les projets miniers industriels en tant qu'agence placée sous l'autorité du Ministère des Mines.

4. **Se fonder sur la gouvernance locale et des mécanismes de marché pour régir l'exploitation minière artisanale.** Étant donné la faiblesse de l'administration minière de l'État malgache et l'existence d'incitations défavorables, l'accent doit être mis sur la formalisation de l'exploitation minière artisanale au niveau local. Introduire plus d'économie de marché dans les mines artisanales permettrait d'accroître la part des mineurs dans la valeur ajoutée de la filière.

ENCADRÉ 4 : Options pour la réforme du secteur bois de rose

1. Adopter une stratégie équilibrée de réduction de l'abatage du bois de rose qui tienne compte des intérêts des puissantes élites de la Sava.:

- i. Faire preuve de détermination dans le respect du décret actuel interdisant toute nouvelle exportation de bois de rose. Procéder à la saisie par l'Etat de tout le bois de rose déjà coupé et caché à plusieurs endroits de la Sava. Procéder à une étude devant proposer le destin à donner au bois déjà coupé. Réviser la réglementation en vigueur permettant à tout individu verbalisé par les agents des Eaux et forêts de procéder à la « transaction » afin de se soustraire aux poursuites judiciaires. Renforcer le dispositif de contrôle et surveillance (l'énorme forêt de Masoala ne dispose actuellement que d'environ 5 ou 6 agents).
- ii. Maintenir un soutien et une pression cohérents et continus de la communauté internationale sur le gouvernement malgache en faveur de la conservation de la forêt dans les zones protégées, puisque les investissements internationaux dans les zones protégées et la conservation de la biodiversité ont été le seul facteur à même de contrebalancer la pression de l'exploitation forestière. De plus le caractère de « bien public mondial » de la biodiversité malgache donne la possibilité à la communauté internationale d'être plus vigilante et exigeante quant à la disparition de ce patrimoine.
- iii. Chercher à renforcer les moyens d'existence alternatifs pour les communautés vivant de la vanille et de l'abatage du bois de rose. Développer des sources alternatives de revenu pour les communautés de la région de Sava est crucial après la chute spectaculaire des cours de la vanille, culture commerciale majeure de la région. Mais, étant donné les énormes marges bénéficiaires de l'exportation du bois de rose, cette mesure a peu de chances à elle seule de réduire fortement l'abatage des bois précieux et n'aurait d'effets qu'à long terme.

2. **Élaborer une stratégie pour réduire les diverses incitations à l'abatage du bois de rose.** Une stratégie complémentaire pourrait être de réduire les motivations économiques des négociants en bois au moyen d'accords internationaux qui réduiraient la demande de bois exporté illégalement. Une piste concrète qui mériterait d'être explorée par le gouvernement malgache serait de chercher à inclure le genre *dalbergia* (dont fait partie le bois de rose et le palissandre) dans la liste des espèces protégées en vertu de la Convention sur le commerce international des espèces en danger de la faune et de la flore sauvages (CITES).

IX. Conclusion

Cette étude a proposé une première évaluation des grands facteurs de l'économie politique qui régissent la gouvernance à Madagascar, mais beaucoup dépendra de l'issue de la crise actuelle. L'étude a pu analyser le rôle des principaux acteurs, le pacte des élites et les conséquences du paysage actuel pour la gouvernance et l'efficacité du développement. Cette étude n'est qu'une première étape vers une étude plus complète de l'économie politique de Madagascar. L'analyse de la gouvernance au niveau national devrait être complétée par une étude d'autres secteurs. Si les secteurs des ressources naturelles sont d'une grande importance pour le développement de Madagascar, ils ont une évolution assez distincte au niveau de l'économie politique car ce sont des sources de rentes. La dynamique et les facteurs de l'économie politique des autres secteurs varient fortement en fonction de la nature de chaque filière. Pour compléter cette étude, deux axes de recherche sur l'économie politique malgache se présentent. Étant donné leur rôle important dans le budget, leur importance pour la prestation des services publics et pour la réduction de la pauvreté, les secteurs sociaux devraient avoir la priorité pour compléter la présente analyse de l'économie politique. La santé et l'éducation doivent en particulier retenir l'attention car ces deux secteurs ont été très vulnérables aux chocs du système à partir des événements politiques de 2009. Il serait par ailleurs intéressant d'étudier la demande de gouvernance et la façon dont les instruments de redevabilité sociale pourraient être étendus pour influencer les décisions nationales.