



ENTRETIEN AVEC M. PATRICK IMAM REPRÉSENTANT RÉSIDENT DU FMI À MADAGASCAR

Le FMI est un partenaire stratégique de Madagascar. Comment accompagne-t-il l'État malgache ? De par son mandat principal, qui est de garantir la stabilité macroéconomique et financière de ses pays membres, et de par l'effet catalytique que jouent ses appuis financiers sur ceux des autres PTF, le Fonds est effectivement un partenaire clé de Madagascar, dont les besoins en financement extérieur se révèlent importants vu la faible mobilisation des ressources intérieures. Le fait que le pays dis-

Le FMI est un partenaire privilégié de Madagascar et appuie les réformes entreprises par l'État visant à renforcer la stabilité macroéconomique du pays et à soutenir une croissance durable et inclusive. En juillet 2016, le conseil d'administration du Fonds a approuvé un accord au titre de la FEC d'un montant de 304,7 millions de dollars sur 40 mois. Patrick Imam, représentant résident du FMI à Madagascar, fait le point sur la situation économique et financière de la Grande Île.

pose d'un programme avec le FMI lui sert de garant auprès des PTF et des futurs investisseurs étrangers. Outre les appuis financiers, que nous apportons actuellement dans le cadre de la FEC, le Fonds soutient également les autorités malgasy à travers une assistance technique sur les Finances publiques, de la politique monétaire et de change, des statistiques, des formations des cadres de l'administration...

INTERVIEW WITH MR. PATRICK IMAM RESIDENT REPRESENTATIVE OF THE IMF IN MADAGASCAR

The IMF is a strategic partner of Madagascar. How does it assist the Malagasy State?

Given its primary mandate, which is to ensure the macroeconomic and financial stability of its member countries, and given the catalytic effect that its financial support has on other donors, the Fund is a key partner of Madagascar, where the needs in foreign financing remain significant, given the limited mobilisation of domestic resources. The fact that the country has a program with the IMF provides a certain comfort for donors and future foreign investors.

Apart from the financial assistance that we currently provide within the framework of the Extended Credit Facility (ECF), the Fund also supports the Malagasy authorities through technical assistance in the areas of public finances, monetary and exchange rate policy, statistics, training of managers in administration ...

The Fund did not sign any new agreement during the Donors and Investors Conference. The financial support that is currently in effect will continue for the next two years. The Fund does not focus on a given sector. However, by supporting the country to ensure its macroeconomic stability, it contributes to establishing an environment that is favourable to the expansion of the various economic sectors.

The IMF is a key partner of Madagascar and supports the reforms undertaken by the State aimed at strengthening the country's macroeconomic stability and supporting sustainable and inclusive growth. In July 2016, the Fund's executive board approved an agreement under the ECF amounting to 304.7 million dollars over 40 months. Patrick Imam, resident representative of the IMF in Madagascar, focuses on the economic and financial condition of the Big Island.

If the promises of aid announced during the Donors and Investors Conference materialise, what will the implications be for Madagascar?

If the promises of aid translate into tangible disbursements, this will essentially serve to finance public investments that should be beneficial for growth. The same is true with the realisation of the investment promises that will boost private investments. That means more jobs, therefore more income and less poverty.

However, the influx of foreign aid or investment does not

only have positive effects. It can affect the country's macroeconomic stability, and poses risks for the sustainability of foreign debt. The influx, if it does not serve to finance investments that contribute to a strong increase in production and if it consists of costly loans, may increase the country's foreign indebtedness. The influx of capital may lead to a strong appreciation of the local currency which would penalise exports, or be a source of rising inflation if there is a strong increase in the demand for domestic products.

Another concern that the influx of foreign capital poses is on the absorption capacity. Despite the known weaknesses of institutions in Madagascar, the authorities are stepping up to the plate and should be able to implement the expected substantial increase in investments, thanks to the support

Le Fonds n'a signé aucun accord nouveau au cours de la Conférence des bailleurs et des investisseurs. L'appui financier qui est en vigueur actuellement le sera encore au cours des deux prochaines années. Le Fonds ne se positionne pas par rapport à un secteur particulier. Toutefois, en appuyant le pays à garantir sa stabilité macroéconomique, il contribue à mettre en place un environnement favorable à l'expansion des différents secteurs économiques.

Si les promesses d'aide annoncées au cours de la Conférence des bailleurs et investisseurs se concrétisent, quelles seront les implications pour Madagascar ?

Si les promesses d'aide se traduisent en des décaissements concrets, cela servira essentiellement à financer les investissements publics, ce qui sera bénéfique pour la croissance. Il en est de même de la concrétisation des promesses d'investissements qui boosteront les investissements privés. Cela signifie plus d'emplois, donc plus de revenus et moins de pauvreté.

Toutefois, l'afflux d'aides ou d'investissements extérieurs n'a pas que des effets positifs. Cela peut affecter la stabilité macroéconomique du pays, et poser des risques pour la soutenabilité de la dette extérieure. L'afflux, s'il ne sert pas à financer des investissements qui contribuent à un fort accroissement de la production ou s'il est constitué essentiellement de prêts coûteux, pourrait aussi accroître l'endettement extérieur du pays. Cela pourrait conduire à une forte appréciation de la monnaie locale, ce qui pénaliserait les exportations, ou être source d'importante inflation s'il y a un fort accroissement de la demande pour les produits domestiques.

Un autre souci que pose l'afflux de capitaux extérieurs est la question de la capacité d'absorption. Cependant, en dépit de la faiblesse avérée des institutions de Madagascar, nous estimons que les autorités sauront mettre en œuvre l'augmentation conséquente prévue des investissements, et ce en grande partie grâce au soutien des PTF et aux efforts continus de renforcement des capacités d'investissement. La mise en place en février 2017 d'une unité en charge de la coordination et du suivi des investissements au niveau de la Présidence en constitue un exemple. Par ailleurs, la grande majorité du programme d'investissement pour 2017-2019 ayant été décidée en étroite collaboration avec ses principaux financeurs, cela réduit les risques de mauvaise sélection des projets et de mauvaise allocation des ressources. Le risque le plus important est que les investissements financés par l'extérieur soient sous-exécutés, ce qui retarderait leurs effets bénéfiques, mais en même temps cela réduirait les autres risques liés à la viabilité de la dette et la surchauffe de l'économie.

Quels sont les défis majeurs que Madagascar doit mener pour être sur la voie de l'émergence ?

Ces défis peuvent être résumés en quatre points : la promotion d'une croissance inclusive, la création de davantage d'espace budgétaire, le renforcement de la gouvernance économique et de la lutte contre la corruption, et enfin le renforcement de la stabilité et du développement du secteur financier.

Pour le premier point, les principaux défis résident dans la promotion des secteurs pour lesquels Madagascar dispose d'un potentiel important (mines, textile, tourisme, agro-industrie). Les efforts en cours pour promouvoir ces secteurs, comme l'élaboration de lois et de codes, devraient être poursuivis, en veillant à ce qu'ils s'inspirent des meilleures pratiques internationales et ne remettent pas en cause les efforts de collecte de ressources fiscales. Il s'agit également de résoudre les problèmes sociaux critiques (politique de protection sociale) et les déficits d'infrastructures (routières, portuaires, énergétiques), deux sujets essentiels à une croissance économique forte et à la réduction de la pauvreté. Enfin, les autorités devraient s'atteler à promouvoir un climat des affaires incitatif (allègement des procédures administratives, mise en place d'un système judiciaire fort et équitable, recherche de solutions pérennes pour les problèmes énergétiques).

En ce qui concerne le second point portant sur l'espace budgétaire, les défis à relever sont de collecter davantage de ressources intérieures, et contenir, voire réduire les dépenses non prioritaires. Sur ces deux plans le gouvernement a déjà avancé, à la fois en termes de collecte de recettes fiscales et d'amélioration de la qualité des dépenses publiques, notamment avec le remboursement de différents arriérés, l'élimination des subventions aux pétroliers, l'accroissement des dépenses en faveur des secteurs sociaux et des infrastructures. Il s'agit de consolider les acquis.

Le troisième point, sur l'amélioration de la gouvernance, constitue un défi de taille vu le manque de progrès sur le sujet. Durant la crise politique, les institutions se sont affaiblies et la corruption s'est largement répandue. Depuis le retour à l'ordre constitutionnel, les autorités ont entrepris de renforcer le cadre juridique et institutionnel à travers l'adoption de différentes lois et stratégies. Elles ont aussi accru l'indépendance des agences de lutte contre la corruption en les dotant de plus de moyens financiers. Nous pensons que ces efforts doivent être poursuivis, et surtout se traduire par des condamnations effectives. Il y a déjà de bonnes bases pour engager des actions concrètes qui confirmeraient la volonté de l'État de lutter contre la corruption.

Enfin, le dernier défi est la stabilité et le développement du système financier. Madagascar dispose d'un système

of donors and the ongoing efforts to strengthen investment capacity. The establishment in February 2017 of a unit in charge of investment coordination and monitoring at the presidential level constitutes an example on how to improve coordination for instance. Moreover, the vast majority of the investment program for 2017-2019, which is already planned in close collaboration with key donors, reduces the risks of poor project selection and poor resource allocation. The most significant risk in fact is that externally financed investments will be under-implemented, which would delay their beneficial effects, but this would at the same time reduce risks associated with debt sustainability and the overheating of the economy.

What are the major challenges that Madagascar must meet to develop and become an emerging market?

The challenges can be summarized in four points: the promotion of inclusive growth, the creation of more fiscal space, the strengthening of economic governance and the fight against corruption, and finally the strengthening of the financial sector's stability and development.

For the first point, the main challenges reside in the promotion of the sectors for which Madagascar has significant potential (mines, textile, tourism, and agribusiness). The efforts underway to promote these sectors, like the formulation of laws and codes, should be pursued, ensuring that they draw heavily on best international practices and that do not call into question efforts to mobilize domestic fiscal resources. It is also about resolving critical social problems (social protection policy) and the infrastructure deficits

(roads, ports, energy), two essential elements for strong economic growth and the reduction of poverty. Finally, the authorities should step up their efforts to promoting the business climate (easing of administrative procedures, establishment of a strong and equitable judicial system, a search for long-term solutions for energy problems).

With regards to the second point of raising fiscal space, the challenges to be met include raising more domestic resources, and containing, even reducing non-priority spending. On these two fronts, the government has already progressed, both in terms of the collection of tax revenues and the improvement in the quality of public spending, notably with the reimbursement of arrears, the elimination of subsidies at the pump, the increase in spending in favour of social sectors and infrastructure. It is continuing to consolidate the gains.

The third point, on the improvement in governance, constitutes a sizeable challenge in view of the lack of progress on the topic. During the recent political crisis, institutions were weakened and corruption spread. Since the return of constitutional order, the authorities have undertaken actions to strengthen the judicial and institutional framework through the adoption of various laws and strategies. They have also increased the independence of the anti-corruption agencies by equipping them with more financial means. We believe that these efforts must be pursued, but must also result in actual convictions. There is already a good basis for undertaking concrete actions that would confirm the State's willingness to fight against corruption.



© SHUTTERSTOCK - KRISTI BLOKHIN

financier peu développé, segmenté, faiblement supervisé et largement dominé par des filiales de banques extérieures. Il ne contribue pas efficacement à la mise en œuvre de la politique monétaire ni au soutien de l'économie. Pour réussir, l'île doit disposer d'un système financier stable et fort. Des actions sont en cours dans ce sens et il faut les mener à terme.

Que penser des efforts engagés par le gouvernement ces deux dernières années en termes de gouvernance ?

La période de transition a laissé un lourd tribut puisqu'au cours de la période 2009-2013, on a assisté à une importante détérioration des indicateurs de gouvernance. Toutefois, depuis le retour à l'ordre constitutionnel en 2014, les autorités se sont lancées dans une campagne destinée à restaurer la bonne gouvernance. Elles ont adopté une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption et renforcé le cadre institutionnel et législatif en la matière. On peut citer les lois portant création des Pôles anti-corruption (PAC) ou celle renforçant les déclarations de patrimoine et leur utilisation dans les enquêtes liées à la corruption. De plus, il semble que de nombreuses démarches sont en cours afin de renforcer le cadre juridique, concernant notamment la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, ou encore le recouvrement des avoirs illicites. Ces initiatives sont des étapes importantes. Malgré tout, la stagnation, voire la dégradation des différents indicateurs de gouvernance est révélatrice du fait que de nombreux défis pour instaurer la bonne gouvernance restent encore à relever. À titre d'illustration, l'indice de perception de la corruption publié par Transparency International classe Madagascar à la 123^e place en 2015 et en 145^e place en 2016, soit un recul de 22 places. Il est donc impératif que les réformes entreprises aboutissent à des résultats tangibles pour convaincre la population de leur bien-fondé et de la volonté réelle du gouvernement d'avancer sur ce front.

Quel est l'état d'avancement de la FEC ?

La mise en œuvre de la FEC semble être sur la bonne voie. Pourtant, de nombreux risques pèsent sur la réussite du programme – certains sur lesquels les autorités n'ont pas prise, car ils sont dus à des facteurs externes, et d'autres sur lesquels elles ont le pouvoir d'agir. Les risques extérieurs viennent notamment des changements au niveau des termes des échanges, de la baisse de l'aide extérieure, de la perte d'accès préférentiels sur le plan commercial, de la baisse des IDE ainsi que de l'évolution des prix des matières premières sur le marché international et pour lesquelles Madagascar est fortement dépendante (pétrole, riz pour les importations, métaux pour les exportations). On citera aussi les catastrophes



© DR

naturelles auxquelles le pays est régulièrement exposé. Les risques internes concernent, entre autres, les faibles capacités de mise en œuvre, les dérapages au niveau fiscal qui sont d'origine politique (on devrait par exemple transférer davantage de ressources aux entreprises publiques) ou l'instabilité politique.

Au vu de tout cela, quelles sont les perspectives pour Madagascar ?

Sur la base des informations disponibles à l'heure actuelle, la performance sur le plan économique devrait se renforcer à moyen terme avec les augmentations prévues des investissements publics soutenus par la continuation des réformes structurelles. Ainsi, le taux de croissance économique devrait atteindre 4,5 % en 2017, puis monter progressivement jusqu'à 5,5 % en 2019. Néanmoins, pour que cette bonne performance se concrétise, il faut une maîtrise par les autorités des différents risques évoqués, liés à l'afflux de l'aide extérieure et des IDE, particulièrement la question de capacité d'absorption et la maîtrise des défis macroéconomiques qui y sont rattachés. La bonne performance dépend également de la poursuite des réformes destinées à améliorer le climat des affaires, et surtout le redressement de la société Jirama, qui reste un grand problème pour ses impacts sur le budget et la croissance économique. Nous espérons que les réformes lancées ces jours-ci dans ce sens vont se poursuivre. ■

Finally, the last challenge is the stability and development of the financial system. Madagascar has a poorly developed, segmented financial system that is not well supervised and largely dominated by foreign banks. It is not efficiently contributing to the implementation of monetary policy nor to supporting the economy. To succeed, the island must have a stable and strong financial system. Actions are underway in this direction and they must be carried out to completion.

What about the efforts undertaken by the government these last two years in terms of governance?

The transition period left a heavy toll since, during the period 2009-2013, we witnessed a significant deterioration in the governance indicators. However, with the return to constitutional order in 2014, the authorities launched a campaign intended to restore good governance. They adopted a new strategy to fight corruption and strengthened the institutional and legislative framework in this area. Other examples are the laws dealing with the creation of Anti-Corruption Centres or the strengthening of asset declarations and their use in investigations associated with corruption. Moreover, steps are being taken to strengthen the judicial framework, concerning



© SHUTTERSTOCK - CHOMBOSAN

notably the fight against money laundering and the financing of terrorism, and even the recovery of illicitly acquired assets.

These initiatives are important steps. Despite all this, the stagnation, even the deterioration of the various governance indicators suggests that numerous challenges to establish good governance still need to be met. For illustration purposes, the Corruption Perception Index published by Transparency International ranks Madagascar in the 123rd spot in 2015 and in the 145th spot in 2016, a drop of 22 spots. It is therefore imperative that the reforms undertaken lead to tangible results to convince people to showcase the government's genuine willingness to move forward on this front.

What is the progress status of the ECF?

The implementation of the ECF is on track. However, several risks weigh on the program's success – some of which the authorities have no control over, since they are due to external factors, and others on which they have the power to act.

The external risks result notably from changes in the terms of trade, the decline in foreign aid, the loss of preferential trade access, the decline in FDI as well as the evolution of raw material prices on the international market and on which Madagascar is highly dependent (oil, rice for import, metals for export). Another example is the natural disasters to which the country is regularly exposed.

The internal risks relate to, among other things, weak implementation capacity, fiscal slippage that is politically designed (for example more resources should be transferred to public companies) and political instability.

In view of all this, what are the perspectives for Madagascar? On the basis of the available information at the present time, performance on the economic front should strengthen in the medium term with the scheduled increases in public investment supported by ongoing structural reforms. In this manner, the economic growth rate should reach 4.5% in 2017, then gradually increase to 5.5% in 2019. Nevertheless, for this good performance to materialise, it is necessary for the authorities to gain control over the various risks mentioned that are associated with the influx of foreign aid and FDIs, particularly the question of absorption capacity and management of the macroeconomic challenges pertaining to it. Good performance also depends on the pursuit of reforms intended to improve the business climate, and especially Jirama's recovery which remains a major problem due to its impact on the budget and economic growth. We hope that the reforms recently launched in this direction will continue. ■