

Economie souterraine, Endettement et Finances publiques à Madagascar

Olivier Ramahatra *

SUMMARY : The relation between the underground economy (the informal sector) debt and public finance poses interesting political and economic questions. In Madagascar as well as in many developing countries, growing fiscal crisis and the increase in public debt and the attendant severe impact on society are the major characteristics of public finance. The regression of the production system results in the enlargement of sectors of distribution as the arena for accumulation of wealth develops into parallel channels to the official sector which is faced with scarcity of supply. In this context the economic base of the state, which is largely based on foreign trade tends to shrink. The volume of the underground economy and the importance of its activities are related to the weight, area of application of the fiscal system as well as the extent of control and regulation of economic activity. The shortage of state revenues, namely because of loss of opportunities resulting from the underground economy transforms the deficit into a structural one. Thus, the underground economy constitutes one of the counterparts of debt. The underground economy stands for the cost of reproduction of the productive system. In the dynamics of the relation of forces which prevails between the underground economy and the official economy which, although weakened, is largely supported by the outside world, the underground economy becomes a condition necessary for the functioning of the internal logic of the system. It also ensures the development of self centered industry.

L'économie souterraine représente un phénomène mondial. L'économie souterraine, parallèle, marginale, diffuse, encore appelée le marché noir, ou secteur informel regroupe un ensemble d'activités plus ou moins légales ou totalement illicites qui échappent aux circuits officiels. Elle correspond à un phénomène volontaire de

* Docteur ès Sciences Economiques, Ingénieur Civil des
Télécommunications

1. Tanzi V. - *The Underground Economy in the United States and Abroad*,
Lexington Books, 1982.
2. Hart J. - *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*,
in : The Journal of Modern African Studies, march 1972, pp. 61-89

soustractions aux structures institutionnelles, ce qui provoque un conflit de légitimité et d'autorité.

A Madagascar, la relation entre économie souterraine et politique économique revêt une importance considérable par l'ampleur des activités cachées.

La régression du système productif provoque l'élargissement de la sphère de distribution comme lieu d'accumulation des richesses (spéculation, marché noir...) et développe, des circuits parallèles à côté des circuits officiels caractérisés par la rareté de l'offre,³

La base économique de l'Etat, largement assise sur le commerce extérieur, a tendance à diminuer du fait de l'extension de l'économie souterraine.

La relation économie souterraine - endettement - finances publiques pose ainsi une question intéressante sur le plan pratique, économique et politique. A cet effet, il est d'abord utile d'estimer le manque à gagner pour les finances publiques compte tenu du poids de l'Etat dans la vie économique avant d'approfondir l'examen de l'impact de cette économie souterraine.

Manque à gagner pour les finances publiques du fait de l'économie souterraine :

En raison du caractère flou de l'économie souterraine, on ne trouve dans la comptabilité nationale aucune mesure explicite de l'étendue de ce secteur ou de ses flux. Même s'il était possible pour une année de référence donnée, il serait difficile d'évaluer les mouvements annuels ultérieurs. Par convention, le PIB officiel comporte une part d'économie souterraine à hauteur de 10 pour cent.

Par nature, l'ampleur du phénomène ne peut faire l'objet que d'estimations.

³ Ramahatra, O. - Pour une politique économique au cours de la phase de réhabilitation et de redressement, in : *Les fondements théoriques des programmes de stabilisation du Fonds Monétaire International à Madagascar*, thèse Paris X, 1986.

Exposé des différentes méthodes d'estimation⁴.

La première estimation se fonde essentiellement sur la différence observée entre le nombre de personnes dont on pense, compte tenu des données démographiques, qu'elles font partie de la population active et le chiffre officiel de la population active.

Les données démographiques tirées de l'unique recensement national (1975)⁵ attribuent 50 % de la population totale à la population active présumée (occupée ou non).

Par contre, le chiffre officiel de la population active se déduit du taux brut d'activité (population active/population totale) estimé à 30 %. En conséquence, toutes choses égales par ailleurs, la part de l'économie souterraine est estimée à 40 % de l'ensemble de l'économie. Par ailleurs, les résultats de l'étude sur le développement urbain de Grand Antananarivo⁶ donnent une proportion de 40 % pour l'emploi informel et, par conséquent 40 % de part de l'économie souterraine dans la capitale.

Le rapprochement des deux résultats est instructif compte tenu du poids d'Antananarivo dans la vie nationale. En ce qui concerne les finances publiques, 80 % des dépenses totales de l'Etat y sont décaissées tandis que 70 % des recettes totales y sont encaissées.

La deuxième estimation se réfère à l'économie souterraine saisie à travers le besoin de financement des ménages mesuré par Dépenses - (Revenus salariaux et revenus non salariaux)⁷.

4 Tanzi V - L'économie souterraine, in : *Finances et Développement*, décembre 1983, pp. 10-13.

5 INSRE - Analyse des données démographiques. Recensement 1975, Série Etudes et Analyse, pp. 1-98 - Recensement 1975, Série, Etudes et Analyse Enquête post-censitaire, pp. 1-50.

6 Aura Groupe Huit BCEOM - L'estimation de l'emploi dans la zone d'étude. Développement Urbain du Grand Antananarivo 1985 DAUH/UNCHS MAG 79009/82011.

7 INSRE - Enquête sur les budgets des ménages : en milieu urbain (1977) en milieu rural (1980).

Cette estimation procède par étapes en milieu rural et en milieu urbain.

Les hypothèses de travail retenues en milieu rural sont :

- revenus salariaux indexés au salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) ou salaire minimum d'embauche (SME), soit : Revenus salariaux (1984 = SME (1984) - SMIG (1980) X revenus salariaux (1980).
- autres revenus et dépenses indexés à l'indice du coût de la vie en milieu traditionnel, soit - valeur (1984) - Indice (fin 1983) - Indice (1980) X valeur (1980).
- dépenses constituées de dépenses monétaires à 100 %.

L'économie souterraine en milieu rural⁸ peut être estimée en valeur minorée par le besoin de financement mesuré par : Dépenses - (Revenus salariaux + Revenus non salariaux), soit en 1980 : 28 492 Fmg par ménage et en 1984 : 62 365 Fmg par ménage et en valeur totale : en 1980 : 46 648 811 920 Fmg et en 1984 : 102 107 719 900 Fmg.

En assimilant la part des ménages ruraux dans le PIB à leurs dépenses, la part de l'économie souterraine est exprimée par le ratio besoin de financement/dépenses, soit : en 1980 : 26,95 % et en 1984 : 30,72 %. En milieu urbain, des hypothèses semblables sont retenues en se référant à l'année 1977.

La proportion de l'économie souterraine en milieu urbain est exprimée par le ratio besoin de financement/dépenses, soit en 1977 : - 8,82 % et en 1984 : 25,6 %.

Au total, la part de l'économie souterraine peut être estimée en moyenne pondérée à 28,5 % en 1984.

⁸ Ramahatra, O. - Une estimation de l'économie souterraine d'après les enquêtes INSRE sur les budgets des ménages, in : *Les fondements théoriques des programmes de stabilisation du Fonds Monétaire International à Madagascar*, thèse Paris X, 1986.

Certains bailleurs de fonds inclinent à attribuer une sous-estimation de l'ordre de 40 % du PIB officiel du fait de l'économie souterraine hors économie de cueillette. Si tel est le cas, le ratio de base des programmes d'ajustement (déficit du compte courant/PIB) se situerait à des valeurs soutenables, bien inférieures aux 11 % (1986). La sévérité des programmes d'ajustement en serait largement atténuée.

D'autres estimations peuvent être envisagées, même si elles n'ont pas abouti dans la situation présente :

- Economie souterraine vue à travers l'évasion et la fraude fiscales par analyse des différentes catégories d'impôt. Malheureusement les statistiques fiscales sont inexploitable et le retour de l'épargne préalablement constituée à l'extérieur complique encore le problème.
- Economie souterraine saisie à travers l'examen des statistiques monétaires partant de l'hypothèse que la circulation fiduciaire hors banque est directement influencée par l'importance de l'économie souterraine. En effet, les fuites du système peuvent être appréhendées au niveau de la balance des paiements (erreurs et omissions, sur-facturation à l'importation, sous-facturation à l'exportation) et des agrégats monétaires par l'évolution de la circulation fiduciaire hors banque en valeur absolue et/ou relative à la monnaie.

Critique des différentes estimations

Concernant la première estimation, le chiffre officiel de la population active prête à controverse. En effet, de véritables enquêtes Démographie-Emploi n'ont pas été effectuées.

Concernant la deuxième estimation, les hypothèses relatives au réajustement des salaires apparaissent bien fragiles. En outre, si l'indexation des autres revenus et des dépenses est soutenable, il n'en demeure pas moins que l'indice du coût de la vie, seule indice disponible - n'est pas représentatif de l'espace national par exclusion des activités parallèles et de tout ce qui se passe en dehors de la capitale. L'indice est probablement plus élevé à la campagne qu'en ville. Enfin, l'hypothèse des dépenses à 100 % monétaires semble bien restrictive.

En définitive, quelle que soit la méthode utilisée, on ne peut nier que l'importance de l'économie souterraine est considérable. Il convient certes de considérer toutes ces estimations avec prudence⁹. Au titre d'ordre de grandeur uniquement, la part de l'économie souterraine, à l'exclusion de l'économie de cueillette sera retenue à 40 % compte tenu de la relative convergence des estimations.

Impact de l'économie souterraine sur les finances publiques

L'extrême réglementation, l'importance du secteur public et les taux d'imposition élevés constituent autant de facteurs qui favorisent le développement des activités parallèles¹⁰.

L'économie souterraine apparaît alors comme mécanisme permettant d'échapper à l'impôt et à la réglementation. Le secteur financier non institutionnel reflète bien son fonctionnement¹¹. Son volume et l'ampleur de ses activités dépendent du poids et du champ d'action de la fiscalité ainsi que de l'étendue du contrôle et de la réglementation dont l'activité économique fait l'objet.

Ainsi l'évaluation du système fiscal fournira une estimation du manque à gagner pour les finances publiques du fait de l'économie souterraine¹².

A cet effet, les deux principaux indicateurs - pression fiscale et élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB - évoluent conformément au tableau suivant :

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Pression fiscale (%)	13,9	12,7	11,9	11,0	11,7	12,3
Elasticité	0,7	0,2	0,7	0,6	1,5	1,4

Source : Ministère des Finances et de l'Economie.

9 Tanzi, V. - op. cit., p. 13.

10 Tanzi, V. - op. cit., p. 10.

11 Wai, U.T. - The Role of Unorganized Financial Markets in Economic Development and in the Formulation of Monetary Policy, in : *Savings and Development*, Milano, N 4, 1980, p. 259.

12 Les retombées des finances publiques sur l'économie souterraine (financement par les dépenses publiques) ne sont pas prises en compte dans cette évaluation en raison de l'indisponibilité de données. Par conséquent, l'estimation est sous-évaluée.

Deux constatations majeures se dégagent à la lecture de ce tableau : tendance à la baisse de la pression fiscale et faible élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB.

L'évolution bien inquiétante de la pression fiscale peut provenir du rétrécissement de l'assiette fiscale du fait notamment de l'extension de l'économie souterraine (de plus en plus d'activités échappent au fisc). En ce qui concerne l'élasticité, ses faibles valeurs traduisent la rigidité du système fiscal qui reflète la non application de la législation due à sa complexité pour les contribuables et au rapport des forces qui prévaut entre l'économie souterraine et l'économie officielle.

En définitive, si l'élasticité moyenne est prise égale à l'unité, la part de l'économie souterraine estimée à 40 % du PIB entraîne une moins-value fiscale relative de 40 %.

Ceci équivaut pour les années récentes au montant des recettes du Fonds National Unique de Péréquation (FNUP)¹³ et à près de 70 % du déficit des opérations globales du Trésor et par conséquent d'endettement intérieur net.

C'est dire l'importance et l'enjeu du rôle de l'économie souterraine pour les finances publiques à travers les liens intertemporels qui s'établissent entre déficits et dettes.

Impact du développement de l'économie souterraine dans le processus d'endettement

Cet impôt peut être analysé selon deux axes :

- structurel¹⁴.
- financier.

13 Le FNUP créé en 1977 gère les ressources et les emplois des Fonds de stabilisation des produits - Caisse.

14 Structurel au sens de relatif à la structure, au système productif.

Point de vue structurel

La logique de fonctionnement du système productif malgache¹⁵ peut être rappelé brièvement de la façon suivante :

- La ville opère une ponction sur les ressources du monde rural par le maintien de termes de l'échange intérieurs défavorables à la campagne : Celle-ci, productrice de l'essentiel des exportations subit des pertes considérables de pouvoir d'achat (prix réels au producteur décroissants et prix au producteur/prix internationaux insuffisants). Le monde rural finance ainsi, par le jeu des termes de l'échange extérieurs, les importations en crise (biens d'équipement et de consommation intermédiaire et finale destinés principalement à la ville). A ce niveau, la crise des importations est régulée par l'économie souterraine sous forme d'"industrie auto-centrée" qui se développe principalement en ville.

A son tour, le repli des communautés paysannes sur l'auto-subsistance reporte toute la pression sur l'éco-système soumis dès lors à un vaste processus de détérioration sous forme notamment de déforestation. Le dépassement démographique qui en résulte tôt ou tard réforme alors le schéma du système productif sur la ville à travers les flux d'exode rural.

Dans ces conditions, le système productif souffre d'une grande instabilité car le repli sur l'éco-système n'est pas régulé par l'investissement agricole.

Dans ce contexte de système productif régressif, la suppression de l'impôt sur le minimum fiscal (impôt de capitation) et de la taxe sur les bovidés (1973) a desserré les contraintes d'intégration progressive des paysans dans les rapports marchands. Le système fiscal a si vite montré ses limites qu'il a fallu recouvrir depuis 1977 aux ressources du FNUP pour financer une partie des dépenses publiques.

Ainsi la capture des ressources du FNUP, indispensable à l'équilibre des finances publiques, précipite le repli des communautés paysannes, le largage des villes et en définitive le recours croissant à

15 Ramahatra, O. - *Les fondements théoriques des programmes de stabilisation du Fonds Monétaire International à Madagascar*, thèse Paris X, 1986.

l'endettement pour financer l'économie officielle. Un espace de conflit s'établit entre le développement de la base de ressources essentiellement agricoles, et les finances publiques.

En définitive, le développement de l'économie souterraine a été favorisé par son rôle de régulateur, en termes d'emploi, à la suite de la crise des importations. Mais, se faisant, l'expansion de l'économie souterraine tend à stabiliser la base économique et par conséquent fiscale de l'Etat qui se voit contraint de recourir davantage à l'endettement (intérieur et extérieur).

Point de vue financier

L'augmentation de la pression fiscale et par voie de conséquence un meilleur équilibre des finances publiques n'ont pas été réalisés dans le passé.

En outre est-il réaliste d'envisager dans l'immédiat ou à terme une inversion de la tendance ?

L'insuffisance des recettes de l'Etat - notamment du fait du manque à gagner entraîné par l'économie souterraine - rend le déficit budgétaire structurel.

Or, par définition, tout déficit est financé sur emprunts intérieurs (y compris par création monétaire) et/ou extérieurs. Les dettes d'hier font les déficits d'aujourd'hui.

Jusqu'à présent, les déficits ont été jugés sur leur impact présumé sur l'activité économique courante, sur le taux d'inflation et sur la balance des paiements¹⁶.

La sous-estimation de l'effet cumulé d'une succession de déficits budgétaires provient du caractère présumé temporaire de ces effets.

Un déficit peut certes avoir un effet positif sur la performance économique de l'année en cours mais aussi des effets négatifs sur la performance économique future si l'accroissement de la dette publi-

16 Greffe (X) : Economie publique, *Economica*, Paris, 1975.

que devient excessif, si des anticipations négatives se forment et si l'investissement diminue à terme.

Ces divers enchaînements montrent toute l'importance des liens intertemporels entre déficits et dettes.

Si les déficits étaient de nature cyclique, la dette publique n'augmenterait pas à terme et, en pourcentage du PIB, peut même diminuer si le taux de croissance est suffisamment élevé.

Cependant des situations très différentes se présentent lorsque :

- les déficits sont élevés et ne résultent pas de fluctuations cycliques de l'économie mais ont un caractère structurel.
- la croissance se ralentit
- les taux d'intérêt réels sont élevés.

Le déficit s'accumule d'année en année et la dette publique rapportée au PIB s'accroît.

Ce phénomène constitue à Madagascar comme dans beaucoup de pays en développement, un des principaux aspects des finances publiques avec son cortège d'effets sévères sur la société.

Sous les effets conjugués de la croissance de la dette publique et du niveau élevé des taux d'intérêt réels, la composante "paiement d'intérêt" connaît alors une croissance rapide.

Au total, le déficit budgétaire s'alimente de lui-même par la composante "paiement d'intérêt" des dépenses publiques.

En d'autres termes, si la pression fiscale reste inchangée ainsi que la part des dépenses dans le PME à l'exclusion des paiements d'intérêt, le déficit budgétaire augmente. Seuls un alourdissement de la fiscalité et/ou une réduction des autres postes de dépenses permettraient, à condition d'atteindre un montant supérieur à celui de l'augmentation des paiements d'intérêt, de réduire le déficit budgétaire et de contenir l'explosion de la dette publique. Plus le temps passe, plus la dette s'accumule, plus les augmentations d'impôt et/ou les réductions de dépenses nécessaires pour contenir le déficit devront être importantes.

C'est pourquoi la tentative de financement par l'inflation constitue, en dernière analyse, le danger principal de l'accumulation de la dette publique¹⁷.

Quels sont alors les effets d'une dette publique¹⁸ importante sur l'économie ?

Cinq effets principaux se dégagent :

- sur les taux d'intérêt dont la hausse peut être freinée pendant un certain temps par des entrées des capitaux extérieurs.
- sur les déficits futurs par la composante "paiement d'intérêt"
- sur l'investissement et la consommation et partant sur la performance future de l'économie en liaison avec les deux effets précédents.
- sur le taux de change et par conséquent sur les échanges commerciaux et les mouvements de capitaux.
- sur les anticipations inflationnistes à terme qui deviennent défavorables.

En somme, l'économie souterraine, qui était apparue comme un mécanisme permettant d'échapper à l'impôt et à la réglementation représente aussi une des contreparties de l'endettement. Par contre, elle reste le régulateur de l'activité économique, au moins en terme d'emploi dans les villes par le développement d'une "industrie auto-centrée".

Ainsi se dégage la problématique de l'économie souterraine :

- Exutoire, soupape de sécurité
- ou frein à l'orthodoxie, la rigueur fiscale et financière.

17 Carlson (K.M.) : Large Federal Budget Deficits : Prospectives and Prospects, in : *FRB of St Louis Review*, Octobre 1976.

18 La dette publique comprend la dette publique intérieure et la dette publique extérieure.

L'économie souterraine représente le coût de reproduction du système productif. Dans la dynamique du rapport de forces qui prévaut entre l'économie souterraine et l'économie officielle affaiblie mais soutenue massivement par l'extérieur, l'économie souterraine devient une condition nécessaire du fonctionnement de la logique interne du système - La survie est à ce prix. La seule stratégie possible serait un processus de mimétisme économique de l'économie souterraine par le secteur institutionnel, associé à une extension du champ d'action de ce dernier¹⁹.

En conclusion, tout le pari pour la politique économique repose sur l'intégration progressive de l'économie souterraine dans le processus de modernisation. C'est au fur et à mesure de la réhabilitation par étapes du secteur moderne en crise que l'économie souterraine s'adaptera aux nouvelles règles du jeu imposées par le secteur moderne.

BIBLIOGRAPHIE

DGP/BIT Enquête sur le secteur informel dans le Grand Antananarivo. Direction Générale du Plan. Antananarivo. 1980.

Gendarme, R. L'économie de Madagascar, Diagnostic et Perspectives de développement, Coijan, Paris, 1963.

INSRE Analyse des données démographiques. Recensement 1975, Série Etudes et Analyse pp. 1-98.

INSRE Recensement 1975, Série Etudes et Analyse : Enquête post-censitaire, pp. 1-50.

Ramahatra, O. Une estimation de l'économie souterraine d'après les enquêtes INSRE sur les budgets des ménages, in : les fondements théoriques des programmes de stabilisation du Fonds Monétaire International à Madagascar, thèse Paris X, 1986.

19 Chandavarka, a. - *Le secteur financier non institutionnel et les implications macro-économiques qu'il entraîne pour la politique de l'épargne*. Colloque international sur la mobilisation de l'épargne des ménages dans les PEP, Yaoundé, 10-15 décembre 1984, p. 14.