

VERSION PRELIMINAIRE ET INCOMPLETE

MADAGASCAR



REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES
Volume 1 : Rapport Principal
LA POLITIQUE BUDGETAIRE APRES DEUX ANS DE CRISE
POLITIQUE ET COMMENT L'INVESTISSEMENT PUBLIC
PEUT CONTRIBUER A LA CROISSANCE DU PAYS

Banque mondiale
Août 2011

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	vi
RESUME EXECUTIF	vii
PARTIE I : L'ANALYSE DE LA SITUATION BUDGETAIRE ACTUELLE	1
Chapitre 1 : La faiblesse chronique des revenus...mais un potentiel à exploiter	3
Chapitre 2 : L'ajustement des dépenses publiques est aggravé par des lacunes systémiques.....	14
Chapitre 3 : Les sources de financement et les risques budgétaires.....	31
Chapitre 4 : Recommandations pour aider l'Etat à jouer son rôle	38
PARTIE II : LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DE L'ETAT	62
Chapitre 5 : La faiblesse de l'investissement public	64
Chapitre 6 : L'allocation de l'investissement ou la différence entre intentions et réalité	76
Chapitre 7 : La dégradation du stock de capital ou la course contre la montre de l'Etat malgache	87
Chapitre 8 : Le système de gestion du budget d'investissement	92
Chapitre 9 : Quelles actions pour que l'investissement public devienne efficace ?.....	105

Equivalents Monétaires
Unité monétaire = Ariary

1.00 dollar US = 1990 Ariary

Année fiscale

1^{er} janvier au 31 décembre

SIGLES ET ABREVIATIONS

AFD	Agence Française pour le Développement
ARMP	Agence de Régulation des Marchés Publics
BAD	Banque Africaine de Développement
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CBN	Cadre Budgétaire National
CDBF	Cour de Discipline Budgétaire et Financière
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
DAAF	Direction des Affaires Administratives et Financières
DGD	Direction Générale Des Douanes
DGI	Direction Générale des Impôts
DRH	Direction des Ressources Humaines
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
FER	Fonds d'Entretien Routier
FMI	Fonds Monétaire International
FRAM	Fikambanan'ny Ray Aman-dRenin'ny Mpianatra
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
KRAOMA	Kraomita Malagasy
MAP	Madagascar Action Plan
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OGT	Opérations Générales du Trésor
OMERT	Office Malagasy d'Etudes et de Régulation des Télécommunications
OMH	Office Malgache des Hydrocarbures

OMNIS	Office des Mines Nationales et des Industries Stratégiques
ONG	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ORDSEC	Ordonnateurs Secondaires
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PGA	Paierie Générale d'Antananarivo
PIB	Produit Intérieur Brut
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SPAT	La Société du Port à gestion Autonome de Toamasina
STAR	Société Tananarivienne d'Articles Réfrigérés
TELMA	Telecom Malagasy
TG	Trésoriers Généraux
TIC	Technologies of Information and Communications
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
WBI	World Bank Institute
WISCO	Wuhan Iron and Steel

REMERCIEMENTS

Cette revue des dépenses publiques intervient après plus de 2 ans de crise politique, marquée par le retrait des principaux bailleurs de fonds. Les appuis budgétaires avaient été suspendus dès la fin 2008 à cause de graves déviations de gouvernance et le programme du FMI s'est terminé en juin 2009. Aucun programme n'a été depuis repris, limitant les échanges avec l'administration malgache pendant cette période de transition.

Le groupe des partenaires au développement ainsi que les autorités se sont pourtant accordés pour que prenne place cette Revue des dépenses publiques. L'équipe de la Banque mondiale, conduite par Jacques Morisset, a été composée de Francis Ratsimbazafy, Dieudonné Randriamanampisoa et Cynthia Mireille Faure. Elle a bénéficié de l'appui interne de Renaud Seligmann, Alain d'Hoore, Aurélien Kruse et John Panzer. Les contributions techniques du FMI est aussi à remercier, notamment Jens Reinke et Martin Petri.

Le groupe des partenaires au développement regroupé autour de l'appui budgétaire a joué un rôle important en nous aidant à mobiliser les autorités pendant la préparation de cette étude et à nous guider pendant sa finalisation. Les contributions de Philippe Latapie (Ambassade de France), Emmanuel Fourmann (AFD), Jean-Marie Vianney Dabire (Banque Africaine de Développement) et Charlotte Adrien (UE) méritent d'être soulignées.

Enfin, il nous reste à remercier l'équipe du Ministère des Finances, sous l'égide de son Secrétaire Général, Mme. Vonintsalama Andriambololona, ainsi que les Directeurs du Budget, du Trésor, des Impôts et des Douanes pour leur écoute et leur volonté de nous transmettre l'information budgétaire.

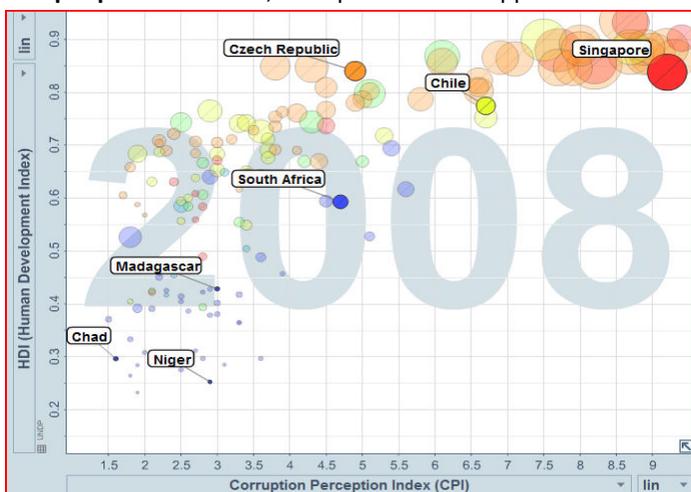
Vice-président:	Obiageli K. Ezekwesili (AFRVP)
Directeur des opérations:	Haleh Bridi (AFTS4)
Directeur sectoriel:	Marcelo Guigale (AFTPM)
Chef secteur:	John Panzer (AFTP1)
Chef d'équipe de projet:	Jacques Morisset (AFTP1)

RESUME EXECUTIF

i. Pour qu'un Etat fonctionne il lui faut de bonnes institutions et des dirigeants de qualité. Parfois, certains avancent que des institutions de confiance suffisent car elles permettent de mettre en place des garde-fous aux possibles écarts ou tentations des dirigeants. Cette logique s'applique sans nul doute à des pays industrialisés, notamment les USA où le respect des institutions est considéré comme le ciment de la société.

ii. Or, à Madagascar, le respect des institutions est dérisoire : seule 1/5 de la population interrogée en 2008 reportait faire entièrement confiance à la Présidence et les taux étaient encore plus faibles pour des institutions comme l'Assemblée nationale (6%) et les Tribunaux (4%).¹ Cette défiance par rapport aux trois piliers du pouvoir politique (exécutif, législatif et judiciaire) n'était pas compensée par une confiance dans les hommes. Uniquement 15% des répondants croyaient en l'intégrité du Président, 12% en celle des députés, 7% en celle des juges et 11% en celle des membres du Gouvernement.

Graphique 1 : Pauvreté, corruption et développement humain



Source : www.gapminder.org

Note : L'indice de perception de la corruption provient de Transparency international (un score élevé indique moins de corruption), l'indicateur de développement humain est celui mesuré par le système des Nations-Unies, et le revenu par habitant

(représenté par la surface du cercle) est défini par la Banque mondiale. www.afrobarometer.org/. Ce pessimisme n'est pas généralisé en Afrique Sub-saharienne. Par exemple, en Tanzanie, la population interrogée indiquait des taux de confiance élevés dans la Présidence (65%), le Parlement (49%) et les Tribunaux (33%). Similairement au Ghana, 56 % répondaient faire totalement confiance dans la Présidence, 35% dans le Parlement et 30% dans les Tribunaux.

iii. Comment s'attendre à ce que le Gouvernement puisse être performant, à travers sa politique budgétaire, si la vaste majorité des Malgaches ne font confiance ni à leurs institutions, ni à leurs dirigeants ? Madagascar reste un des pays les plus pauvres du monde, avec un faible niveau de développement humain et une perception de la corruption élevée (Graphique 1).

iv. Le pays semble s'être enfermé dans un cercle vicieux. Parce que la perte de confiance en la performance budgétaire est quasi-généralisée les

citoyens ont appris à vivre en l'absence de l'Etat. Rien ou peu est attendu des dirigeants du pays ce qui explique qu'après la défiance est venue l'indifférence. Il est révélateur que moins d'1 malgache sur 10 soit capable de donner le nom de son Ministre des Finances. Plus grave est que dans ces conditions, les citoyens ne cherchent plus à remplir leurs devoirs comme celui de payer leurs impôts. Le Gouvernement n'est plus en mesure de fournir un socle minimal de biens et services publics si bien que les stocks d'infrastructure et de capital humain sont en chute libre depuis plusieurs décennies.

A la recherche d'une rupture

v. Baisser les taux de l'impôt sur le revenu de 22 à 15%. Introduire une loterie pour inciter les consommateurs à réclamer leurs factures. Apporter la lumière sur les comptes de correspondants par lesquels passent plus de 100 millions de dollars d'argent public chaque année. Introduire une classification fonctionnelle et géographique du budget d'investissement dans la Loi de Finances et les rapports d'exécution budgétaire pour que le Gouvernement informe et s'informe vers quels secteur et dans quelles régions vont ses investissements. Créer une plateforme de coordination entre les bailleurs et le Ministère de Finances pour procéder aux arbitrages intersectoriels.

vi. Ces actions font parties des recommandations qui sont formulées dans cette étude. Elles visent par leur caractère innovateur à provoquer les changements de comportements susceptibles de remettre en cause l'équilibre insatisfaisant dans lequel semble s'être installé la gestion des finances publiques à Madagascar. Au fil du temps, au gré de crises et des gouvernements, les équilibres budgétaires ont été préservés mais les changements structurels se sont faits attendre : la pression fiscale reste l'une des plus basses du monde, la qualité des procédures budgétaires inégale et les contrôles budgétaires virtuellement inexistantes. L'équilibre entre les changements économiques et les contraintes politiques n'est certainement pas facile à trouver mais la recherche d'une rupture avec le statut quo est une étape décisive pour transformer la politique budgétaire en un véritable instrument de développement économique à Madagascar.²

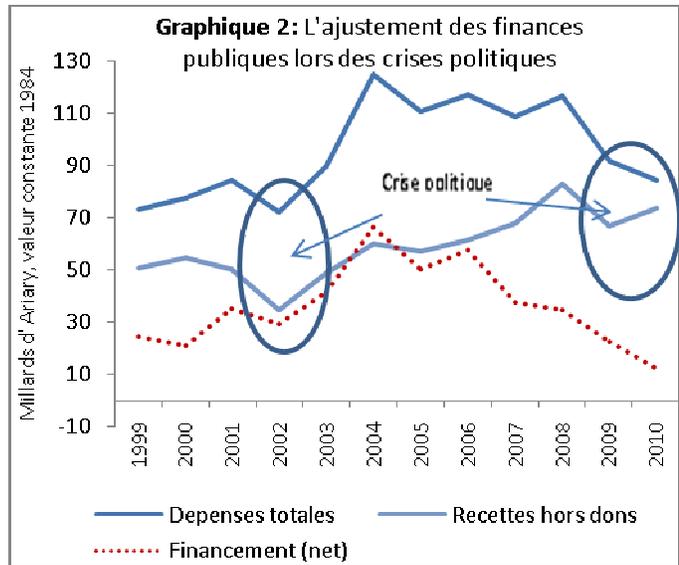
vii. Cette étude ambitionne de dresser l'état des lieux sur les finances publiques et la capacité du Gouvernement à utiliser une politique budgétaire pour relancer le pays sur une trajectoire de croissance accélérée et équilibrée. Pour y parvenir, elle est composée de deux parties, distinctes mais aussi complémentaires. La première cherche à examiner la situation fiscale après plus de deux ans de crise politique. Elle s'interroge sur l'évolution des principaux agrégats et leur soutenabilité au cours du temps. La deuxième partie se focalise sur le budget d'investissement, qui représente environ 40% des dépenses publiques et constitue la principale variable d'ajustement des finances publiques.

Le diagnostic de la situation budgétaire actuelle

² Pour un plaidoyer général, voir D. Acemoglu, *Theory, General Equilibrium and Political Economy in Development Economics*, *Journal of Economic Perspectives*, 24(2), pp. 17-32.

viii. Le diagnostic sur la situation budgétaire de l'Etat malgache après plus de deux ans de crise politique n'est pas tranché. D'une part, le déficit est resté sous contrôle grâce à l'ajustement des dépenses qui s'est aligné sur la baisse des recettes et, surtout, des financements (graphique 2). D'autre part, la politique budgétaire continue de souffrir des problèmes structurels qui l'ont caractérisée au cours des ces dernières années soit une faible fiscalisation, une dépendance aux financements externes, un manque de transparence et de suivi budgétaires ainsi qu'une couverture incomplète des opérations de l'Etat.

ix. L'ajustement sévère des dépenses publiques, de plus de 20% en termes réels entre 2008 et 2010, a permis de stabiliser les variables macroéconomiques et financières –un acquis important et à préserver. Cependant, l'Etat malgache ne compte plus aujourd'hui que pour 12-14% du PIB officiel ou 8-9% de l'ensemble des activités économiques du pays, alors que la littérature économique semble avancer que la taille optimale d'un Etat devrait se situer autour de 25-30% du PIB. Si cette valeur est indicative, car elle dépend des conditions et caractéristiques propres à chaque pays, elle souligne que Madagascar se trouve fort éloigné de la norme internationale.



Accroître la capacité financière de l'Etat

x. La capacité financière de l'Etat malgache se trouve forte réduite, ce qui l'empêche de jouer son rôle dans l'économie. Ses recettes sont minimales et ne sont pas compensées par des financements internes ou externes. Les opportunités d'emprunt sont extrêmement limitées en raison de l'étroitesse du marché local et du manque de crédibilité et de visibilité du Gouvernement sur les marchés internationaux de capitaux privés. L'unique recours a été l'aide officielle, dont les flux avaient augmenté de manière substantielle entre 2003 et 2008, mais qui n'ont jamais eu l'ampleur observée dans des pays comme l'Ouganda (3 fois plus), le Sénégal (2 fois plus) ou le Mozambique (1,5 fois plus).

xi. Depuis le début de la crise politique, la capacité financière de l'Etat a chuté à travers la baisse des recettes fiscales et le retrait partiel de l'aide. Si les régies fiscales (DGI et DGD) ont amélioré leur performance en 2009 et 2010, notamment le recouvrement de la TVA, celle-ci reste en-deçà de celle observée dans la majorité des pays africains, y compris pauvres et à prédominance agricole, comme le Mozambique et la Tanzanie. Contrairement à ce que l'on observe dans les pays riches en ressources naturelles et minières, les recettes non-fiscales ont aussi continué à plafonner autour de 1% du PIB, en excluant le versement de 100 millions d'USD par la compagnie minière WISCO.

xii. Le point de départ de toute réforme des finances publiques malgaches doit donc se bâtir sur la nécessité d'accroître la surface financière de l'Etat. Cette étude préconise trois voies qui offrent des possibilités complémentaires.

xiii. La première voie vise l'augmentation des recettes collectées. Jusqu'à présent cet objectif n'a pas été atteint en dépit des réformes de politique et d'administration fiscales mises en œuvre depuis 2005. Les structures tarifaires ont été simplifiées et les capacités de la Direction des Impôts et des Douanes améliorées, notamment par la mise en place de système de suivi informatisés. Ces réformes doivent être continuées car leur impact ne prendra place que dans la durée. Pour autant, elles pourraient ne pas suffire à produire des résultats dans le court terme, qui sont importants pour démontrer la réussite et encourager la poursuite des efforts.

xiv. L'étude argumente que le niveau des recettes publiques pourrait augmenter de 3-5 % points du PIB, et atteindre environ 15% du PIB, par la combinaison des mesures décrites ci-dessous :

- *Identifier les revenus non fiscaux qui sont payés par les entreprises sans remonter dans le budget.* Bien que ces montants soient difficiles à cerner, car éparpillés dans de multiples agences et établissements publics, un ordre de grandeur de 200 milliards d'Ariary (soit plus de 1% du PIB) n'est pas irréaliste. Ce montant ne serait pas de « l'argent frais », car déjà collecté par l'Etat, mais son inscription au budget contribuerait à la redevabilité des agences sur ces ressources et leurs utilisations.
- *Mieux fiscaliser les entreprises qui sont déjà imposées.* Les grandes entreprises (celles enregistrées à la Direction des Grandes Entreprises) contribuent pour plus de ¾ des impôts payés à Madagascar. Cette situation n'est pas exceptionnelle, en particulier dans les pays en développement dont elle reflète la concentration économique. Par contre, leur pression fiscale apparaît extrêmement faible, puisque les impôts ne comptent en moyenne que pour 11% de leurs chiffres d'affaires alors que la norme dans l'OCDE dépasse 20% et atteint même 30% dans un pays comme la France. Ce résultat suggère qu'il existe une marge de manœuvre à exploiter par les autorités, en tout cas sur certaines entreprises qui pourraient être sous-fiscalisées. Une pression fiscale moyenne équivalente à 15% du chiffre d'affaires de l'ensemble des grandes entreprises contribuerait à une hausse des recettes de l'Etat de 2 % du PIB.
- *Réduire le taux de l'impôt sur le revenu de 22 à 15%.* Cette mesure semble paradoxale car son effet immédiat serait de baisser les recettes de l'Etat de 0,5% du PIB. C'est pourquoi elle devrait prendre place en combinaison avec la lutte contre l'évasion fiscale proposée ci-dessus (de manière à créer un partenariat avec les entreprises) et offrirait une opportunité pour réviser un certain nombre de régimes fiscaux, notamment celui en faveur des zones franches.³ Cette

³ En 2008, la principale objection du secteur privé à la nouvelle loi des exportations (qui n'a pas encore été promulguée) avait été la hauteur du taux de l'impôt sur le revenu qui était de 25%.

approche devrait permettre un élargissement graduel de la base, comme cela a été d'ailleurs utilisé avec succès par l'Ile Maurice au milieu des années 2000, compensant ainsi la baisse initiale des recettes et offrant un système fiscal plus neutre entre ceux qui paient et qui ne paient pas (ou partiellement) leurs impôts.

- *Introduire une loterie pour inciter les consommateurs à déclarer leurs factures.* Cette mesure expérimentale encouragerait la fiscalisation des entreprises qui opèrent en dehors des circuits officiels en transférant les incitations aux consommateurs (cf. détails dans l'étude).

xv. La deuxième voie pour augmenter la capacité financière de l'Etat malgache reste l'aide internationale. A terme, le retour vers « l'ordre constitutionnel » devrait se traduire par la réapparition des flux financiers en provenance des bailleurs. Un tel retour pourrait se traduire par une augmentation d'environ 600 milliards d'Ariary (ou 3-4% du PIB) par rapport à 2010. Cette aide viendrait sans nul doute financer le budget d'investissement qui est, par tradition, la variable d'ajustement utilisée par les autorités malgaches.

xvi. La question est de mieux utiliser l'aide, ce qui interpelle à la fois les autorités et les bailleurs. La problématique de l'allocation de ces fonds et le suivi des projets est traitée dans la partie consacrée à l'analyse du budget d'investissement, mais il convient de remarquer que les fluctuations de l'aide contribuent à accentuer les cycles de l'économie malgache, accentuant ainsi sa fragilité. L'expérience internationale semble suggérer que, dans les pays fragiles, l'aide devrait privilégier la constitution d'un socle de capital humain et de bonne gouvernance.⁴ En plus, l'apport de l'aide ne devrait pas se faire au détriment des efforts sur la fiscalisation et sur les contrôles budgétaires qui ont parfois tendance à s'affaiblir dans les pays où le financement extérieur compte pour une part substantielle du budget.

xvii. La troisième voie est celle du secteur privé. Il est peu probable que l'Etat puisse recourir dans un avenir proche aux marchés de capitaux domestiques ou internationaux mais la contribution du secteur privé aux finances de l'Etat pourrait prendre place à travers des partenariats autour de projets en infrastructure ou dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Ce canal, déjà utilisé,⁵ requiert la mise en place de deux conditions qui ne sont pas encore remplies à Madagascar. La première est l'existence d'un cadre régulateur opérationnel de manière à contrôler les abus et les risques d'entente. La deuxième condition est la garantie que la rentabilité commerciale des projets soit maintenue par une politique transparente des prix, qui peut inclure une part de subventions, mais qui ne serait pas modifiée au gré des interférences politiques. L'apport du secteur privé pourrait aussi être valorisé par une gestion transparente et efficiente des actifs de l'Etat car les Ministères, les établissements publics et les entreprises publiques détiennent un patrimoine immobilier qui reste sous-exploité. Celui-ci pourrait non seulement rapporter de l'argent au Gouvernement mais en plus participer à l'effort d'aménagement du territoire qui par ses effets induits contribue au développement du pays. La vente des parts détenues par l'Etat dans certaines entreprises non-stratégiques (comme la production et la

⁴ Cf. Banque mondiale : *Conflict, Security and Development*, Rapport du Développement dans le monde, 2011.

vente de boissons) pourrait également renflouer les caisses publiques et, surtout, réduire les risques de conflits d'intérêt entre le secteur privé et les dirigeants.

Améliorer l'allocation des dépenses : savoir où l'on va

xviii. L'augmentation de la capacité financière de l'Etat malgache doit s'accompagner par une amélioration de la gestion des dépenses publiques. Le Gouvernement doit dépenser plus mais surtout mieux, ce qui implique qu'il sache comment les dépenses sont allouées et qu'il puisse évaluer si cette ventilation est conforme aux priorités du pays. Or, aujourd'hui, ni l'une ni l'autre de ces conditions ne sont réunies.

xix. Cette étude recommande trois lignes d'actions qui vont dans le sens d'une meilleure identification économique de la dépense pour répondre aux questions suivantes : Combien l'Etat dépense-t-il en capital physique ou en salaires ? Quelle est l'écart pour chaque Ministère, entre les dépenses votées et effectivement payées ? Quels risques les dépenses des établissements publics font-elles peser sur la gestion des dépenses publiques ? Il manque aux autorités un tableau de bord leur permettant de suivre l'évolution des dépenses publiques, qui est la première étape vers une gestion efficace et transparente ainsi que pour la maîtrise des risques.

xx. *La première action est d'améliorer la couverture du budget qui reste largement incomplète, car elle omet presque tous les établissements et entreprises publics.* Cet effort permettrait d'identifier l'ensemble des ressources publiques et leur utilisation, y compris par secteur, à un moment donné et dans le temps. En plus, l'inclusion des établissements et entreprises publics faciliterait l'identification des risques budgétaires qui leur sont associés, tels que leur vulnérabilité aux variations des prix de l'énergie (comme la JIRAMA ou le FER). En 2008, les interventions d'urgence avaient coûté plus de 0.5% du PIB à l'administration centrale. Les autorités doivent donc mettre en place des règles claires à travers desquelles les établissements et entreprises qui ne transmettraient par leurs rapports financiers seraient pénalisés, y compris par la suspension (partielle) de leurs subventions.

xxi. *La deuxième action est de clarifier la classification des dépenses.* Le budget est présenté actuellement à travers une classification économique de la dépense (salaires, fonctionnement hors salaires, investissements, etc.) et par Ministère. La première classification souffre d'imprécisions, alors que la deuxième est nécessaire mais insuffisante. Les autorités se doivent de mieux définir les dépenses en salaires et en capital physique. Une partie de la masse salariale est incluse dans les dépenses de fonctionnement hors salaires (par exemple pour les enseignants qui ne sont pas des fonctionnaires) ou même d'investissement. De même, les dépenses d'investissement ne servent pas toujours à acquérir des biens de capital physique et, inversement, certaines de ces dernières sont classées dans les dépenses de fonctionnement. Au-delà de la classification ministérielle, l'allocation du budget selon les priorités du pays requiert une approche programme qui a été adoptée à partir de 2005, mais dont les

⁵ Par exemple, la moitié des écoles sont privées à Antananarivo et quelques opérateurs privés sont déjà opérationnels dans les secteurs de l'énergie et de l'eau.

résultats sont restés décevants. C'est pourquoi une approche moins ambitieuse, car graduelle, sera proposée dont les contours seront esquissés autour du budget d'investissement (cf. la deuxième partie).

xxii. *La troisième action est de mieux maîtriser les étapes de la chaîne de la dépense car il n'existe pas d'informations publiques sur les paiements effectués par Ministère.* Les autorités se bornent à reporter les lignes de dépenses engagées, qui déjà diffèrent significativement de celles inscrites dans le budget, mais laissent de côté les montants liquidés, mandatés et payés. Le développement du système informatisé SIGFIP devrait pourtant renseigner sur toutes les étapes de la dépense, y compris celle du paiement qui est au bout du compte celle qui compte vraiment (le reste n'étant que des jeux d'écriture).

Moderniser la gestion financière

xxiii. Le Gouvernement ne doit pas seulement déterminer où il veut allouer ses dépenses mais aussi vérifier si elles y vont. Malheureusement, la gestion financière des finances publiques souffre de nombreuses lacunes qui avaient déjà été mises en évidence dans les exercices de revue PEFA en 2005 puis en 2008.

xxiv. L'étude met l'accent sur trois séries de réformes, dont la *première qui préconise de prêter une attention particulière aux comptes de correspondants au Trésor.* En effet, cette catégorie a explosé au cours des dernières années, concentrant près de 10% des dépenses publiques en 2010, alors qu'elles échappent aux contrôles budgétaires. La recommandation est donc de limiter cette pratique, contraire à l'orthodoxie financière. En outre, il est suggéré de procéder à un inventaire des comptes de correspondants et quand leur détenteurs appartiennent au secteur public, de publier l'information au titre de la gestion transparente des deniers publics.

xxv. *La deuxième série de réformes devrait porter sur la gestion des ressources humaines, qui reste obscure, non-efficace et ralentit les progrès qui pourraient être espérés à la suite de l'introduction de systèmes informatisés.* Le départ à la retraite prochaine de nombreux fonctionnaires représente un défi mais aussi une opportunité pour modifier les règles de recrutement et d'avancement, et surtout pour chercher à dépolitiser la fonction publique. Parallèlement, il y a aussi une opportunité pour déconcentrer certaines fonctions budgétaires, comme celle d'ordonnateur secondaire et de gestionnaire des ressources humaines, vers les responsables de projets ou de programmes. Le rôle de la Direction des Affaires Administratives et Financières et celle des Ressources Humaines resterait important, mais de coordination et de contrôle.

xxvi. *La troisième série de réformes vise à renforcer les contrôles.* L'expérience internationale rappelle que cette dimension de la gestion du budget est indispensable pour l'efficacité du Gouvernement car elle contribue à renforcer la crédibilité, la transparence et le suivi de l'exécution budgétaire. Or, malgré la profusion d'organes de contrôle, cette fonction est fortement négligée à Madagascar.

xxvii. Plusieurs recommandations sont formulées sur la base de récents rapports, y compris de la Banque mondiale, comme l'introduction du contrôle hiérarchisé et la mise en place de la Cour de

Discipline Budgétaire et Financière (CDBF).⁶ Le contrôle des passations de marchés, dont l'information est maintenant publiée par l'Autorité de Régulation (ARMP), doit aussi retenir l'attention car l'examen des marchés attribués en 2010 a laissé entrevoir plusieurs incohérences.

xxviii. La véritable question est de comprendre pourquoi les contrôles ne sont pas plus efficaces. Ils existent des raisons internes comme le manque de ressources humaines et financières et la complexité institutionnelle qui réduit la prise de responsabilité, qui devient trop diffuse pour être réelle. Les raisons fondamentales sont toutefois en dehors des organes eux-mêmes.

xxix. La recommandation est double. Premièrement, le pouvoir politique doit diriger l'effort en mettant en place un système d'incitation et de sanctions. Il faut en effet récompenser ceux qui respectent les règles, ou mieux encore ceux qui innovent pour les améliorer, tout en sanctionnant ceux qui ne les respectent pas. A Madagascar, même lorsque les déviations sont vérifiées dans la gestion des finances publiques, les sanctions ne suivent que rarement. Deuxièmement, il est indispensable de donner un droit de regard et de contrôle aux acteurs extérieurs à l'administration publique, non seulement les pouvoirs législatifs et judiciaires mais aussi les bailleurs de fonds et la société civile. Pour exister, ce droit de regard suppose l'accès à l'information et la capacité à l'analyser. L'expérience internationale a mis en évidence un certain nombre d'outils qui doivent être encore être adoptés et adaptés à Madagascar pour encourager la participation des acteurs de la société civile et des médias.

Pour que l'investissement public devienne un instrument de politique économique

xxx. L'investissement public est un des principaux instruments de politique économique dans presque tous les pays du monde. Il est utilisé à court terme pour relancer la demande globale et à moyen terme pour constituer les stocks de capital physique et humain du pays. Or, ce double rôle apparaît fort réduit à Madagascar.

xxxi. Le budget d'investissement de l'Etat malgache est l'un des plus faibles au monde, que se soit son montant (environ 400 millions de dollars par an), par habitant (2 dollars par 1000 habitant) ou par rapport à la taille de son économie (moins de 5% de son PIB). Plus grave encore, ce budget a chuté de plus de la moitié entre 2008 et 2010. A la lumière de ces chiffres, il n'est pas surprenant que Madagascar se trouve en retrait dans tous les domaines où l'investissement public est attendu jouer un rôle central. Il y a 9 fois moins de routes par km² qu'en Ouganda, 12 fois moins de production énergétique qu'au Mozambique. L'écart est encore plus saisissant par rapport aux pays émergents du continent : il y a 100 fois moins de routes pavées par km² qu'à l'île Maurice, 53 fois moins de KWh par habitant, la moitié moins de salles de classe primaire et 7 fois moins de lits d'hôpital.

xxxii. Non seulement le budget d'investissement est faible, mais il n'est pas alloué pour maximiser son impact sur la croissance économique. Depuis le début de la crise politique en 2009, les

⁶ Pour plus de détails, cf. Banque mondiale, FMI et GTZ. *Les priorités pour une gestion de la chaîne de la dépense*

investissements productifs ont chuté pour être remplacés par des équipements collectifs tels que des stades et des hôpitaux, qui ont certainement une valeur politique mais moindre au niveau économique. Cette allocation s'oppose à celle observée dans les pays émergents qui, dans la première phase de leur transition, avaient favorisé les projets d'infrastructure de base.

xxxiii. L'investissement public ne capte pas l'évolution du stock de capital. D'abord, seul 70% des dépenses enregistrées dans le budget d'investissement correspondent à des achats de biens de capitaux (souvent en plus des véhicules). Ensuite, les dépenses d'entretien sont fortement négligées si bien que les stocks existants se détériorent rapidement. Dans des secteurs clés comme l'agriculture, l'énergie et l'éducation, les dépenses en entretien ne dépassent pas 1% des stocks existants soit entre 3 et 5 fois moins de ce qui est préconisé par la Banque mondiale et la Banque Africaine de Développement.

xxxiv. Ce bilan sur la politique d'investissement public à Madagascar prend place dans un contexte où la gestion du budget d'investissement a pour ainsi dire été laissée entre les mains des bailleurs de fonds. L'aide internationale a non seulement traditionnellement financé environ 2/3 des projets inscrits et la moitié de ceux engagés, mais les bailleurs ont en plus joué un rôle influant dans leur sélection, exécution et contrôle.

xxxv. Le rôle prépondérant des bailleurs provoque une tension qu'il convient de mettre en évidence. D'une part, il se justifie pour combler les carences actuelles de l'Etat qui ne procède pratiquement à aucune évaluation indépendante ou à des arbitrages budgétaires, qui sont des étapes essentielles pour une gestion efficace du budget d'investissement. D'autre part, il est difficile de s'attendre à une forte implication des autorités si la conception et la gestion des projets leur échappe en grande partie. Pour illustrer, il suffit de rappeler que seule 14% et 17% de l'aide versée au secteur public malgache avait suivi respectivement les procédures nationales du budget et de passation de marchés en 2010. En outre, presque tous les projets continuaient d'être administrés par des unités de gestion indépendantes.⁷

xxxvi. Notre proposition de réforme de la politique d'investissement public à Madagascar est articulée autour de trois objectifs : (i) *dépenser plus pour ne plus être marginal* ; (ii) *dépenser mieux pour éviter les gaspillages* et (iii) *gérer efficacement pour réduire les fuites et les détournements*.

Dépenser plus

xxxvii. L'augmentation de l'investissement public est nécessaire car les besoins du pays sont immenses. L'accroissement de la surface financière de l'Etat, tel que suggéré auparavant, est impératif qu'il se traduise ou non par de nouveaux investissements. Les dépenses de fonctionnement sont aussi nécessaires, y compris pour assurer la rentabilité des projets d'investissements. Il faut des livres et des enseignants pour qu'une école fonctionne !

efficace, juin 2008.

⁷ Le manque d'alignement des projets financés par les bailleurs sur les procédures nationales s'explique en partie par le contexte politique, mais il existait déjà en 2008.

xxxviii. En parallèle, les autorités doivent se rappeler qu'un dollar de financement supplémentaire ne s'est pas traduit historiquement par une augmentation équivalente de l'investissement public. En effet, la capacité d'absorption du budget d'investissement doit être prise en compte car celle-ci n'avait été que de 80% pendant la période 2007-10. Ce taux ne représente qu'une moyenne, masquant de fortes variations entre Ministères, au cours du temps et suivant les sources de financement.

xxxix. La recommandation est donc, au-delà de chercher à accroître les sources de financement, d'identifier les obstacles qui ralentissent les décaissements des projets. Le suivi attentif des taux d'exécution par Ministère et par projet, à travers une collaboration étroite entre l'administration, les unités de gestion et les bailleurs a prouvé être une action simple mais fort utile dans plusieurs pays africains. A terme, du côté des bailleurs, une rationalisation du nombre d'unités de gestion et une harmonisation de leurs procédures s'inscrirait dans l'esprit de la Déclaration de Paris. Du côté de l'administration, une rationalisation du cadre institutionnel autour de la gestion de l'aide est souhaitée (cf. ci-dessous pour détails).

xl. L'expérience nationale a aussi montré que les taux d'exécution des projets d'investissement ont tendance à s'améliorer lorsque leur gestion est déconcentrée vers les administrations périphériques. Il est donc recommandé de renforcer cette tendance, notamment pour les projets dont les bénéficiaires sont ciblés localement.

xli. Enfin, il est suggéré de flexibiliser les taux de régulations utilisés pour réguler les décaissements en fonction des disponibilités du Trésor. Ces taux sont fixés par trimestre pour l'ensemble de la dépense alors qu'il serait possible en principe de les moduler par rapport à certaines priorités (surtout avec l'usage du SIGFIP qui permet d'obtenir l'information sur les décaissements pratiquement en temps réel). Une trop forte rigidité ralentit les décaissements sur les projets d'investissement financés sur ressources internes, qui se concentrent alors sur le dernier trimestre de l'année fiscale et ne peuvent plus être contrôlés efficacement.

Dépenser mieux

xlii. Pour dépenser mieux, l'Etat malgache doit se doter d'outils qui lui permettront de procéder à deux types de choix, liés mais pas identiques : (i) déterminer l'allocation sectorielle et géographique de ses investissements ; et (ii) identifier et sélectionner les projets à mettre en œuvre.

xliii. Le Gouvernement a adopté depuis 2005 une approche programme qui n'a pas produit les résultats escomptés. Les raisons sont multiples, à commencer par les insuffisances techniques jusqu'au manque d'incitations au sein de l'administration locale, mais le constat est sans appel. Aujourd'hui, les autorités n'apparaissent guère capables de déterminer vers quels secteurs et à quels endroits vont leurs investissements.

xliv. Pour cette raison, notre recommandation est de commencer par l'adoption d'une double classification du budget d'investissement. La première, expérimentée dans cette étude pour les années

2008-10, est par fonction/secteur ce qui permettrait d'identifier et d'informer les priorités du budget d'investissement. La deuxième serait par région ou commune. Ces deux nouvelles classifications ne demanderaient que des efforts limités à l'administration malgache mais constitueraient la première étape vers la mise en place d'une approche programme qui exige du temps, y compris dans des pays comme le Canada (10-15 ans).

xliv. La décision d'allocation des investissements nécessite une information fiable et des instruments analytiques. L'amélioration de l'information passe par une meilleure gestion des flux d'aide entre : (i) le Ministère des Finances et les ministères techniques (y compris les établissements publics) et (ii) le Ministère des Finances et les bailleurs de fonds.

xlvi. La maîtrise de l'information entre les Ministère des Finances et les bailleurs exige un effort de la part de bailleurs qui doivent mieux communiquer leurs interventions et leurs intentions. Pour le Gouvernement, l'ambition est de simplifier le nombre d'intervenants car aujourd'hui les portes d'entrées pour l'aide sont trop nombreuses (au moins 3 Ministères et la Banque centrale ainsi que plusieurs Directions au sein du Ministère des Finance) ce qui ne facilite pas la coordination. La création du Secrétariat de la gestion de l'aide au sein de la Primature en 2009 a déjà prouvé son utilité en permettant de centraliser les flux d'aide déclarés par les bailleurs. Cet effort doit être poursuivi en réconciliant cette information avec celle contenue dans le budget.⁸ A cet effet, notre recommandation est de mettre en place un « guichet unique » qui serait localisé au Ministère des Finances et qui inclurait les représentants des autres Ministères. Ce guichet permettrait de réduire les coûts d'information, de coordination et de transaction tout en augmentant les synergies et les compétences techniques.

xlvii. Le Gouvernement doit se donner les moyens analytiques pour évaluer la part des investissements (i) à effectuer entre infrastructure et services sociaux ; (ii) à répartir entre régions et (iii) entre nouveaux investissements et entretiens. Pour chacune de ces décisions, l'étude propose des critères sur la base des expériences internationales qui pourraient aider les autorités malgaches. A titre d'illustration, les pays émergents ont en moyenne investi dans deux projets d'infrastructure pour chaque projet social au début de leur transition afin de construire un socle minimal à leurs entreprises et parce que les premiers projets sont plus susceptibles de remplir les caisses de l'Etat et de subventionner de futurs projets sociaux. Le Brésil a utilisé des règles basées sur les efforts, les capacités et les besoins de chaque région pour déterminer l'allocation géographique de ses dépenses. Enfin, un ordre de grandeur indique que pour chaque 100 millions de dollars en nouvelles routes, il faudrait réserver environ 3 millions par an en dépenses d'entretien. Pour le secteur santé, ce ratio devrait être autour de 5 millions par an.

xlviii. Une fois que les décisions sur les grandes lignes du budget d'investissement sont prises, il est nécessaire d'identifier puis de sélectionner les projets. L'administration malgache prépare rarement des études de préféabilité et de faisabilité, indépendantes des bailleurs, mais sa principale lacune se trouve

⁸ L'intégration des flux d'aide dans le système de gestion budgétaire SIGFIP devrait aider à la maîtrise de l'information.

certainement dans le manque de sélectivité et d'arbitrages entre projets, notamment entre différents secteurs. En effet, les études de faisabilité sont généralement conduites par les bailleurs qui ne procèdent pas non plus à des arbitrages intersectoriels basés sur des critères explicites et n'aident pas les autorités à acquérir cette compétence.

xlix. Sur la base de l'expérience internationale, l'étude propose de renforcer cette fonction ; d'abord en l'ancrant résolument au sein du Ministère de Finances et, ensuite, en développant trois compétences : (i) le calcul de la rentabilité associée aux projets ; (ii) la projection de leur coût d'usage et (iii) l'évaluation de la capacité du Gouvernement à collecter les rendements. La combinaison de ces trois compétences devrait permettre de sélectionner les projets qui offrent la meilleure productivité marginale, ceux dont le coût d'usage est minimisé et ceux qui sont susceptibles de contribuer aux recettes de l'Etat lors de leur mise en œuvre.

I. Parce que les interférences politiques ne peuvent pas être complètement écartées de la gestion du budget d'investissement, il est proposé de les inclure explicitement parmi les critères de sélection, notamment pour les projets de taille conséquente. La méthodologie adoptée par le Gouvernement coréen peut servir d'inspiration comme suggéré dans le texte.

li. Le renforcement des compétences de l'administration malgache doit se faire en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds. Le transfert des outils d'analyse du budget d'investissement devrait être inclus dans la stratégie d'accompagnement des partenaires alors qu'elle a été complètement négligée jusqu'à présent. En plus, une telle collaboration devrait aider à l'émergence d'un partenariat entre les services compétent de l'Etat et les bailleurs, tout en facilitant l'alignement du budget sur les priorités du pays.

Gérer plus efficacement

lii. La gestion administrative et financière du budget d'investissement ne peut pas être considérée indépendamment des objectifs de dépenser plus et mieux. Elle ne diffère pas non plus de la gestion du budget dans son ensemble si bien que bon nombre des recommandations formulées auparavant contribuent à améliorer la gestion du budget d'investissement.

liii. L'attention est donnée à la nécessité de mieux contrôler les fuites et les détournements car les dépenses d'investissement, au vu de leurs montants, sont source de tentation. Dans ce sens, il est suggéré de renforcer deux étapes de la gestion financière des projets. La première recommandation est d'améliorer les contrôles au niveau de la passation des marchés publics car l'information publiée par l'Agence de Régulation des marchés publics révèle des incohérences, qui doivent être vérifiées. La deuxième recommandation est de renforcer les contrôles *a posteriori* des projets d'investissements par les organes compétents de l'Etat. Ces organes sont nombreux mais n'assurent pas vraiment leurs responsabilités à cause en partie de moyens limités et en partie du manque de volonté politique. Pourtant, il est bien établi que le suivi et les contrôles ex post sont des instruments puissants pour décourager la corruption et ainsi améliorer l'efficacité de la politique d'investissements.

liv. Pour que la vérification des passations de marchés publics et les contrôles ex post deviennent opérationnels et crédibles, il est proposé un partenariat entre les bailleurs de fonds et l'administration. Les premiers sont en général attentifs à la vérification des procédures utilisées autour de leurs projets, alors que l'Etat malgache ne procède pratiquement à aucun suivi et contrôle. Ce partenariat procurerait au moins trois types de bénéfices pour l'administration malgache : (i) accroître la motivation des fonctionnaires qui peuvent bénéficier de l'appui des partenaires ; (ii) réduire les possibilités d'entente entre les gestionnaires de projets et les organes de contrôles en imposant un droit de regard extérieur ; (iii) multiplier les capacités de contrôles en regroupant les moyens des bailleurs avec ceux des organes de surveillance. Réciproquement, l'administration deviendrait plus impliquée dans la gestion et le suivi des projets des bailleurs de fonds, qui représentent plus de deux tiers des projets inscrits dans la Loi de Finance.

lv. Plus fondamentalement, ce partenariat entre les bailleurs de fonds et l'administration permettrait de s'attaquer aux racines de la corruption. En effet, les contrôles ont pour objectif de réduire la corruption mais ne prennent pas place ou de manière imparfaite car une partie de l'administration souhaite préserver ses rentes.⁹ Selon D. Acemoglu et T. Verdier, ce comportement est rationnel pour les fonctionnaires qui désirent maximiser leurs gains.¹⁰ Les solutions proposées sont alors de renforcer les incitations des contrôleurs, par exemple en augmentant leurs salaires selon un critère de performance, ou de leur donner plus d'indépendance en les rattachant aux pouvoirs législatif ou judiciaire plutôt qu'à l'exécutif. Ces solutions restent difficiles à mettre en place à Madagascar car la modification des grilles salariales est périlleuse et les pouvoirs législatifs et judiciaires ne sont pas vraiment indépendants du Gouvernement. C'est pourquoi, à court terme, le plus aisé est encore de renforcer le droit de regard des bailleurs de fonds auxquels pourrait être associée la société civile.

⁹ Même quand les contrôles sont effectués, les fautes avérées ne sont que rarement suivies de sanctions.

¹⁰ Pour plus d'explications, cf. D. Acemoglu et T. Verdier, *The Choice Between Market Failures and Corruption*, *American Economic Review*, vol, 90, n.1, 2000.

PARTIE I : L'ANALYSE DE LA SITUATION BUDGETAIRE ACTUELLE

1. L'analyse de la politique budgétaire poursuivie par l'Etat malgache depuis la crise politique qui a commencé au début 2009 est difficile. D'abord, l'échange d'information n'est pas fluide, bien que des efforts aient été faits par l'administration, en raison du dialogue partiellement tronqué entre le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers. Ensuite, l'instabilité du contexte rend tout diagnostic de la situation actuelle incertain. Comme l'affirmait Niels Bohr dans sa célèbre controverse avec Albert Einstein au début du XXème siècle, l'évaluation du présent n'est possible que si nous sommes capables, même approximativement, de prévoir ce qui va se passer dans le futur.¹¹

2. Aujourd'hui, il est difficile d'anticiper la sortie de crise politique à Madagascar, surtout son calendrier. Cette incertitude influe sur le diagnostic de la politique budgétaire. Si une solution politique est trouvée à relativement court terme et se traduit par le retour massif d'aide étrangère, il pourrait alors être tentant de conclure que les autorités ont mené une politique courageuse en ajustant les dépenses publiques, limitant ainsi le déficit et les besoins de financement. Par contre, si la crise s'enlise et le retour du financement extérieur tarde à se manifester, la baisse des dépenses publiques, en particulier des investissements, risque de remettre en cause la capacité, déjà réduite, de l'Etat à fournir des biens et services de base à la population, à commencer par l'éducation, la santé, les infrastructures, la justice et la sécurité.

3. La première partie de cette revue des dépenses publiques a deux objectifs majeurs. Le premier est de retracer l'évolution de la politique budgétaire au cours de ces deux années de crise à travers une description de l'évolution des recettes, des dépenses et des financements publics. Le deuxième est de comprendre ces évolutions à la lumière des causes non seulement conjoncturelles mais aussi structurelles qui caractérisent le fonctionnement de l'Etat à Madagascar. L'ajustement des dépenses publiques, notamment des investissements, qui a pris place entre 2008 et 2010 trouve en partie son origine dans la faible pression fiscale, la forte dépendance du budget par rapport à l'aide et la quasi-impossibilité pour l'Etat de recourir aux emprunts sur les marchés financiers domestiques et internationaux ; des éléments qui existaient tous déjà avant l'émergence de la crise politique actuelle.

4. Le premier chapitre commence par une description et une analyse des recettes de l'Etat, y compris non-fiscales. Le deuxième chapitre poursuit par un examen des dépenses publiques, tant leur composition que leur évolution le long de la chaîne de la dépense. Une attention particulière est prêtée à certains aspects spécifiques, tels que les comptes des correspondants au Trésor et les opérations conduites par les établissements ainsi que les entreprises publiques. Le troisième chapitre examinera les

¹¹ Bohr et Einstein ont débattu sur l'état de la nature pendant que le premier argumentait contre le déterminisme et le réalisme, Einstein les défendait. Le déterminisme est la philosophie, sous-jacente à l'approche newtonienne de la science, que si tout peut être connu sur un système à un moment donné, tout peut être connu sur ce système à tout moment. A l'inverse, Bohr soutenait que la connaissance du présent ne peut être complète que si

sources de financement utilisées par l'Etat malgache, en distinguant celles en provenance des marchés domestiques et internationaux. Sur cette base, le quatrième chapitre conclut sur une proposition d'agenda de réformes articulée autour de trois axes : (i) le besoin d'élargir la capacité financière de l'Etat qui reste marginale ; (ii) la nécessité d'améliorer la gestion allocative des dépenses publiques et (iii) l'urgence de renforcer la transparence financière des opérations de l'Etat. Ces trois axes sont complémentaires et visent à accompagner les autorités dans leur effort d'amélioration de la politique budgétaire, pour qu'elle puisse enfin jouer son double rôle de stabilisateur macro-économique et de pourvoyeur de biens et services nécessaires au développement accéléré et équitable du pays.

Chapitre 1 : La faiblesse chronique des revenus...mais un potentiel à exploiter

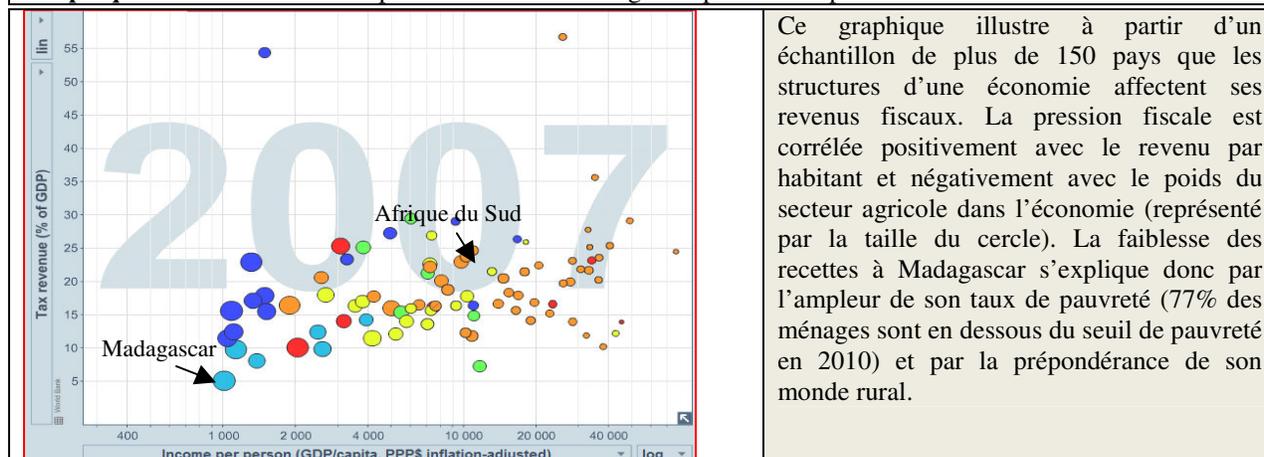
1. **Depuis l'émergence de la crise politique en 2009, les recettes publiques de l'Etat malgache ont diminué d'environ 20% en termes réels.** Le ralentissement économique a engendré une réduction de l'assiette fiscale et les recettes non-fiscales sont restées insignifiantes, à l'exception du paiement de 100 millions de dollars par la compagnie minière WISCO en 2010. Cette évolution n'a fait qu'affaiblir la capacité financière de l'Etat, déjà l'une des plus faibles au monde.

2. **Les marges de progression restent énormes.** D'abord, le recouvrement de l'assiette fiscale est loin derrière la performance de pays comme le Mozambique et la Tanzanie qui sont aussi pauvres et à prédominance agricole. Ensuite, les recettes non-fiscales sont inférieures à 1% du PIB alors que le pays peut compter sur l'exploitation de nombreuses ressources naturelles, y compris minières, halieutiques, et forestières dont les prélèvements ne sont pas toujours incorporés dans le budget de l'Etat. Ces déficiences expliquent la faiblesse chronique des recettes à Madagascar mais elles offrent aussi des pistes pour les améliorer tant dans le court que le moyen terme.

Les recettes fiscales : un recouvrement insuffisant

3. **Les déficiences du système d'imposition à Madagascar sont connues et ont été analysées par de nombreuses études au cours de ces dernières années.**¹² Le constat est que ce système apparaît ni efficace, ni équitable – la pression fiscale est faible et la prépondérance de l'imposition indirecte accentue les inégalités (graphiques 1 et 2). Ces deux déficiences s'expliquent en partie par plusieurs caractéristiques structurelles du pays. En effet, il est généralement admis qu'il est plus difficile de collecter des impôts quand le secteur agricole occupe une place importante dans l'économie, le revenu par habitant est faible, la croissance démographique continue d'être galopante, le secteur financier reste embryonnaire et que la corruption y est généralisée (cf. encadré).

Graphique 1 : La faiblesse de la pression fiscale à Madagascar provient en partie de la structure de son économie



Ce graphique illustre à partir d'un échantillon de plus de 150 pays que les structures d'une économie affectent ses revenus fiscaux. La pression fiscale est corrélée positivement avec le revenu par habitant et négativement avec le poids du secteur agricole dans l'économie (représenté par la taille du cercle). La faiblesse des recettes à Madagascar s'explique donc par l'ampleur de son taux de pauvreté (77% des ménages sont en dessous du seuil de pauvreté en 2010) et par la prépondérance de son monde rural.

Source : www.gapminder.org

¹² Voir par exemple, Banque mondiale, Revue des dépenses publiques, 2007.

La performance fiscale dépend des caractéristiques du pays

La littérature économique a établi que la performance fiscale est en partie corrélée à une série d'indicateurs de développement, structurels et institutionnel propres à chaque pays. Bien que les résultats et le sens des causalités varient, les tendances suivantes semblent avoir émergé :

- (1) Plus la part de l'agriculture est importante dans l'économie, plus les recettes fiscales sont faibles car ce secteur est majoritairement informel et dispersé sur l'ensemble du territoire ;
- (2) Une plus grande ouverture vers l'extérieur se traduit par plus de revenus car il est plus aisé de fiscaliser le commerce international.
- (3) Un revenu par habitant élevé se traduit par une meilleure performance fiscale car il correspond généralement à une plus forte capacité administrative à collecter des impôts ;
- (4) Une démographie galopante tend à réduire l'effort fiscal car il y est plus difficile d'identifier les contribuables (qui sont en général jeunes),
- (5) Une hausse de l'inflation est associée avec une baisse de la performance fiscale car la base fiscale tend à diminuer (retards dans l'ajustement) et qu'il devient plus facile pour les autorités de recourir à l'*inflation tax*;
- (6) Un système financier développé favorise le recouvrement fiscal par sa contribution aux facilités de paiements et de suivi des contribuables ;
- (7) La bonne gouvernance et la qualité des institutions sont corrélées avec des taux de pressions fiscales élevés car la corruption y est moindre, l'évasion limitée et les motivations des contribuables augmentées. L'effort fiscal est aussi généralement réduit en période d'instabilité politique.
- (8) Le lien entre la mobilisation des recettes fiscales et les flux d'aide reste ambigu et dépend fortement de la nature de l'aide et son ampleur.

Source: IMF (2010)

A cause de la crise, les recettes fiscales ont chuté mais de manière inégale

4. **Depuis le début de la crise, les recettes fiscales ont diminué.** La première cause se trouve dans le ralentissement économique qui a provoqué un rétrécissement de l'assiette fiscale. La sensibilité des recettes à la performance économique du pays n'est pas surprenante et se retrouve dans l'évolution parallèle de ces deux variables au cours de la dernière décennie (graphique 3). Il est encore utile de remarquer que la baisse de l'assiette fiscale n'a pas été compensée par une hausse des taux et/ou le recours à des prélèvements d'urgence entre 2008 et 2011.¹³

5. **Si la baisse des recettes fiscales a été généralisée entre 2008 et 2010, elle a toutefois varié selon le type d'impôts (tableau 1).** Elle a été particulièrement marquée pour les recettes provenant du commerce international (-30%) car les importations ont chuté de près de 70 % (en termes réels) durant cette période. Elle a aussi été significative pour les impôts directs (-25%) dans la mesure où la majorité des entreprises formelles ont vu leurs gains baisser pendant cette période de crise. Par contre, le niveau des recettes perçues sur les transactions domestiques est resté relativement constant entre 2008 et 2010. Cette tendance reflète en partie la hausse des recettes associées aux droits d'accise, dont les taux ont augmenté, et le maintien des recettes en provenance de la TVA (en hausse de 4% entre 2008 et 2010). Il convient toutefois de noter que cette dernière évolution sous estime la réalité car elle ne tient

¹³ Au contraire, le taux de l'impôt sur le revenu a baissé de 24 à 22% entre 2008 et 2011.

pas compte des remboursements effectués par le Trésor aux entreprises exportatrices et aux investisseurs qui ont diminué de manière substantielle au cours des trois dernières années. Si les remboursements avaient été inclus, le montant total des recettes nettes de TVA aurait augmenté de 27% entre 2008 et 2010, traduisant en cela une amélioration du recouvrement par l'administration fiscale.

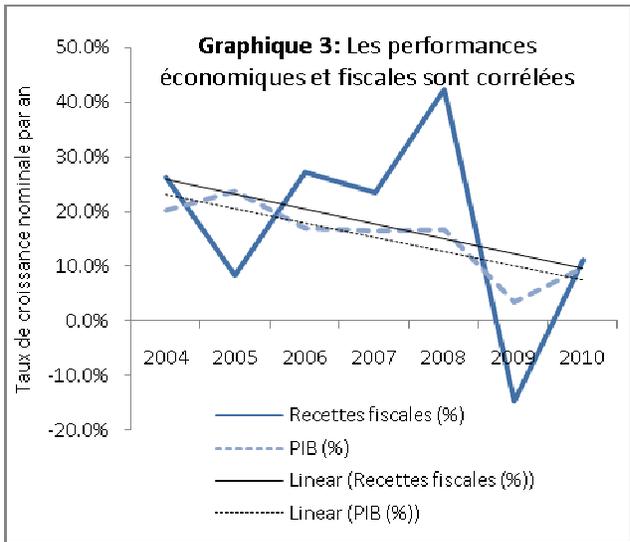
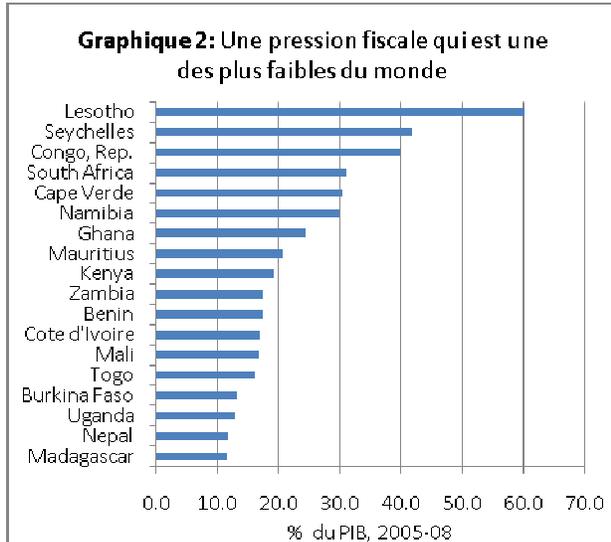


Tableau 1 : Evolution des recettes fiscales, 2008-10

	En millions d'Ariary de 2008			Variation annuelle (%)	
	2008	2009	2010	2009	2010
Recettes impôts intérieurs (DGI)	1,079,838	935,097	959,255	-13%	3%
Impôts sur les revenus, bénéfiques et gains	532,761	420,815	406,284	-21%	-3%
dont impôts sur les revenus	285,750	240,132	197,022	-16%	-18%
Impôts sur la propriété	29,186	9,656	8,800	-67%	-9%
Impôts sur les biens et services	494,439	499,283	538,910	1%	8%
dont Taxe s/ valeur ajoutée	348,205	348,785	364,457	0%	4%
dont Droit d'accise/Taxe consom	134,042	143,268	167,533	7%	17%
Autres recettes fiscales	23,452	5,344	2,967	-77%	-44%
Droits et taxes s/ le commerce extérieur (DGD)	1,007,359	684,938	691,453	-32%	1%
Droit de douanes	219,516	148,346	143,641	-32%	-3%
Taxe s/ valeur ajoutée	482,514	329,784	322,577	-32%	-2%
Droit d'accise	478			-100%	
Taxe s/ produits pétroliers	100,755	82,417	75,298	-18%	-9%
TVA s/ produits pétroliers	204,048	124,277	149,660	-39%	20%
Autres	48	114	278	137%	144%
TOTAL	2,087,197	1,620,035	1,650,133	-22%	2%

Source : Ministère des Finances, OGT

La performance de l'administration fiscale s'est améliorée mais reste encore loin de son potentiel

6. Les administrations fiscales (DGI) et douanières (DGD) ont amélioré leur performance de recouvrement depuis le début de la crise, surtout en 2010, compensant en

partie l'impact de la réduction de l'assiette sur les recettes. Cette amélioration est captée par la hausse effective du taux de taxation (qui est mesuré comme le ratio des recettes fiscales par rapport à l'assiette fiscale) sur les transactions tant domestiques qu'internationales. Le taux effectifs de taxation associé aux impôts perçus sur les transactions domestiques (par rapport à la consommation) est passé de 3.6% en 2008 à 4.1% en 2010, soit une amélioration de 13% en deux ans (graphique 4). Au niveau des douanes, l'amélioration a été encore plus spectaculaire car le taux effectif de taxation (par rapport aux importations) est passé de 8% à 16% entre 2008 et 2010, soit un doublement du taux de recouvrement.¹⁴

7. **Ces hausses reflètent en partie les efforts entrepris au sein des administrations (la DGI et la DGD) pour améliorer le recouvrement de l'assiette fiscale.**¹⁵ Depuis 2006, un certain nombre d'initiatives ont pris place pour améliorer l'administration fiscale et douanière, y compris l'informatisation du système et la rationalisation des tarifs pratiqués (cf. encadré). Au niveau des douanes, par exemple, la contribution du système Gasynet a permis une progression des contrôles --la proportion de déclarations et de conteneurs scannés a augmenté respectivement de 8 à 12 % et de plus de 100 % entre 2009 et 2010, ce qui a réduit la fraude fiscale.

Les réformes initiées en matière de fiscalité

Politique fiscale : Depuis la mi-2000, sous l'impulsion des bailleurs, le Gouvernement malgache a considérablement simplifié son système fiscal et douanier, avec l'élimination de nombreuses taxes et la réduction des taux afin de chercher à élargir la base fiscale. Aujourd'hui, le régime douanier est constitué de 4 tarifs (y compris 0) et les principales taxes domestiques sont la TVA (avec un taux de 20%), l'impôt sur le revenu des sociétés et des personnes physiques (avec un taux maximum de 22%), et la taxe sur les salaires.

Administration fiscale : A l'instar de nombreux pays, les services fiscaux et douaniers ont été graduellement informatisés. De simples innovations, comme l'obligation pour les grandes entreprises de payer leurs impôts électroniquement, commencent à porter leurs fruits. Un accompagnement a aussi permis de renforcer les services concernés par des formations. Le système de salaires a également été modifié pour accroître les incitations à une meilleure performance.

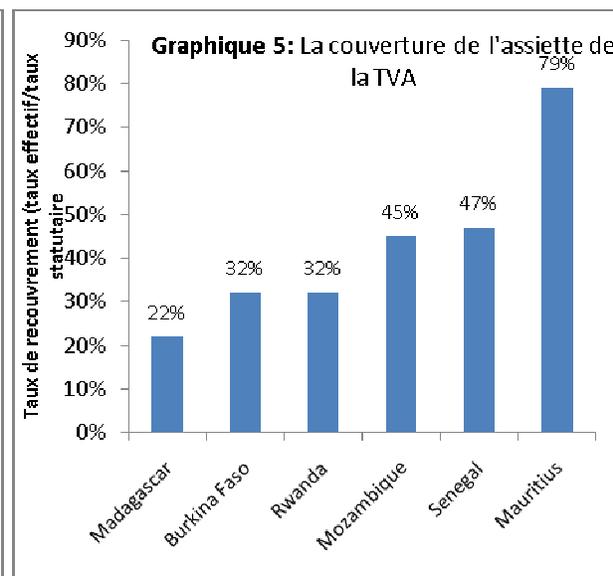
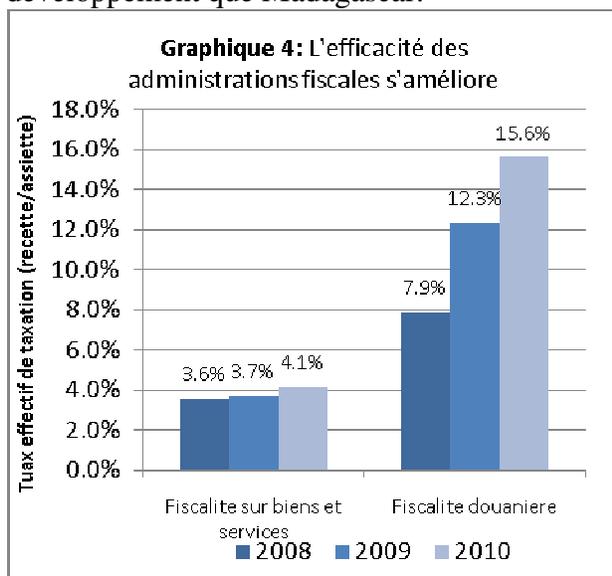
8. **Les efforts des administrations fiscales et douanières sont encourageants mais leurs capacités de recouvrement sont encore faibles par rapport aux normes régionales et internationales.** Pour illustrer, il suffit de procéder à une comparaison des taux de recouvrement observés sur un échantillon de pays de la région. Cet exercice a été mené en premier lieu pour la TVA dont les recettes ne sont équivalentes qu'à 4% de la consommation domestique alors que le taux « théorique » est de 20%.¹⁶ En d'autres termes, le taux de recouvrement à Madagascar n'est que de 24% de son assiette potentielle (4/20), alors qu'il atteint 78%, 47% et 32% respectivement à l'Ile Maurice, Sénégal et Burkina Faso (graphique 5).

¹⁴ Cette amélioration a pris place tant sur le recouvrement des tarifs douaniers dont le taux effectif est passé de 2,5% en 2008 à 4,9% en 2010, que sur celui de la TVA (de 5,4 à 10.6% entre 2008 et 2010). Ces hausses s'expliquent en partie par le changement de composition des importations (vers des biens de consommation qui sont plus taxés que les équipements et les matières premières)

¹⁵ Dans les années qui ont précédé la crise politique, il s'était avéré que l'entreprise TIKO ne payait que partiellement ou pas ses impôts. Sa quasi-disparition a certainement permis de mieux fiscaliser le secteur de l'agro-alimentaire.

¹⁶ Le taux de couverture de la TVA ne doit pas forcément atteindre 100% de la consommation, car certains secteurs bénéficient d'exonérations légales et que les petites entreprises (par exemple avec un chiffre d'affaire inférieures à 100 000 dollars à Madagascar) ne sont pas obligatoirement assujetties à la TVA. Il n'en reste pas moins que le recouvrement réel de la TVA par rapport à son potentiel à Madagascar est très éloigné de celui observé à des pays présentant des caractéristiques similaires comme le Burkina Faso et le Mozambique.

9. **Au niveau du cordon douanier, le taux de recouvrement des droits n'est que de 29% du montant potentiel qui aurait dû être collecté sur les importations déclarées à Madagascar, alors qu'il atteint 41% au Mozambique, 44% au Burkina Faso et 60% au Sénégal.**¹⁷ Par contre, le taux de recouvrement de la TVA sur les importations à Madagascar (36%) est proche de celui reporté par le Burkina Faso (37%), Mozambique (35%) et Sénégal (40%). Il n'en reste pas moins que la fiscalité sur les transactions internationales est aussi loin du niveau atteint dans des pays africains qui présentent approximativement le même niveau de développement que Madagascar.



10. **Cette conclusion sur la faiblesse du recouvrement des impôts à Madagascar est confirmée par une récente étude de la Banque mondiale** (cf. encadré). Elle est fondamentale car si l'administration fiscale malgache parvenait à atteindre un taux de recouvrement équivalent à celui du Mozambique, son niveau de recettes de TVA pourrait doubler pour atteindre presque 900 milliards d'Ariary par an. Ce niveau de recettes serait obtenu sans un élargissement de l'assiette fiscale actuelle ; simplement en admettant que l'administration fiscale malgache devienne aussi performante que celle du Mozambique, qui reste elle-même largement au-dessous des standards internationaux.

L'effort fiscal à Madagascar : une comparaison internationale

Dans une étude récente, trois chercheurs de la Banque mondiale ont voulu déterminer l'effort fiscal de nombreux pays en comparant les montants actuellement collectés avec ceux prédits par une analyse économétrique. La valeur prédite est mesurée en prenant en compte l'impact moyen estimé de plusieurs caractéristiques (économiques, sociales et démographiques) de chaque pays sur le recouvrement des impôts. L'effort fiscal est mesuré comme le ratio du montant observé par rapport au montant prédit.

L'effort fiscal à Madagascar est égal à 0.69, ce qui est l'un des plus faibles de l'échantillon de 104 pays. Il est équivalent à celui observé en République du Congo mais significativement inférieur à celui de pays africains comme le Cameroun (0.86), la Côte d'Ivoire (1.23), le Ghana (1.29) et le Kenya (1.59).

Source : T. Le, B. Moreson-Dodson et J. Rojchaichanthorn, *Expanding Taxable Capacity and reaching Revenue Potential: Cross-Country Analysis*, World Bank. Policy Research paper, N. 4559, Mars, 2008

¹⁷ Le taux de recouvrement est mesuré comme le ratio du taux effectif par rapport au taux statutaire. Le taux statutaire des droits de douanes est la moyenne des tarifs telle qu'elle est calculée par l'OMC (source : World Tariff

Pourquoi la performance des administrations fiscales et douanières reste sous-optimale ?

11. **Le recouvrement fiscal à Madagascar est faible pour plusieurs raisons.** Premièrement, il est souvent invoqué que la collecte des impôts est rendue difficile à cause de la structure de l'économie (comme cela a été mis en évidence auparavant) qui favorise l'évasion fiscale. La part des activités rurales, de petites tailles et éparpillées sur un immense territoire, rend plus difficile la tâche de l'administration fiscale. Il est aussi certain que la prédominance de l'économie non bancarisée (seul 1 personne sur 15 possède un compte bancaire) ainsi que la prolifération de la corruption sont des éléments clés derrière le faible recouvrement fiscal. Bref, il est estimé que 40% du PIB officiel n'est pas soumis à l'impôt car il évolue en dehors des circuits officiels de l'économie.¹⁸

12. **La deuxième raison est qu'il existe un certain nombre d'entreprises et d'activités enregistrées mais qui ne paient pas ou peu d'impôts car leur situation financière ou leur secteur d'activités leur permet d'échapper à l'administration fiscale.** Parmi les secteurs qui échappent (partiellement) à la fiscalité sont tous ceux qui bénéficient de régimes favorables tels que les entreprises exportatrices ou celles qui évoluent dans les secteurs miniers ou touristiques.¹⁹ Par conséquent, la collecte des impôts est fortement inégale à Madagascar, car concentrée autour de quelques activités. Les secteurs qui contribuent le plus sont par ordre décroissant : (i) tabacs et alcools (16.7%) ; (ii) prestation de services (15.2%) ; (iii) industries (8.9%) et (iv) et communications (7.1%). Ces quatre secteurs comptent ensemble pour presque la moitié des recettes fiscales intérieures. En revanche, les secteurs des mines, du tourisme et de l'agriculture qui sont considérés comme les vecteurs de croissance de l'économie malgache apparaissent comme des contribuables peu importants. Par exemple, les entreprises minières ne comptaient que pour 2.6% des recettes totales collectées par la DGI en 2010.

13. **La troisième raison, partiellement liée à la deuxième, est que si les grandes entreprises sont les plus grands contribuables du pays, elles restent sous fiscalisées.** Les grandes entreprises comptaient pour 79% des recettes fiscales domestiques en 2010, et les 10 plus grandes entreprises pour pratiquement ¼ du total. Pourtant, leur pression fiscale n'était que de 10.4% de leur chiffre d'affaires pour l'ensemble des grandes entreprises et 14% pour les 10 plus grandes en opération en 2010. Ces faibles taux suggèrent une sous-fiscalité relativement importante. A titre de comparaison, les impôts payés par les grandes entreprises au Royaume Uni, aux Pays Bas et au Canada dépassent 20% de leurs chiffres d'affaires.²⁰

Profiles, 2010).

¹⁸ Voir, Andreas Buehn and Friedrich Schneider, *Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries*, Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, Vol. 1, 2007-9. La part du secteur informel est estimée à 39.7 % du PIB officiel en 2000.

¹⁹ Les régimes fiscaux spéciaux ont retenu l'attention des autorités et de leurs partenaires au cours des années qui ont précédé la crise. Cet effort a mené à l'adoption de la Loi des grands investissements miniers en 2002 et de la révision de la Loi sur les exportations (ou entreprises franches) en 2008. D'une manière générale, ces lois correspondent aux pratiques internationales même si elles sont encore perfectibles. Leur problème principal concerne leur application, notamment celle de la nouvelle loi sur les exportations qui n'a pas encore été promulguée (son adoption en 2008 prévoyait sa mise en vigueur en 2010). Il existe également une série d'exonérations qui sont prises de manière ad hoc, comme sur les investissements touristiques en préparation de la réunion de l'Union Africaine en 2008, ou en faveur de certaines entreprises privilégiées qui avaient été un des éléments menant à la suspension de l'appui budgétaire et du programme du FMI à la fin 2008.

²⁰ Cette comparaison dépend de la structure et les bénéfices de chaque entreprise et est donc indicative. Le taux d'impôts payés par les grandes entreprises à Madagascar est cependant plus élevé qu'aux USA qui se caractérise

14. La quatrième raison trouve son origine à l'intérieur des régies fiscales qui souffrent des carences suivantes :

- Leurs ressources humaines sont insuffisantes - le nombre d'inspecteurs n'étaient que de 200 au sein de la DGI et 150 au sein de la DGD.
- Les incitations ne sont pas suffisantes pour motiver les inspecteurs et, surtout, les sanctions ne sont pas connues et guère appliquées pour minimiser la tentation de la corruption. En 2009, le Bureau Indépendant Anti-corruption (BIANCO) avaient reçu 64 plaintes concernant les impôts, la douane et le Trésor, mais seulement 8 dossiers avaient fait l'objet d'une enquête et été transmis aux juridictions compétentes à la fin 2010.
- Bien que des efforts aient pris place au cours des dernières années, ces administrations restent réticentes à partager l'information sur leur performance interne. Par exemple, l'équipe de la Banque mondiale n'a pas pu recueillir des informations récentes sur le nombre d'audits conduits et les pénalités payées suite à des redressements fiscaux.²¹
- La littérature économique a démontré que pour être efficace et fonctionner avec des coûts administratifs relativement raisonnables, le système de recouvrement de la TVA doit reposer sur un mécanisme de déclaration volontaire de la part des entreprises.²² Or, ces mécanismes volontaires ne sont que rarement spontanés et imposent une éducation et un dialogue entre ces administrations et les contribuables. Il ne faut pas oublier que lorsqu'une entreprise choisit de s'immatriculer à la TVA par exemple, elle donne à ses fournisseurs aussi, une incitation à s'assujettir à la TVA.

15. La cinquième raison est à rechercher dans le comportement des contribuables qui n'ont guère d'incitations à remplir leur devoir de citoyens, surtout que les risques de sanctions demeurent extrêmement faibles. Les incitations sont dérisoires car beaucoup de contribuables considèrent qu'il ne sert à rien de payer ses impôts pour ce qu'en fait de toute façon le Gouvernement. Le poids relativement élevé de la fiscalité, notamment de la TVA avec un taux de 20%, incite aussi les entreprises à évasion le système, surtout les petites entreprises car les démarches administratives leur sont coûteuses et sources de perte de temps.²³ Enfin, et cela ne doit pas être négligé, la répartition inégale des charges fiscales est aussi un déterrent à remplir ses obligations fiscales car souvent un contribuable ajuste son comportement sur celui de ses concurrents, ou de ses connaissances, et si ces derniers ne paient pas ou peu d'impôts il y a de fortes chances qu'il n'en paie pas non plus. L'argument est à la fois économique, car l'entreprise qui paie des impôts est moins compétitive, et social, car il est bien connu que les agents

par l'absence de TVA et approximativement au niveau de celui reporté au Luxembourg et en Suisse, qui sont considérés comme des « paradis fiscaux ». Pour une comparaison internationale, cf. Price WaterHouse/Luxembourg, Total Tax contribution, <http://www.pwc.com/lu/>.

²¹ Les dernières informations datent de 2007. Elles indiquent que le nombre d'entreprises contrôlées étaient de 147 en 2007, et que les montants de pénalités réclamées étaient égaux à 1564 millions d'Ariary (source PEFA).

²² Cf., par exemple, R. Bird: *VAT in Developing Countries and Transitional Economies, International Tax Dialogue*, 15-16 March 2005, Rome.

²³ Il est également estimé que les démarches administratives peuvent coûter pratiquement 5% du chiffre d'affaires des PME dans un pays africain tel que Madagascar.

économiques raisonnent dans un contexte et que leur comportement est souvent calqué sur celui du groupe dans lequel il opère.²⁴

16. **En conclusion, l'identification des causes derrière la faible performance fiscale à Madagascar ouvre un certain nombre de pistes pour des réformes concrètes.** Ces pistes seront exploitées dans le chapitre consacré à nos proposition de réformes, mais leur contour peut être brièvement esquissé ici. L'effort devra surtout se diriger sur la fiscalisation de ceux qui sont déjà intégrés dans le système, en particulier les grandes entreprises sous-fiscalisées, plutôt que de chercher à incorporer ceux qui révèlent de l'économie informelle.²⁵ Il sera important de mettre en place une combinaison d'incitations et de sanctions susceptibles de modifier le comportement de l'administration et des contribuables, y compris à travers l'expérimentation de mesures innovantes en rupture avec le système sous-optimal actuel. Enfin, dans une approche dynamique, il s'agira de ne pas oublier que la recherche de l'efficacité se doit d'inclure un degré d'équité qui est primordial pour le fonctionnement harmonieux d'un système fiscal dans la durée.

Une source inexploitée : les revenus non fiscaux

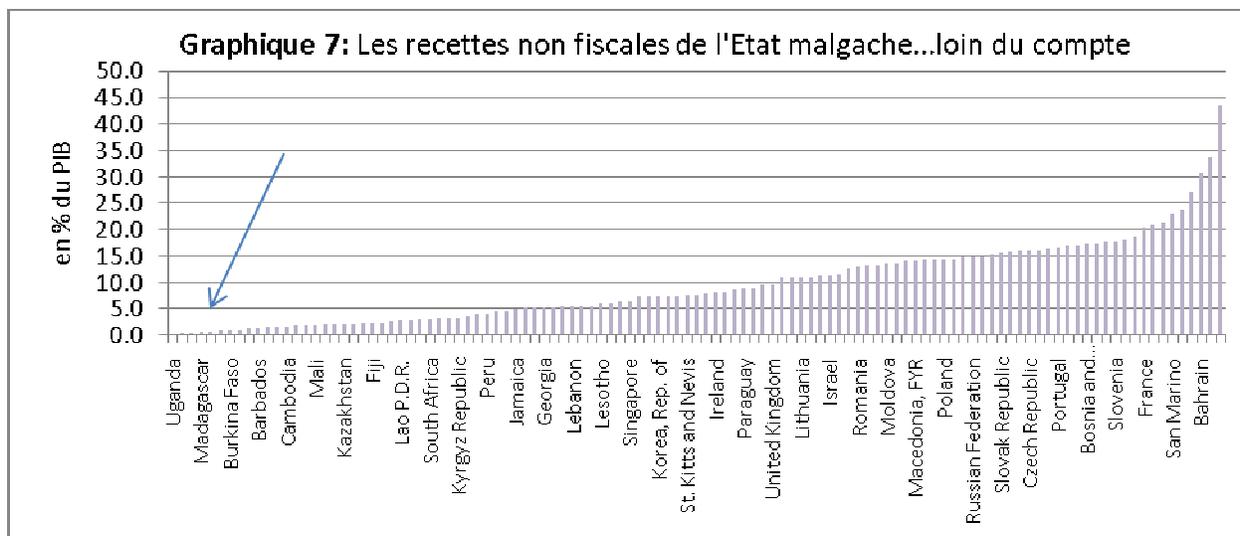
17. **Les recettes non fiscales de l'Etat malgache apparaissent anormalement basses étant donné la structure de l'économie.** Elles avoisinent en moyenne 0,9% du PIB sur la période 2008-10 (en excluant le versement exceptionnel de 100 millions de dollars par la compagnie minière WISCO en 2010), ce qui semble dérisoire par rapport au potentiel et en comparaison de nombreux pays du continent africain (graphique 7). Par exemple, en pourcentage du PIB, les recettes non fiscales sont deux fois inférieures à celles reportées par le Mali, trois fois inférieures à celles de l'Afrique du sud et six fois moindres qu'au Lesotho.

18. **Deux raisons laissent penser que les recettes non fiscales devraient être supérieures à celles reportées dans le budget.** La première est que l'Etat reste actionnaire dans de nombreuses entreprises publiques ou parapubliques. Si certaines sont déficitaires (JIRAMA) ; d'autres sont profitables comme la STAR (compagnie de boissons dont 30% est détenu par l'Etat), KRAOMA (société minière détenue à 70 % par l'Etat), TELMA (société téléphonique) et plusieurs banques commerciales.²⁶ Le produit des prises de participations de l'Etat totalisent environ 24 milliards d'Ariary ou 12 millions de dollars par an, ce qui paraît une sous-estimation de la réalité, même si l'équipe de la Banque mondiale n'a pas pu obtenir des informations plus détaillées sur la composition de ces prises de participations par l'Etat.

²⁴ Pour un modèle expliquant ce comportement des agents économiques, cf. Banerjee, A., *A simple model of herd behavior*, Quarterly Journal of Economics, 107(3), 1992.

²⁵ Cette opinion correspond à celle exprimée par le FMI, qui considère que la capture du secteur informel est difficile dans un premier temps car un certain nombre d'activités sont sous les plafonds imposables (car trop petits) et que leur informalité est souvent une réponse rationnelle à la complexité du système. De plus, les carences en termes de ressources humaines de la part des administrations empêchent de mener un tel effort à grande échelle. (Source: IMF, *Revenue Mobilization in Developing Countries*, Fiscal Affairs Department, March 8, 2011).

²⁶ Hors la BMOI (Banque malgache de l'océan indien), privée, les autres principales banques - BOA (Bank of Africa) ; BFV-SG (Banque pour le développement du commerce, Société générale) ; BNI (Banque nationale industrielle) - sont à capitaux publics, la part de l'Etat étant toujours minoritaire.



19. **La deuxième raison est que de nombreuses activités stratégiques paient des redevances, y compris les télécommunications, les transports et les mines, mais que celles-ci ne sont pas forcément incorporées dans le budget.** Un examen de ce dernier montre que les redevances inscrites dans le budget se situaient autour de 20 milliards d’Ariary pendant la période 2008-10 et qu’elles consistaient principalement de celles récoltées sur les activités de pêche et d’exploitation de bois de rose (tableau 3).

Tableau 3 : Les recettes non fiscales incluent dans le budget, 2008-10

	Millions d'Ariary			% du total		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
produits de prise de participation	16282	27600	23392	32.8%	35.4%	8.2%
produits d'immobilisations financières	157	256	404	0.3%	0.3%	0.1%
Redevances	14963	43866	19741	30.1%	56.3%	6.9%
dont redevances halieutiques	14401	6371	10147	29.0%	8.2%	3.6%
produits de vente des bois de rose	9411	37495	5707	18.9%	48.1%	2.0%
Autres 1/	8867	6190	221763	17.8%	7.9%	79.1%
TOTAL	49680	77912	268330	100.0%	100.0%	100.0%

Source : Ministère des Finances, OGT

Note : 1/ En 2010, ce montant reflète le versement de 212 milliards d'Ariary par la compagnie minière WISCO.

20. **Afin de situer l'enjeu, nous avons cherché à quantifier les montants payés par un certain nombre d'opérateurs aux agences de l'Etat mais qui ne semblent pas remonter dans le budget (tableau 4).** Cet exercice, difficile car l'information n'est pas transparente, suggère que ces recettes non-fiscales pourraient dépasser 200 milliards d'Ariary par an, soit 8-10 fois le montant rapporté dans le budget. Ce montant est indicatif car il ne prend pas en compte toutes les agences, par exemple l'OMNIS, et n'inclut pas les opérations qui restent dans l'informel et qui, par conséquent, ne paient pas de redevances.²⁷

21. **La faiblesse des recettes non-fiscales telles qu'elles apparaissent dans le budget de l'Etat malgache est trompeuse car des redevances et des prises de participation sont payées mais sans être inscrites dans le budget.** Les autorités malgaches se doivent donc de procéder à un inventaire de ces versements, leur origine et leur destination, avec un suivi systématique de leur évolution au cours du temps. Aujourd'hui, cette information est éparpillée, pas toujours disponible ou trop ancienne.²⁸ Par exemple, l'Agence de Régulation des Communications (OMERT) prélève les redevances sur les opérateurs de ce secteur, mais son dernier rapport d'activités disponible est celui de 2007. L'OMH ne rapporte pas ses recettes car les contrôles de son Ministère de tutelle et du Ministère des Finances sont absents. La même conclusion s'applique à la plupart des autres agences d'Etat, sauf peut être celles opérant dans le transport terrestre et portuaire où les agences sont mieux suivies car auditées régulièrement par les

²⁷ Les taux d'évasion des redevances sont certainement élevés, car de nombreuses transactions sont en marge des procédures officielles, y compris des activités illégales comme le commerce d'espèces végétales et animales. L'exemple le plus connu est celui du bois de rose où la valeur des chargements (quand ils sont autorisés) est largement sous-estimée ce qui mène à une perte fiscale significative pour l'Etat. Il est aussi bien connu que les activités minières artisanales échappent en grande partie à toute sorte de fiscalité, alors que Madagascar est un de plus grands producteurs de saphirs et de rubis au monde, et l'extraction de l'or est une activité florissante dans plusieurs régions.

²⁸ Il est à noter que la déficience se situe rarement au niveau des textes législatifs, qui existent et définissent de manière précise la base et les taux associés aux différents prélèvements de l'Etat, et qui dans leur ensemble correspondent aux pratiques internationales. Notre argument n'est donc pas la révision des textes légaux mais leur application et surtout la traçabilité et la transparence des sommes d'argent qui sont effectivement collectées par l'Etat.

bailleurs de fonds qui contribuent à leur financement. Ce manque de transparence existe aussi en raison des entreprises qui parfois refusent de partager cette information.

Tableau 4 : Estimations des redevances payées par an mais pas incluses dans le budget

Secteurs	Droits/Redevances sectoriels	Montants indicatifs (milliards d'Ariary)
Mines	• Cadastres miniers	52 en 2008
	• Permis	12 en 2009
	• Droit d'enregistrement	
Transport portuaire (SPAT)	• Droits de ports	52 en 2009
	• Prestations divers	
Transport routier (FER)	• Contribution pétrolière	79 en 2009
	• Droits d'usage	72 en 2010
Transport aéroportuaire (ACM)	• Divers droits et redevances	6 en 2009 8 en 2010
Télécommunications (OMERT et Fonds de développement (TIC))	• Taxe de régulation	25 en 2008
	• Taxe de soutien au fonds de développement	
	• Redevances de fréquences	
	• Redevances de contrôle	
<i>TOTAL</i>		<i>150-200 milliards par an</i>

Chapitre 2 : L'ajustement des dépenses publiques est aggravé par des lacunes systémiques

1. **Au cours de la dernière décennie, l'objectif principal du Gouvernement malgache a été de préserver l'équilibre budgétaire, en ajustant le niveau global des dépenses publiques à celui des ressources disponibles, y compris l'aide.** Cette logique a conduit à une forte corrélation historique entre les recettes et les dépenses, en particulier le programme d'investissement public, qui ne s'est pas modifié depuis la crise politique au début 2009. La baisse combinée des recettes et du financement extérieur a donc provoqué une chute brutale des investissements publics alors que les dépenses salariales et le service de la dette se sont maintenus.

2. **Ce chapitre se propose de passer en revue l'évolution récente des dépenses publiques, globales et par composantes, tout en cherchant à mettre en évidence les facteurs systémiques qui nuisent à leur efficacité.** Une attention particulière est prêtée à la couverture imparfaite du budget (notamment des établissements publics), au suivi inégal de la chaîne de la dépense et aux imprécisions dans la classification des dépenses. Il convient de rappeler que la deuxième partie de cette étude traitera en détail la problématique de l'investissement public et complétera donc l'analyse présentée dans ce chapitre.

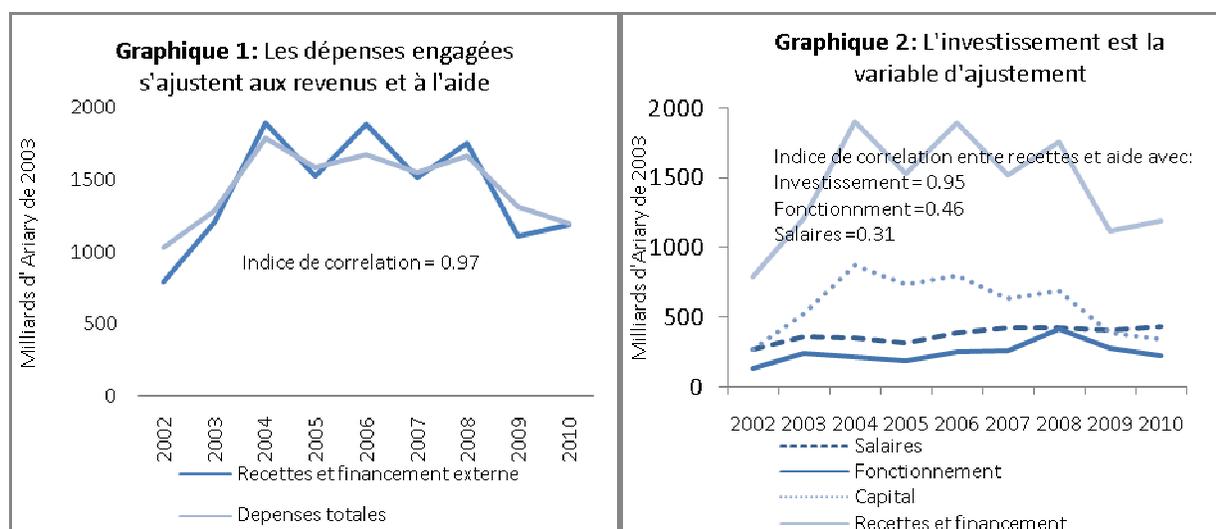
La gestion des dépenses publiques répond à deux logiques

3. **La gestion des dépenses publiques à Madagascar a suivi deux logiques complémentaires au cours de la dernière décennie, y compris pendant la crise politique.** Premièrement, les autorités ajustent le niveau de leurs dépenses à celui de leurs revenus et du financement externe disponible et, deuxièmement, elles utilisent le budget d'investissement comme principal variable d'ajustement pour préserver le paiement des salaires et du service de la dette.

4. **La première logique s'illustre à travers la forte corrélation entre les revenus budgétaires (y compris les flux d'aide) et les dépenses publiques engagées par le Gouvernement pendant la période 2002-10** (graphique 1). Depuis le début de la crise, les recettes (ainsi que l'aide) et les dépenses ont simultanément baissé d'environ 500 milliards d'Ariary entre 2008 et 2010, correspondant à une coupe de plus de 24% des dépenses publiques. Cette coupe a été quasi-automatique car elle a correspondu en grande partie à la suspension des projets financés sur fonds externes et donc a été plus subie que décidée par le Gouvernement. Le rôle des bailleurs de fonds dans la gestion du budget d'investissement est examiné en détail dans la deuxième partie de cette étude.

5. **Il faut reconnaître ici que le Gouvernement a résisté à la tentation de l'emprunt sur le marché domestique pour financer sa politique budgétaire depuis l'émergence de la crise politique.** C'est en partie parce qu'elles ne pouvaient pas faire autrement et que les coûts en termes de croissance économique n'étaient pas été très importants. Nous verrons dans le prochain chapitre que la capacité d'emprunt du Gouvernement pour mener une politique budgétaire contre-cyclique est quasiment inexistante, à moins de remettre en cause l'équilibre du marché financier.

6. **En général, les décideurs politiques résistent aux ajustements budgétaires s'ils craignent un impact négatifs sur la croissance.** Dans des pays comme l'Afrique du Sud ou la France où les opérations de l'Etat comptent pour respectivement le tiers et presque la moitié des activités économiques du pays, la moindre contraction des dépenses publiques engendre une baisse significative de la demande globale. Par contre, à Madagascar, le poids relativement marginal de l'Etat, équivalent à environ 12% du PIB officiel, explique le relatif isolement de l'économie aux ajustements budgétaires. Ainsi la baisse de 24% des dépenses publiques entre 2008 et 2010 s'est traduite par une réduction de 2.5% de la demande globale interne, soit juste un peu plus de 1% par an. Dans ces conditions, les dirigeants politiques n'ont pas été tentés de maintenir coûte que coûte le niveau des dépenses publiques.

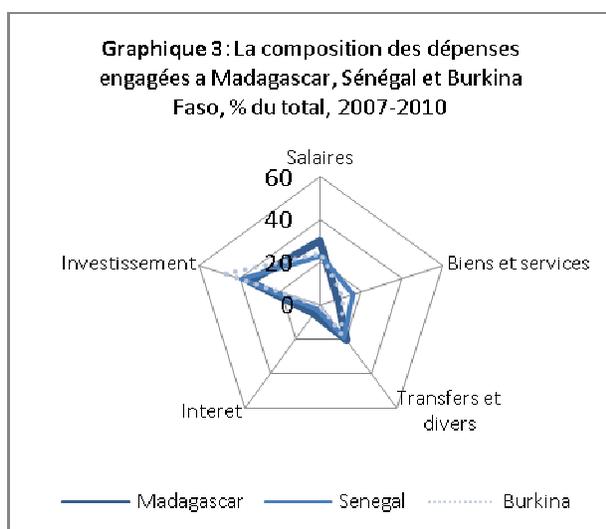


7. **La deuxième logique se lit dans l'évolution différenciée des catégories de dépenses au cours des 10 dernières années – et tout particulièrement en cette période de crise (graphique 2).** Il y a une corrélation presque parfaite entre l'évolution des investissements et les ressources disponibles, ce qui confirme que ceux-ci sont la principale variable d'ajustement utilisée par l'Etat. Il est vrai que cet ajustement se produit mécaniquement dans la mesure où ces variations reflètent les décisions des

bailleurs de fonds qui financent près de 2/3 des projets à Madagascar.²⁹ En revanche, la corrélation est moins forte pour les dépenses de fonctionnement (hors salaire) et la masse salariale. Le paiement des fonctionnaires reste donc la priorité de l'Etat quelque soit l'année considérée, leur rémunération a d'ailleurs continué d'augmenter en passant de 390 à 435 milliards d'Ariary (en valeur constante de 2003) entre 2006 et 2010 ou une hausse équivalente à 2.2% par an. Les fonctionnaires ont une capacité de mobilisation qui peut perturber la marche de l'Etat et fragiliser le pouvoir politique. L'évolution différenciée des composantes de la dépense publique est l'objet de la section suivante.

L'évolution de la composition des dépenses publiques

8. **La ventilation des dépenses publiques à Madagascar correspond dans les grandes lignes à celle qui prévaut dans les autres pays de la région, en particulier les pays africains francophones.** La comparaison avec le Sénégal et le Burkina Faso sur la période 2007-10 révèle que le poids respectif des



investissements, du service de la dette et des transferts sont approximativement identiques (graphique 3).³⁰ La différence se trouve dans les dépenses de fonctionnement car la part de la solde apparaît plus importante à Madagascar que dans les deux autres pays.

9. **Le poids de la solde à Madagascar s'explique moins par le nombre de fonctionnaires que par leur rémunération.** Par rapport à la population totale, les fonctionnaires malgaches ne représentent que 0.75% alors que ce ratio atteint en moyenne presque 2% sur l'ensemble du

continent africain.³¹ Selon l'enquête auprès des ménages, le salaire moyen d'un fonctionnaire malgache se situe autour de 5 millions d'Ariary par an, ce qui correspond à plus de 5 fois le revenu moyen par habitant alors que la norme est seulement de 2 fois en Afrique. Les fonctionnaires malgaches apparaissent donc comme des « privilégiés » par rapport au reste de la population du pays.

²⁹ Le rôle des bailleurs sera examiné en profondeur dans le chapitre 6.

³⁰ Les transferts et divers incluent Autres opération du Trésor pour Madagascar.

³¹ Source: B. Clements, S. Gupta, I. Karpowicz et S. Tareq, *Evaluating Government Employment and Compensation*, IMF, FAD, septembre 2010.

10. **Cependant, ces moyennes masquent de profondes variations dans la composition de la dépense publique au fil du temps (tableau 1).** L'examen de l'évolution de la composition des dépenses publiques sur la période 2002 et 2010 montre que :

- L'investissement public a été la variable d'ajustement des finances publiques au cours de la dernière décennie, comptant pour seulement 28% des dépenses totales en 2010 contre presque 50% en 2004, 2005 et 2006.
- Le poids de la masse salariale se situe en moyenne autour de 27% pendant la période 2002-2010 avec une volatilité relativement faible.
- La part des intérêts de la dette a chuté, après l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE en 2006, pour se situer autour de 6% et remonter graduellement au cours du temps en raison de la hausse de l'endettement interne et la baisse des autres dépenses à partir de 2009.
- Le poids des dépenses en biens et services est relativement faible (7,5% en moyenne) avec peu de variations au cours du temps, à l'exception de 2003 et 2005, traduisant le manque d'attention donnée aux dépenses de maintenance et d'entretien (voir prochaine partie).
- Les transferts sont relativement faibles, en moyenne inférieurs à 10% mais avec une pointe à 15% en 2008, ce qui reflète la combinaison de deux facteurs. Le premier est que le processus de décentralisation budgétaire est embryonnaire si bien qu'une seule une petite part des ressources publiques est transférée aux administrations décentralisées. Le deuxième facteur est que de nombreuses subventions aux établissements et entreprises de l'Etat ne sont pas incluses dans le budget, notamment celles qui sont versées en cours d'année (à la suite d'urgence par exemple).

Tableau 1 : Composition de la dépense publique, montants engagés, (% du total), 2002-10

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Moy.
Salaires	33.0	28.9	19.8	20.5	23.4	27.7	25.3	31.0	36.2	27.6
Biens et services	8.8	11.2	6.5	12.1	7.5	8.4	9.2	8.1	7.7	7.5
Transferts	7.2	7.4	5.8		7.5	8.4	15.6	13.1	10.9	8.4
Investissements	33.5	42.0	49.6	48.5	48.1	40.9	41.5	29.6	28.7	41.0
Intérêts	9.2	8.9	11.9	13.0	11.3	6.1	4.2	5.0	5.7	8.6
Autres Operations	8.3	1.6	6.5	5.8	2.2	8.6	4.1	13.1	10.8	6.9
Trésor										
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : OGT

11. **Au fil du temps, la catégorie des dépenses intitulée « les autres opérations du Trésor » a grandi pour atteindre plus de 10% du total en 2009 et 2010.** Cette catégorie budgétaire (ou extrabudgétaire) est l'un des héritages du système français (cf. encadré) et inclut : (i) les opérations de caisse d'organismes de l'Etat (comme les comptes de commerce des caisses de sécurité sociale ; (ii) les opérations des correspondants qui incluent les mouvements de trésorerie des administrations décentralisées et des établissements publics ; et (iii) les dépôts de correspondants. Les mouvements de ce solde sont nombreux pour totaliser plus de 600 milliards d'Ariary en recettes et 800 milliards d'Ariary en dépenses par an. Le manque de transparence qui entoure la gestion des comptes de dépôts est discuté en détail dans la dernière section de ce chapitre.

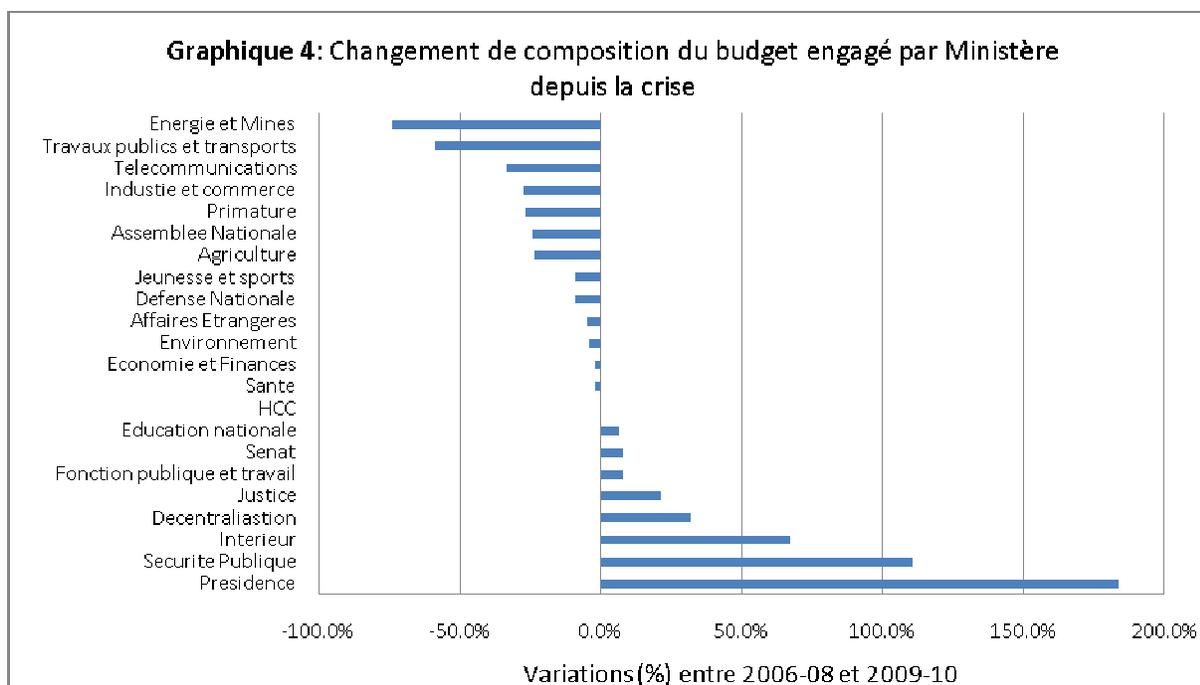
12. **L'évolution des dépenses publiques par ministère et institution permet de faire ressortir deux tendances majeures depuis le début de la crise politique.** Premièrement, le poids des institutions politiques dans le budget de l'Etat a augmenté, en particulier celui de la Présidence dont la part a augmenté de 183% entre 2006-08 et 2009-10, pour contribuer à environ 11% du budget total engagé en 2010 (graphique 4). La Sécurité publique, le Ministère de l'intérieur, le Sénat ont également vu leur part grimper significativement depuis 2009. Deuxièmement, en contrepartie, le poids des Ministères économiques et d'infrastructure a diminué de manière significative au cours des deux dernières années, à cause principalement du retrait partiel des bailleurs de fonds qui en étaient les principaux financiers. La part des Ministères de l'Energie, des Travaux publics et de la Communication a chuté de plus de 50 % par rapport au niveau atteint en 2006-08.

Les correspondants du Trésor : Une pratique française

En France, les correspondants du Trésor sont des organismes qui déposent à titre obligatoire ou facultatif des fonds au Trésor ou sont autorisés à procéder à des opérations de recettes et de dépenses par l'intermédiaire des comptables du Trésor. Institution propre au centralisme napoléonien, elle n'a pas d'équivalent dans le monde.

La notion de correspondants du Trésor recouvre l'ensemble des personnes physiques ou morales, publiques ou privées qui sont détentrices d'un compte ouvert dans les écritures du Trésor. La relation financière qu'entretient la personne morale ou physique, publique ou privée avec l'Etat est alors, au regard des textes, le critère permettant d'identifier le correspondant du Trésor : c'est à l'existence d'un compte au Trésor que l'on va pouvoir reconnaître un correspondant.

En l'absence de recensement exact du nombre de correspondants, leur identification est malaisée : si l'on a connaissance des montants déposés au Trésor, il n'est guère possible de ventiler exactement ces fonds par correspondant.



13. **La combinaison de ces deux tendances souligne la politisation de la politique budgétaire pendant cette période de crise.** Les autorités politiques ont joué un rôle plus important dans l'allocation et la gestion des dépenses de l'Etat, y compris des projets d'infrastructure (comme par exemple les grands projets de la Présidence). En période d'instabilité, le pouvoir cherche à maîtriser les deniers publics par une concentration de la dépense autour de la Présidence et des services de sécurité.

La chaîne de la dépense : un comportement différencié suivant les étapes

14. **Pour mieux comprendre le comportement des dépenses publiques, il faut en suivre l'évolution dans la chaîne de la dépense** (cf. encadré). En effet, les montants de dépenses varient suivant les étapes, parfois de manière significative, ce qui peut apporter une vision différente du comportement des dépenses publiques. Jusqu'à présent, dans cette étude, nous nous sommes surtout intéressés aux dépenses engagées (en suivant en cela le FMI dans son programme), alors qu'il peut exister des écarts substantiels entre cette étape et les dépenses autorisées (en amont) ou encore les paiements (en aval).

Les principales étapes de la chaîne de la dépense

L'autorisation. Pour engager les dépenses, il faut qu'une ligne budgétaire leur soit attribuée dans la Loi de Finances qui est approuvée à la fin de l'année précédant l'exécution budgétaire.



L'engagement. Cette étape est à la charge des ordonnateurs secondaires (ORDSEC) qui comptabilisent la dépense avant de la soumettre au visa du Contrôle financier. L'ORDSEC n'ayant pas de rôle fonctionnel, il ne peut porter un jugement que sur la régularité de la dépense. Le contrôle financier de l'engagement est à la charge de la Direction générale du Contrôle financier qui vérifie sa conformité.



La liquidation et l'ordonnancement : Le dépositaire comptable placé auprès du gestionnaire d'activités assure la réception des biens et la commission de réception est érigée par le Responsable du programme assurant celle des travaux. Le dépositaire comptable prend en charge les biens en comptabilité matière. Le gestionnaire d'activité certifie le service fait et transmet le dossier à l'ordonnateur secondaire qui procède à la liquidation et à l'ordonnancement.



Le paiement : Le paiement des dépenses obéit à un certain nombre de règles qui valent pour tous les comptables supérieurs. En pratique, il y a cependant lieu de distinguer les paiements par la Pairie générale d'Antananarivo (PGA), les paiements par les Trésoriers généraux (TG), et le cas des Perceptions principales. Si en principe, le paiement doit avoir lieu après, cela n'est pas toujours le cas en pratique.

15. **Entre l'autorisation et le paiement de la dépense, l'écart était de 43% en 2009 et 23% en 2010** (tableau 2). Cet écart s'explique en partie par les ajustements qui sont opérés en cours d'année par les autorités pour mieux contrôler la dépense. Il s'explique aussi par les délais qui sont observés entre les étapes, notamment en termes de procédures de marchés. Il semble que le délai soit relativement court chez le Contrôleur financier, ne dépassant pas quelques jours, mais qu'il s'allonge entre l'engagement et la réception de la facture, puis entre la réception de la facture et la liquidation, et enfin entre la liquidation et le visa du comptable. Parfois, les opérateurs doivent attendre plusieurs mois après remise de la facture avant d'être payés, ce qui contribue à décourager le service fait avant paiement.

16. **L'écart est significatif au cours de la première étape de la chaîne, soit entre l'autorisation et l'engagement, notamment pour les dépenses d'investissement.** Les projets financés sur ressources externes, qui représentent 2/3 du budget d'investissement, doivent suivre les procédures de passation de marché utilisées par les bailleurs de fonds qui conduisent parfois à des délais relativement longs. C'est ainsi qu'en 2009, seules 39% des dépenses en capital avaient été engagées. Ce taux était remonté à 77% en 2010 car les autorités ont révisé la Loi de Finances en milieu de l'année pour tenir compte des financements qui ne s'étaient pas matérialisés (si la référence est la Loi des Finances initiale, le taux d'exécution tombe à 55%).

Tableau 2 : Les taux d'exécution varient le long de la chaîne de la dépense

	2009				2010			
	Engagé	Ordonné	Payé		Engagé	Ordonné	Payé	
Voté				Voté				

	Milliards Ariary	% des montants votés			Milliards Ariary	% des montants votés		
Salaires	931,0	86%	86%	86%	1,000,300	94%	94%	93%
Biens et services	198,0	105%	114%	107 %	230,200	86%	86%	80%
Transferts	315,3	107%	100%	98%	296,800	94%	94%	86%
Investissements	1931,5	39%	35%	32%	948,600	77%	77%	75%
Intérêts	200,6	64%	64%	64%	170,200	87%	87%	87%
TOTAL	3576,4	62%	60%	57%	2,646,100	87%	87%	84%

Source : Ministère des Finances, OGT.

17. **Une fois que les dépenses sont engagées, les écarts entre les autres étapes de la chaîne de la dépense apparaissent moindres, à l'exception notable des paiements des dépenses en investissements en 2010.** En effet, les travaux de la Présidence, soit plus de 200 milliards d'Ariary, ont été engagés et ordonnancés mais n'ont pas été payés avant la clôture de l'exercice, expliquant l'écart entre l'ordonnancement et le paiement observé en 2010. Contrairement aux pratiques classiques, la somme engagée a été virée sur un compte auprès du Trésor, au lieu d'être annulées puis réengagées au début 2011.

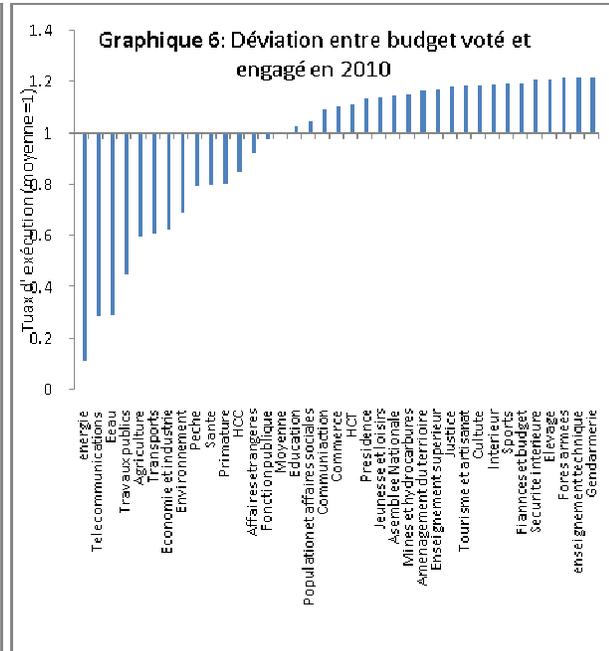
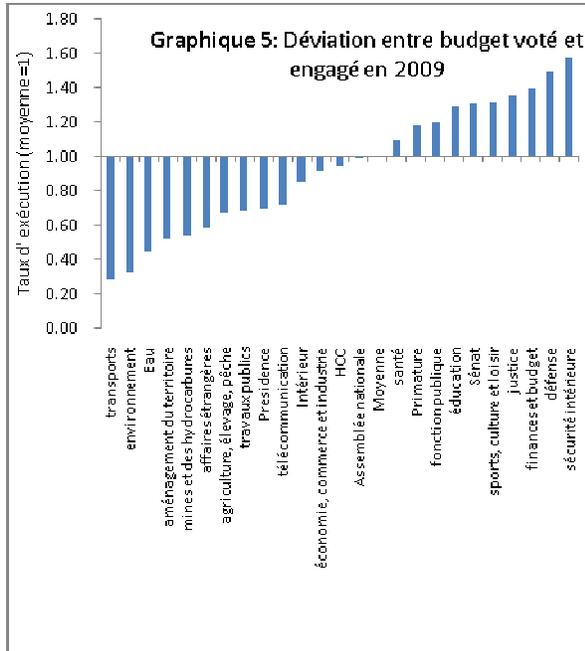
18. **Au niveau de chaque Ministère, les dépenses engagées ne correspondent pas forcément à celles autorisées, ce qui entraîne une modification substantielle de la composition du budget.** Si les dépenses votées sont relativement alignées sur les objectifs stratégiques du Gouvernement tels qu'ils étaient définis dans le MAP,³² leur engagement s'en éloigne comme le mettent en évidence les graphiques 5 et 6. Malheureusement, il n'existe pas d'information publique sur la dépense par Ministère au niveau de l'ordonnancement et du paiement qui nous permettrait de faire ressortir la composition de la dépense au terme de la chaîne. Il est possible et même probable qu'une analyse des dépenses sur la base des paiements aurait fait ressortir une déformation encore plus significative entre les allocations de la Loi de finances et les dépenses effectuées.³³

19. **L'exécution des dépenses donne un poids plus important dans le budget aux forces de sécurité, au Ministère des Finances et à celui des Sports dont les taux d'engagement sont plus élevés que la moyenne tant en 2009 qu'en 2010.** En revanche, les engagements sont plus faibles pour les Ministères dont les investissements représentent une partie importante de leurs budgets, car ce sont ces dépenses qui sont généralement coupées ou ralenties en cours d'année. Au bout du compte, le

³² Pour une discussion sur l'alignement du budget voté sur les engagements du MAP, cf. Revue des dépenses publiques [2007]) et, en ce qui concerne les dépenses d'investissement, cf. la deuxième partie de cette étude.

³³ Le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) ne procure qu'une information générale sur les montants ordonnancés et payés par catégories de dépenses mais ne fournit aucun détail sur les projets et les Ministères

le poids des dépenses d'infrastructure diminue de 16% à 9% du budget autorisé par rapport à celui engagé en 2009, alors que celui des institutions politiques et de sécurité a augmenté de 13% à 17%.



20. **La composition de la dépense peut aussi se modifier au sein de chaque Ministère car il existe des procédures qui offrent une flexibilité dans la chaîne de la dépense (cf. encadré).** Cette flexibilité est indispensable pour tenir compte des aléas qui peuvent survenir en cours d'années. En 2007, selon le PEFA, ces ajustements ont compté pour environ 5% des dépenses totales mais il ne nous a pas été possible d'obtenir des informations plus récentes.

21. **Enfin, l'agenda politique a conduit à une augmentation du nombre de Ministères de 23 en 2009 à 36 en 2010, entraînant une baisse significative du budget moyen engagé par Ministère.** En 2010, 17 Ministères sur 36 avaient engagé moins de 10 milliards d'Ariary (soit USD 5 millions) en dépenses, ce qui limite plus que certainement la portée de leurs actions sur un plan économique.

Les mouvements/modifications de crédits peuvent revêtir plusieurs formes.

- *Virements de crédits.* D'un programme à l'autre à l'intérieur d'une institution ou d'un ministère. Décret en Conseil de Gouvernement soumis pour vérification au MFB. Information des Commission des finances du Parlement.
- *Transferts de crédits.* D'un programme à un même programme de deux ministères différents. Décret en Conseil de Gouvernement, après information des Commissions des finances du Parlement.
- *Crédits supplémentaires.* Ils sont ouverts par décret à la fois en recettes et en dépenses (ils ne peuvent affecter l'équilibre budgétaire) pour tel ou tel ministère.
- *Annulations de crédit.* (ou *blocage*). Elles consistent en une annulation des crédits, en montant et non plus en pourcentage, soit à la suite d'insuffisance de recettes, soit à la suite de dépenses imprévues.
- *Modifications de crédits.* La définition de la modification de crédits n'est pas claire : "*En cours de gestion, il se trouve que des ajustements de crédits s'avèrent nécessaires. Dans ce cas, l'ordonnateur doit recourir à une modification des inscriptions initiales*". Les conditions de la modification de crédits ne sont pas claires dans la circulaire d'exécution. Il s'agit de modifications au sein d'un même programme. Le Ministère sectoriel soumet la demande au Contrôle financier qui la vise et la transmet au Ministre des finances et du budget qui la vise à son tour avant de la transmettre à la Primature qui prend un arrêté.

Les lacunes qui brouillent le diagnostic

22. **L'analyse de l'évolution des dépenses publiques souffre d'un certain nombre de difficultés qui peuvent brouiller le diagnostic.** Nous avons vu que le suivi n'est pas aisé le long des étapes de la chaîne de la dépense, en tout cas au niveau de chaque Ministère. Ils existent en plus d'autres sources d'incertitude, même si elles étaient déjà présentes pour la plupart dans la gestion des finances publiques avant la crise politique.

23. **Une partie des activités de l'Etat n'est pas incluse dans le Budget et, quand elles y sont, elles échappent parfois aux contrôles ou sont définies avec imprécision.** L'analyse ci-dessous met en exergue les lacunes suivantes : (i) la couverture incomplète du Budget, qui laisse de côté celles engagées par la majorité des établissements et des entreprises publiques ainsi que des administrations décentralisées ; (ii) les dépenses budgétaires qui échappent au contrôle, comme par exemple les comptes de gestion au sein du Trésor ; et (iii) la classification de la dépense publique qui est à la fois incomplète (par exemple il n'existe pas de catégories fonctionnelles) et imprécise comme la solde et les dépenses de capital qui ne correspondent pas à leur définition économique.

Problème de couverture et de suivi des dépenses des établissements et entreprises publiques

24. **Le budget de l'Etat malgache ne couvre que les opérations sous la responsabilité de l'administration centrale.** Si cette dernière capte la plus grande partie des ressources et dépenses de l'Etat, à cause des limites de la décentralisation budgétaire et de l'ampleur du processus de privatisation au cours de la dernière décennie, il n'en reste pas moins que sa lecture ne procure qu'une vision partielle des dépenses publiques. Les établissements publics sont estimés à plus d'une centaine

dans le paysage institutionnel malgache, alors que les entreprises avec participation de l'Etat continuent d'exister dans presque tous les secteurs stratégiques (électricité, communication, transports) et commerciaux (tourisme, textile, alimentation, banques, etc.).³⁴ A titre d'illustration, le chiffre d'affaires de la société en charge de fournir de l'électricité et de l'eau (la JIRAMA) est supérieur à 10% de l'ensemble des dépenses budgétaires engagées par l'Etat, mais cette information n'est pas incluse dans le budget.

25. **La non exhaustivité du budget s'explique simultanément par le manque d'incitations des établissements et entreprises publics à rapporter leurs résultats financiers et par le manque d'efforts de l'administration centrale à les incorporer dans la présentation du budget.** Si le suivi financier des EPA et EPIC par leur ministère de tutelle est prévu par les textes, rares sont ceux qui transmettent leurs rapports d'activités à l'autorité centrale. En 2008, seule une trentaine d'établissements avait rempli ce devoir. Si la loi ne prévoit formellement aucune sanction pour les établissements publics qui n'acheminent pas leurs comptes financiers au Ministère des finances et du Budget, le versement de la subvention de l'Etat est conditionné à la reddition normale des comptes financiers annuels mais cette suspension n'est guère appliquée. Simultanément, les comptes des entreprises publiques ne sont pas connus avec précision ou avec des retards importants. Enfin, même quand l'information est transmise par les établissements et les entreprises publics, elle ne fait l'objet d'aucune tentative de consolidation de la part des autorités centrales. Ces lacunes sont encore apparentes dans les budgets présentés en 2009 et 2010, qui ne contiennent toujours pas d'informations sur les opérations des établissements et les entreprises appartenant à l'Etat.

26. **La couverture incomplète du budget empêche la bonne conduite de la politique budgétaire et son évaluation pour au moins deux raisons.** D'abord, en laissant de côté un montant significatif des dépenses publiques, l'effort de l'Etat est difficile à évaluer dans les différents secteurs de l'économie malgache. Le budget n'offre qu'une vision tronquée des projets gouvernementaux dans des secteurs tels que l'infrastructure car les établissements et entreprises publics y sont nombreux.

27. **Ensuite, il devient difficile d'évaluer les risques budgétaires associés aux établissements et aux entreprises publiques, qui ne sont pas à négliger comme le rappelle l'expérience récente.** En 2008, l'administration centrale avait dû intervenir d'urgence pour soutenir la société JIRAMA et la caisse des

³⁴ La liste des Etablissements publics à caractère administratif (EPA) et des Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) est évolutive mais, selon le PEFA, il existait approximativement 121 agences autonomes (79 EPA et 42 EPIC) en 2008. La liste des entreprises publiques est aussi imprécise, mais l'Etat reste un actionnaire dans bon nombre d'entreprises commerciales (comme la STAR (production et distribution de boissons), le Carlton (Hôtel, etc.), de banques et d'entreprises stratégiques (y compris la JIRAMA qui est responsable de fournir de l'énergie et de l'Eau sur presque la totalité du territoire malgache).

retraites qui souffraient de problème de trésoreries importants.³⁵ Plus tôt, les difficultés financières d'entreprise d'Etat comme la SIRAMA avaient pesé sur les comptes publics. Par contre, le risque associé aux administrations décentralisées semble minime. Bien qu'elles soient peu contrôlées directement, elles ne bénéficient d'aucune garantie de l'Etat ; en outre, elles ne peuvent pas s'endetter et ne font donc pas courir de risques financiers à l'Etat.

28. **L'inventaire des comptes des établissements et des entreprises publics s'impose donc comme une nécessité pour garantir une certaine exhaustivité du budget.** Leur inclusion permettrait aussi de mieux connaître les risques que les établissements et entreprises publics font courir au Gouvernement qui ne peuvent être ignorés à la vue de (i) la vulnérabilité de certaines entreprises et établissements publics aux variations du prix de l'énergie ; (ii) des soucis de mauvaise gestion (ou opaque) dont souffrent plusieurs agences et (iii) du contexte politique qui peut pousser aux détournements de ressources extrabudgétaires qui sont peu contrôlées.

Problèmes de reportage et de contrôle des dépenses budgétaires

29. **Certaines dépenses de l'État échappent aux contrôles car elles s'effectuent en dehors du budget ; d'autres sont inscrites au budget mais contournent les contrôles car les règles ne sont pas ou mal respectées.** En principe, toute information budgétaire doit être transmise aux contrôles et de tutelle. Le contrôle est l'un des éléments essentiels pour la bonne gestion des finances publiques, en complément à la préparation et à l'exécution, en son absence les dérapages ne peuvent pas être identifiés et corrigés, remettant en cause l'édifice sur lequel repose l'appareil de l'Etat.

30. **A Madagascar, cet édifice est mis à mal.** Afin titre d'illustration, nous passons en revue certaines défaillances liées à la pratique des passations de marchés publics, des comptes de gestion au sein du Trésor, et des contrôles a posteriori effectués par la Cour des comptes. Le premier exemple montrera que même si l'information existe, il n'est pas certain que le suivi et le contrôle prennent place ; le deuxième illustrera que l'information n'est pas toujours mise à disposition des contrôleurs budgétaires et le troisième rappellera le manque de soutien politique et de moyens dont souffrent les institutions de contrôle à Madagascar

³⁵Ces opérations avaient coûté l'équivalent de 2% du PIB ou presque 10% des dépenses de l'Administration centrale.

31. *Passations de marchés publics.* **Les passations de marchés publics sont effectuées sous l'égide de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP).** Depuis 2008, cette entité publie systématiquement l'information sur tous les marchés, ce qui représente une avancée notable par rapport aux pratiques du passé ou celles qui subsistent dans de nombreux pays en développement. Cette information met en évidence des progrès notamment la diminution significative des marchés passés de gré à gré entre 2008 et 2010.

32. **La lecture attentive de cette information met en évidence de nombreux problèmes qui, semblent-ils, ne sont pas corrigés ou sanctionnés.** En se focalisant sur les marchés de fournitures attribués en 2010, on peut se demander si les règles ont été respectées dans le cas de plusieurs transactions. Le Ministère des Sports a ainsi attribué deux marchés pour des équipements sportifs atteignant une valeur de 30 milliards d'Ariary, alors que le budget total engagé par ce Ministère en biens et services n'était que de 3.3 milliards d'Ariary en 2010. Des doutes existent également sur les montants associés à l'achat de matériels et mobiliers de bureau pour plus 1.7 milliards d'Ariary par le Ministère de la Santé ; presque 1 milliard en effets et accessoires d'habillement par les Forces Armées ; 3.6 milliards en ordinateurs, imprimantes et papier par le Ministère des Finances.³⁶ L'examen des passations de marchés pour les travaux met également en doute la qualité des contrôles effectués par l'ARMP ou, tout au moins, sur l'information qu'elle publie sur son site internet (cf. chapitre 4 de la deuxième partie de cette étude).

33. **Ces exemples montrent que la collecte et le partage de l'information sont nécessaires mais pas suffisants pour garantir le respect des règles.** L'analyse de l'information, y compris par des tierces parties, et la mise en place d'incitations pour ceux qui respectent les règles et de sanctions pour ceux qui les enfreignent sont essentielles pour qu'un système de contrôle et de suivi des opérations budgétaires fonctionnent effectivement.

34. *Comptes de dépôts.* **Le deuxième exemple est l'utilisation croissante des comptes de gestion des correspondants au sein du Trésor, qui échappent au contrôle budgétaire car l'information est confidentielle.** Dans ce cas, le principe de reporting n'est pas (ou imparfaitement) appliqué car la gestion de ces comptes n'est pas rendue compte à un supérieur hiérarchique, à un vérificateur, à un contrôleur, à une tutelle et, in fine, aux citoyens.

35. **Les comptes de correspondants sont nombreux, estimés à environ 1200, dont les titulaires incluent des établissements publics, des collectivités territoriales (régions, communes urbaines,**

³⁶ A un niveau encore plus détaillé, le Ministère des Finances a acheté 3 massicots pour 400 millions d'Ariary (soit environ 6600 dollars par pièce... !) et trois imprimantes Tally pour 400 millions d'Ariary (soit 6600 dollars par imprimantes alors que le prix sur l'internet ne dépasse pas 2000 dollars)

communes rurales de première catégorie), des déposants du secteur privé, des régies d'avance, des projets au titre de la contrepartie nationale, et des fonds qui disposent de comptes à la Recette générale (tel que le Fonds routier). L'information contenue dans l'OGT ne retrace que les soldes de caisse dans le poste "autres opérations nettes du Trésor", et même les agents du Trésor n'ont pas une connaissance détaillée des soldes par entité, voire de l'ensemble des comptes ouverts par une entité.

36. **Le manque de clarté sur l'identité et l'utilisation de ces comptes pose au moins deux problèmes pour la saine gestion des finances publiques.** Premièrement, il permet à des entités publiques de gérer et allouer leurs fonds sans contrôle budgétaire. C'est apparemment le cas pour une partie croissante des deniers publics, y compris le versement de 100 millions de dollars par WISCO qui ont été virées sur un compte du Trésor à la fin 2010 (après avoir été engagées mais pas payées). Cette somme correspond à 10% des dépenses totales engagées par l'Etat ou à 40% de son budget d'investissement. Deuxièmement, la présence de comptes « privés » au Trésor représente un danger potentiel de conflits d'intérêt car ces privés peuvent appartenir à des entreprises qui ont des liens économiques, politiques ou juridiques avec l'Etat. C'est pourquoi se trouvent ainsi parmi les correspondants du Trésor aussi bien des entreprises soumissionnaires de marché public - déposant à titre facultatif -, des correspondants en valeurs du Trésor - déposant par exemple en application de convention -, que des collectivités territoriales - déposant à titre obligatoire. Chacun a donc au-delà d'une relation de type strictement bancaire avec le Trésor, des rapports plus ou moins étroits avec l'Etat.

37. **A ce stade, il apparaît donc important de limiter l'usage des comptes au sein du Trésor.** D'une part, il s'agit de respecter les règles budgétaires pour les dépenses engagées qui ne sont pas payées en fin d'exercice. Le principe est qu'elles doivent être annulées pour être éventuellement réengagées au cours de l'exercice suivant. D'autre part, plus de clarté s'impose, notamment en procédant à l'inventaire des comptes de correspondants et en le partageant.

38. *Contrôles indépendants (ex post).* **Les contrôles budgétaires a posteriori et indépendants sont virtuellement absents à Madagascar, reflétant une carence dans la collecte et la transmission de l'information.** Le contrôle externe exercé par la Cour des comptes est encore peu efficace, malgré quelques progrès notables récents, en particulier l'adoption des rapports sur les lois de règlement des exercices 2005 à 2007. En l'absence de tout suivi exercé par le Parlement, qui en pratique ne joue pas son rôle de contre-pouvoir de l'exécutif, ces rapports ne sont pas exploités. La preuve est qu'à ce jour, aucune vérification des comptes de gestion de l'administration centrale de l'Etat n'a été validée par l'Assemblée nationale et le Sénat.

39. **In fine, la principale faiblesse du système malgache est que les institutions de surveillance externe ne possède ni l'information, ni les outils pour l'analyser et le cas échéant pour sanctionner les**

déviations. Les instruments nécessaires pour mesurer et rendre compte de ces écarts (centralisation comptable et établissement des états financiers consolidés, *reporting* des établissements publics et des collectivités locales, contrôles internes et externes), ne sont ni fiables ni efficaces. En outre, aucun des mécanismes de sanction prévus par les textes n'est en réalité appliqué (sanctions disciplinaires contre les fonctionnaires indécents, amendes ou sanctions juridictionnelles de la Cour des comptes contre les comptables qui n'ont pas déposé leurs comptes ou pas exercé les diligences obligatoires, sanctions pénales en cas de détournements, favoritisme ou prises illégales d'intérêt). Cette situation présente de nombreux risques tant du point de vue fiduciaire que du point de vue du développement du pays.

Problèmes de définition/classification

40. **Pour une gestion efficace, il est indispensable de pouvoir disposer d'une classification claire et fiable des dépenses publiques.** Les autorités doivent pouvoir cerner à quoi servent leurs ressources, par rapport à leurs priorités stratégiques, et selon la nature économique de la dépense. Or, aujourd'hui, il n'existe pas d'outils budgétaires pour répondre à ces deux attentes.

41. **Il n'existe pas encore de classification de la dépense par programmes ou par objectifs dans la Loi de Finances ou dans la présentation de l'exécution budgétaire.** Malgré l'adoption de textes réglementaires et le soutien des partenaires depuis 2004, les progrès sont restés limités, à l'exception des secteurs sociaux. D'une manière générale, il est aujourd'hui difficile d'évaluer l'allocation budgétaire selon les priorités du Gouvernement, car ces dernières ne sont pas définies, et si elles l'étaient, il n'y a pas d'efforts de présenter le budget par rapport à ces objectifs (voir chapitre 5 sur la répartition du budget d'investissement).

42. **L'accent est ici porté sur le besoin de mieux définir les catégories économiques de la dépense qui souffrent d'imprécisions, nuisant ainsi à l'établissement d'un diagnostic précis sur la nature du budget à Madagascar.** Ce problème de classification est surtout visible en matière de dépenses de capital et de salaires. Le budget d'investissement comprend un certain nombre de dépenses qui ne constituent pas de l'achat de biens de capital, ce qui biaise le calcul du stock de capital public à Madagascar. Ce problème est examiné en détail dans la deuxième partie de l'étude.

43. **La masse salariale devrait en principe inclure l'ensemble de la rémunération des employés de l'Administration centrale.** Or, les salaires de plusieurs catégories de personnels tels que les enseignants FRAM sont classés comme des transferts de biens et services. Cette catégorisation n'est pas anodine car ces transferts représentent environ 15% de la masse salariale rapportée par le Ministère de l'Éducation.

En outre, un certain nombre d'indemnités offertes aux fonctionnaires ne sont pas incluses dans la masse salariale mais dans d'autres catégories de dépenses.

44. **Au-delà de ces classifications imprécises, la fiabilité des données budgétaires sur la masse salariale de l'Etat est sujette à caution, surtout au niveau de chaque Ministère.** En divisant le montant de la solde au sein de chaque Ministère par leurs effectifs, le salaire moyen varie de manière significative tant au cours du temps qu'à travers Ministère (tableau 3). Par exemple, le salaire annuel moyen d'un fonctionnaire au sein des Affaires Etrangères serait passé de 27 millions d'Ariary à plus de 60 millions entre 2009 et 2010. A l'inverse, celui d'un fonctionnaire du Ministère de l'Energie aurait diminué de 55% pendant cette période. Les écarts salariaux entre Ministères sont tellement considérables (le salaire moyen des Affaires Etrangères est 50 fois supérieur à celui des Travaux Publics) que la qualité des données budgétaires est remise en cause.

Tableau 3 : Evolution de la solde et des salaires moyens par Ministère, 2009 et 2010^{1/}

	Solde (Milliards d'Ariary, valeur 2009)		Salaire annuel moyen (Millions d'Ariary, valeur 2009) ^{2/}		Variations(%)
	2009	2010	2009	2010	
Présidence	3.9	3.9	3,516,682	3,516,682	0%
Primature	3.7	4.2	3,810,505	4,344,163	14%
Affaires Etrangères	11.8	25.8	27,441,860	60,042,283	119%
Défense	79.1	85.7	3,204,335	3,474,289	8%
Intérieur	13.0	14.4	3,507,262	3,880,385	11%
Sécurité	117.8	121.0	12,787,188	13,139,868	3%
Justice	31.3	34.0	7,433,397	8,098,348	9%
Décentralisation	1.4	3.5	5,358,491	13,207,547	146%
Finances et Budget	127.6	100.3	12,601,265	9,904,618	-21%
Economie et Industrie	5.1	5.6	3,191,755	3,526,205	10%
Fonction Publique	3.3	3.2	4,592,697	4,430,541	-4%
Agriculture	14.1	13.7	2,543,259	2,465,098	-3%
Environnement	4.7	3.4	3,139,073	2,257,676	-28%
Energie et mines	2.4	1.1	5,219,298	2,332,536	-55%
Travaux Publics	5.7	3.2	2,391,579	1,335,885	-44%
Transports	1.6	2.1	7,242,991	9,983,008	38%
MTPC	3.3	2.2	4,390,897	2,884,264	-34%
Santé	74.1	70.4	3,852,433	3,661,511	-5%
Sports et Culture	6.0	9.9	4,764,189	7,913,669	66%
Education	291.4	307.3	3,967,137	4,183,085	5%
TOTAL	801.1	814.9	4,950,794	5,036,313	2%

Notes :

1/ Certains ministères sont omis (par ex. eau) alors que d'autres ont été combinés pour prendre en compte les restructurations ministériels entre 2009 et 2010.

2/ Les salaires moyens sont calculés à partir des effectifs de 2008, en supposant que les changements ont été minimaux en 2009 et 2010.

45. **Ces variations, tant temporelles qu'à travers les Ministères, reflètent les incohérences qui existent au niveau des effectifs et des fiches de paie.** Les contrôles des états de paie sont peu nombreux et peu efficaces. Il existe plusieurs fichiers de fonctionnaires tenus par la Direction de la solde qui gère les effectifs et les crédits et ordonnance la dépense, les Ministères qui recrutent et engagent semestriellement la dépense (avec les services provinciaux de la solde dans les provinces), et la Fonction publique. Ces différents fichiers de solde et d'effectifs ne sont pas réconciliés et leurs tenues courantes ne sont pas coordonnées. La transmission de l'information entre les ministères sectoriels et la Direction de la solde, ainsi qu'entre la Fonction publique et la Direction de la solde, est imparfaite. En particulier, celle qui concerne la transmission des actes réglementaires et des actes formatés à la Direction de la solde. Par ailleurs, les contrôles sont limités ; notamment, le dernier recensement exceptionnel des fonctionnaires réalisé par le Ministère de la fonction publique est ancien (en 1999), il a été peu utilisé pour le contrôle des fichiers courants des ministères et il n'est plus mis à jour.

Chapitre 3 : Les sources de financement et les risques budgétaires

1. **Après deux ans de crise politique, les comptes de l'Etat malgache sont restés sous contrôle. En vertu de la même politique budgétaire pro-cyclique poursuivie au cours de la dernière décennie, les dépenses publiques ont été ajustées au montant des recettes et d'aide disponible.** Le déficit public est resté sous contrôle, officiellement estimé à moins de 2% du PIB à la fin 2010. D'une manière générale, les marchés financiers ont approuvé cette politique budgétaire prudente car les principales variables financières (taux d'intérêt, inflation, de change) sont restées relativement stables depuis le début de la crise.

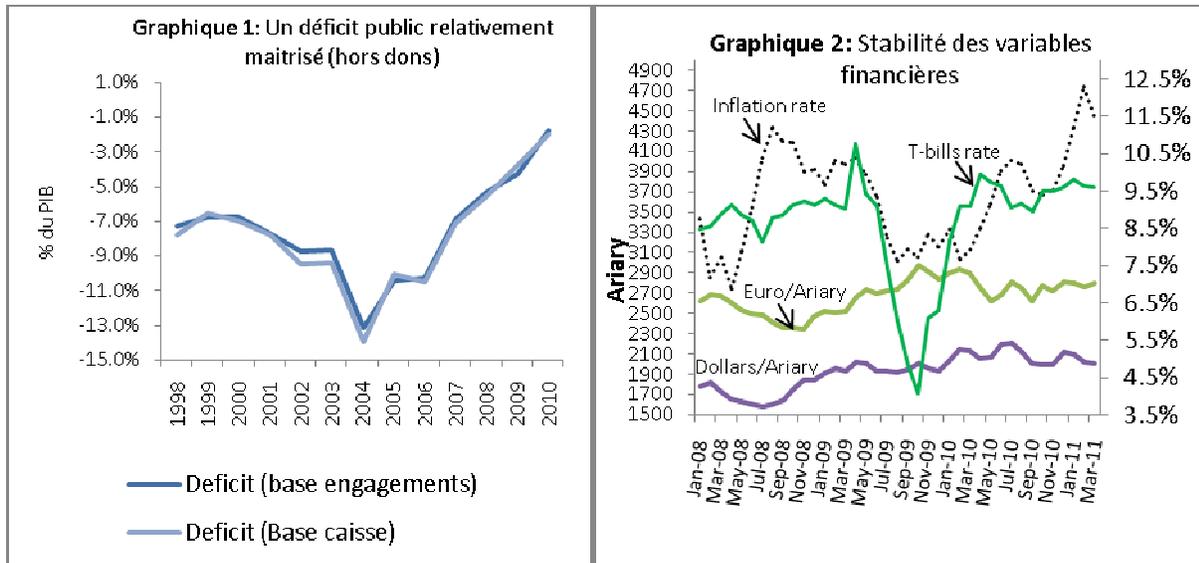
2. **La faiblesse du déficit budgétaire explique que les autorités n'aient pas eu besoin de recourir de manière démesurée à l'endettement auprès du marché bancaire local ou à l'émission monétaire en 2010.** Les principales sources de financement sont restées par ordre décroissant d'importance : l'aide extérieure, et l'émission de bons de Trésor, alors que le recours au crédit bancaire sur le marché domestique n'a pas été utilisé en 2010, contrairement à ce qui s'était passé en 2009, même si ce comportement semble s'être inversé lors du premier trimestre 2011. L'endettement public, tant externe qu'interne, reste donc maîtrisé avec des stocks relativement faibles.

3. **Pourtant, la stabilité de la situation financière de l'Etat reste précaire en raison de risques persistants de dérapages budgétaires, notamment liés au paiement des grands travaux lancés par la Présidence, la pression que pourrait exercer la hausse des prix des produits de première nécessité et le financement des élections.** Ces facteurs, surtout s'ils interviennent simultanément, augmenteraient la pression sur les finances publiques qui devraient s'ajuster encore plus pour faire face à ces nouvelles demandes. Alternativement, si le financement extérieur n'est toujours pas disponible, les autorités pourraient être tentées de recourir aux emprunts sur le marché local ce qui semble avoir été le cas dans les premiers mois de 2011 avec la baisse des actifs de l'Etat auprès du système bancaire d'environ 113 milliards d'Ariary.

Le déficit budgétaire reste financé en grande partie par l'aide

4. **Selon le Trésor malgache, le déficit des opérations globales de l'Etat en 2010 s'est situé autour de 1,1 % du PIB, continuant en cela la stabilité des finances publiques qui a prévalu au cours de ces dernières années à Madagascar.** En excluant les dons, le déficit s'est fortement réduit depuis 2004 tant sur une base d'engagement que sur une base caisse, prouvant encore une fois la prudence des autorités dans la gestion des finances publiques (graphique 1). Le principal facteur explicatif est l'ajustement des dépenses publiques aux recettes de l'Etat et à la disponibilité d'aide extérieure, qui traduit aussi la faible capacité du Gouvernement à recourir à l'endettement sur les marchés internationaux et domestiques.

5. **Cette politique budgétaire prudente a eu pour principale conséquence de rassurer le marché financier local dont les principaux indicateurs sont restés stables au cours des deux dernières années** (graphique 2). Les besoins réduits de l'Etat en matière de financement ont contribué à réduire la pression sur le marché du crédit domestique (limitant la hausse des taux d'intérêts) et sur l'émission monétaire (préservant ainsi un faible taux d'inflation qui s'est maintenu autour de 10% sur une base annuelle). Ces bénéfices ne sont pas négligeables car ils ont contribué à la stabilité du cadre macroéconomique en dépit des incertitudes politiques.



6. **Au cours de la dernière décennie, la principale source de financement de l'Etat (en dehors de ses propres recettes) a été l'aide reçue sous forme de dons et de crédit (tableau 1).** Ces derniers dépassaient en moyenne les 1000 milliards d'Ariary par an avant la crise politique. En parallèle, le recours au financement interne restait extrêmement restreint, même négatif entre 2006 et 2008, en raison de la politique de remboursement des Bons du Trésor et de restriction monétaire pour contrebalancer l'arrivée massive d'investissements directs étrangers.

7. **Depuis le début de la crise politique, le comportement de l'Etat s'est modifié avec la baisse des financements extérieurs et une recrudescence des emprunts domestiques.** En ce qui concerne les financements extérieurs, leur baisse a été significative passant de plus de 1000 milliards d'Ariary en 2008 à 300 milliards en 2009 et 2010. Cette baisse s'explique par la suspension de l'aide en provenance de nombreux bailleurs et par l'utilisation de canaux en dehors de l'Etat pour les projets qui ont continué.

8. **Pour compenser la baisse du financement extérieur, les autorités ont eu recours aux ressources internes, notamment en 2009.** Les emprunts auprès du système bancaire avaient augmenté de 315 milliards, ce qui a représenté un changement de comportement radical par rapport aux années antérieures. Cette politique a été cependant en partie neutralisée par une émission nette négative de Bons de Trésor. En 2010, les autorités ont modifié leur stratégie en limitant le recours au système bancaire tout en augmentant les émissions de Bons du Trésor qui ont atteint plus de 100 milliards d'Ariary. Il est utile de préciser que l'augmentation des avoirs de l'Etat auprès du système bancaire observée en 2010 inclut le versement de la somme par la société minière WISCO (sans cet apport, la position nette de l'Etat n'aurait été que de 100 milliards d'Ariary).

9. **Les informations récentes sur le premier trimestre de 2011 semblent indiquer que les autorités ont eu recours au financement du système bancaire tout en restant prudentes en ce qui concerne les Bons du Trésor.** Les avoirs financiers de l'Etat auprès du système bancaire ont fortement diminué, de plus de 114 milliards d'Ariary suite à des avances de la part des banques commerciales et des retraits de dépôts auprès de la Banque centrale. Par contre, le Gouvernement a plus remboursé qu'émis des bons du Trésor, se traduisant par une baisse nette des encours de 26 milliards pendant les trois premiers mois de 2011.

Tableau 1 : Les sources de financement de l'Etat, 2006-10, en milliards d'Ariary

	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	1244.9	887.8	890.5	631.3	369.3
Financement extérieur	1526.4	900.5	1026.6	315.4	306.2
Dons	5698.8	593.3	548.3	192.3	173.8
Crédits (net)	-4172.4	307.3	478.3	123.1	132.4
Financement Intérieur	-281.5	-12.7	-136.1	315.9	63.1
Système Bancaire	-354.9	23.9	-261.5	304.0	-251.9
Bons du Trésor	73.4	-36.6	-206.4	-43.9	103.9
Comptes correspondants	-7.1	95.8	312.6	77.3	194.0
Autres	7.1	-95.8	19.2	-21.5	17.1

Source : OGT.

10. **Malgré la chute des dons et des crédits reçus par le Gouvernement malgache, le financement extérieur a continué à être la principale source de financement du déficit public, comptant pour environ 80% des sources de financement en 2010, après une brève rupture en 2009.** En prenant en compte l'aide sous forme de dons et de crédits et le pas de porte payé par la société minière, la totalité des financements extérieurs a dépassé 500 milliards d'Ariary en 2010, soit 8 fois plus que le montant du financement interne.

11. **L'étroitesse du marché financier local constitue une barrière naturelle aux tentations par le Gouvernement d'emprunts excessifs sur le marché local.** Le système bancaire et financier est étroit, avec une masse monétaire (M2) équivalente à 20% du PIB. Mal maîtrisé, le recours à l'emprunt sur le marché financier domestique entraînerait rapidement un déséquilibre qui se traduirait par une envolée

quasi-automatique des taux d'inflation et/ou d'intérêt. Par exemple, un emprunt de 400 milliards d'Ariary auprès de la Banque centrale se traduirait par une augmentation de la base monétaire de 10% ce qui, tout restant égal par ailleurs, se répercuterait sur le taux d'inflation plus élevé. De même, une émission excessive de Bons du trésor provoquerait une hausse des taux d'intérêt et une éviction des emprunts du secteur privé. Le risque supplémentaire est que ces variations pourraient déstabiliser la confiance des agents financiers qui chercheraient alors à se débarrasser de leurs avoirs en monnaie locale ce qui provoquerait à son tour une dépréciation de l'Ariary.

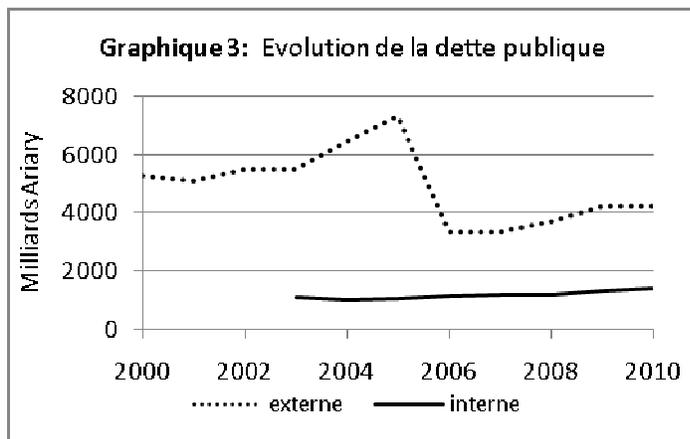
12. **Les autorités malgaches ont retenu les leçons du passé et ont évité la tentation de recourir aux emprunts massifs sur le marché domestique.** En 2002, le Gouvernement avait emprunté environ 13% des dépenses publiques totales auprès du système bancaire, ce qui s'était traduit par une perte de maîtrise quasi-instantanée de l'inflation qui avait grimpé subitement. Un épisode similaire, mais temporaire, avait pris place entre février et avril 2010 lorsque les autorités ont augmenté leur émission de Bons du Trésor, alors que le marché domestique n'était pas enclin à les acheter malgré la hausse des taux d'intérêt (de 5,30% en octobre 2009 à 11,2% en avril 2010 pour les Bons avec une échéance supérieure à un an). Les soumissions retenues, égales à 447 milliards d'Ariary, avaient été inférieures aux annonces de 572 milliards d'Ariary faites par le Trésor durant cette période.

13. **Enfin, l'ultime recours pour l'Etat est d'accumuler des arriérés en ne payant pas à temps un certain nombre de travaux ou de fournitures.** A la fin 2010, l'information procurée par le Gouvernement indiquait que le stock d'arriérés demeurait raisonnable, autour de 60 milliards d'Ariary, soit moins de 4% des dépenses engagées. De plus, ce stock était moindre que celui observé à la fin 2009, illustrant l'apurement effectué par les autorités.

Le stock de la dette publique reste marginal

14. **La politique budgétaire prudente suivie par les autorités malgaches pendant la dernière décennie explique que les stocks de dettes du secteur public sont relativement raisonnables à la fin 2010.** Les initiatives d'allègement de la dette externes avaient aussi contribué à réduire les encours dans

les années précédentes et les nouveaux prêts sont restés concessionnaires.



15. **Le stock de la dette publique externe est aujourd'hui relativement faible à Madagascar.** Son encours est estimé autour de 2322 milliards d'Ariary en 2010, soit 12% du PIB, alors qu'en 2005, il représentait encore 73% du PIB pour un montant de 7342 milliards Ariary. Le faible poids de la dette externe s'explique surtout

par l'atteinte du point d'achèvement de l'initiative PPTTE en 2006. Depuis début 2009, les nouveaux crédits se sont taris en raison de la non-reconnaissance du Gouvernement par la communauté internationale.

16. **La dette interne reste maîtrisable ; moins de 10% du PIB, soit 1 422 milliards Ariary à fin 2010.** Le principal élément de la dette interne est constitué des encours de Bons du Trésor (environ 60% du total).

17. **Ces montants raisonnables de dette interne et externe, ainsi que le fait qu'une grande partie des crédits soient concessionnaires, expliquent que le service de la dette ne pèse pas de manière démesurée sur les finances de l'Etat, environ 8.6% des dépenses totales en 2010.** Le poids du service de la dette externe est faible car les prêts restent peu nombreux et à des taux fortement concessionnaires, soit un montant de 27 milliards d'Ariary en 2010. Par contre, les charges financières liées aux emprunts domestiques ont augmenté de 40% entre 2009 et 2010, pour atteindre 115 milliards d'Ariary, en raison de l'émission nette de Bons du Trésor et de la hausse des taux d'intérêts (de 7,6% à 9,3% entre 2009 et 2010). Ces services restent raisonnables mais rappellent que la marge de manœuvre des autorités est limitée car la moindre hausse de la dette interne se traduit par un risque financier plus élevé et donc un accroissement des taux d'intérêt et plus de pression sur la Trésorerie de l'Etat.

Les risques budgétaires demeurent...

18. **La faiblesse des stocks de dette ne doit pas masquer la fragilité des comptes de l'Etat qui provient de la combinaison des risques, qui ne sont pas négligeables, et de la faible marge de manœuvre qui reste au Gouvernement pour procéder à des ajustements supplémentaires.**³⁷ Par définition, il n'est guère aisé de prévoir les risques budgétaires auxquels pourrait être exposé le Gouvernement malgache, mais il est possible de dégager trois tendances qui se sont déjà manifestées durant les derniers mois :

- *Hausse des prix de l'énergie sur les marchés internationaux* : Le prix du baril du pétrole a fortement augmenté depuis la mi-2010, ce qui a eu de profondes conséquences pour un pays importateur comme Madagascar. L'entreprise publique (JIRAMA) responsable de fournir de

³⁷ Dans la vaste majorité des pays, le risque budgétaire s'illustre par un surendettement qui mène à une perte de maîtrise des finances publiques et à une crise financière. Ce risque existe non seulement dans les pays en développement mais aussi dans les pays industrialisés, comme l'illustrent tristement les récents épisodes au sein de l'Union Européenne. Le risque de surendettement a justifié l'attention donnée à la soutenabilité de la dette par le FMI et la Banque mondiale. Pourtant, une telle analyse ne serait pas nécessairement utile pour Madagascar, en tout cas pas dans le court et moyen termes. Les sections précédentes ont rappelé que les stocks existants de dette (interne et externe) sont relativement faibles et ne pèsent que d'un poids réduit sur les finances publiques. En outre, les possibilités d'endettement restent restreintes tant sur les marchés internationaux que locaux, en tout cas à des coûts raisonnables, et cette barrière a été comprise par les autorités malgaches, y compris durant cette période d'instabilité politique.

l'énergie a vu ses coûts grimper, sans ajustement tarifaire, ce qui a mis sa trésorerie sous pression.³⁸ En 2008, les autorités avaient dû intervenir à travers une subvention de 0.2% du PIB (ou 20 milliards d'Ariary) ce qui pourrait s'avérer à nouveau nécessaire en 2011. En parallèle, les autorités sont intervenues pour contrôler le prix de l'essence entrant pour cela en conflit avec les importateurs et distributeurs de produits pétroliers. En 2010, le Gouvernement avait dû faire des concessions fiscales qui pourraient ressurgir avant la fin de l'année.³⁹

- *Financement des grands travaux de l'Etat* : Le programme de grands travaux lancés par la Présidence ont été engagés pour un montant égal à 211 milliards d'Ariary. Ces travaux n'ont pas encore été payés (car pas réalisés) mais la somme a été transférée sur un compte de dépôts auprès du Trésor, expliquant la position nette de celui-ci par rapport au système bancaire à la fin 2010. Le paiement de ces travaux, qui en principe devraient être terminés avant la fin 2011, entraînerait une diminution significative des avoirs de l'Etat auprès du système financier.
- *Financement des élections* : La feuille de route de sortie de crise politique inclut l'élargissement des institutions de la Transition et l'organisation des élections. Bien que le coût total de ces initiatives soit difficile à estimer, l'ordre de grandeur avancé par les autorités est de 25 millions de dollars ou 50 milliards d'Ariary.

19. **Au total, la combinaison de ces trois tendances pourrait entraîner des nouvelles dépenses pour un montant entre 300-400 milliards d'Ariary dans le relativement court terme.** Ce montant serait équivalent à environ 15% des dépenses totales et aurait un impact significatif sur la Trésorerie de l'Etat. D'autant plus que ces risques ne sont pas exhaustifs car le pays reste vulnérable à des catastrophes naturelles (Madagascar est le troisième pays africain le plus exposé) et à des risques sociaux.

20. **Face à ces besoins, en l'absence de financement externe, le Gouvernement malgache devrait alors considérer une combinaison des trois actions suivantes : (i) couper les autres dépenses ; (ii) recourir à l'endettement interne et/ou (iii) retarder les travaux et les paiements en accumulant des arriérés.** Ces trois options ne seraient pas sans risque car la première risquerait de compromettre encore plus la capacité de l'Etat à fournir un socle minimal de biens et services publics (et éventuellement de mécontenter les fonctionnaires s'ils ne sont pas payés), alors que la deuxième option pourrait provoquer une réaction quasi-instantanée du marché financier et mettre à mal la stabilité des

³⁸ Au prix de USD 110 le baril et en l'absence de révision des tarifs, le déficit de trésorerie de la JIRAMA est estimé autour de 120-160 milliards d'Ariary pour l'année 2011.

³⁹ Ces concessions avaient pris place en dehors du budget à travers la baisse de leur contribution au FER et avec la mise en place d'un taux de change préférentiel.

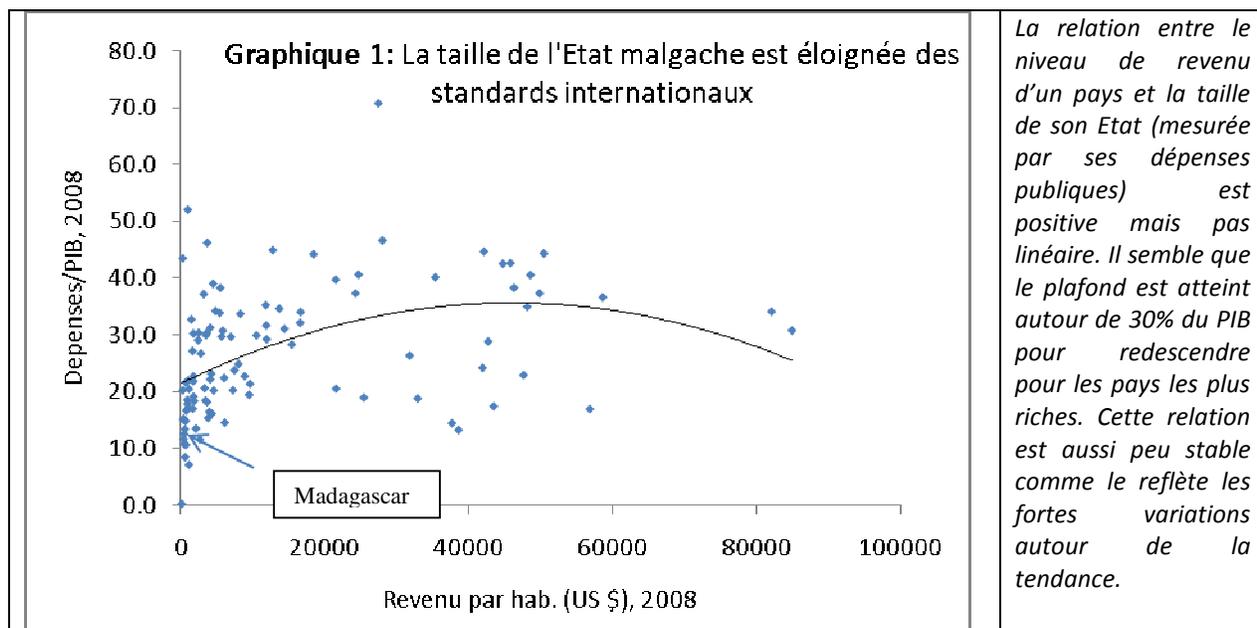
indicateurs tels que l'inflation et le taux change. La troisième option contribuerait à compromettre la réputation de l'Etat, avec ses fournisseurs et les entreprises locales.

21. Les premiers mois de 2011 semblent indiquer que les autorités aient adopté une combinaison des deux premières options, à savoir l'engagement faible des dépenses et le recours au marché financier local. Les autorités ont cherché à restreindre les dépenses de fonctionnement hors salaires et d'investissement, dont le taux d'exécution n'était égal qu'à 7,6% durant le premier trimestre (au-dessous du taux de régulation prévu de 12,8%). Parallèlement, le Gouvernement a eu recours au marché financier local en diminuant ses dépôts auprès de la Banque centrale de l'ordre de 60 milliards et en bénéficiant d'avance de la part des banques commerciales. Ces tendances traduisent une certaine tension mais ne sont pas encore alarmantes pour deux raisons : (i) les avoirs de l'Etat auprès de la Banque centrale restent importants à la suite des crédits qui avaient été virés en fin d'exercice 2010 et (ii) les autorités ont diminué leur stock de Bons du Trésor avec une émission nette négative d'environ 26 milliards d'Ariary durant le premier trimestre de 2011.

Chapitre 4 : Recommandations pour aider l'Etat à jouer son rôle

1. **La motivation principale de cette première partie de la revue des dépenses publiques était de poser un diagnostic sur la situation budgétaire de l'Etat malgache après plus de deux ans de crise politique.** La conclusion n'est pas tranchée : d'une part, le déficit et son financement sont restés sous contrôle ; d'autre part, la politique budgétaire continue de souffrir des mêmes problèmes structurels qui l'ont caractérisée au cours de ces dernières années : une faible fiscalisation, une dépendance au financement externe, un manque de transparence et de suivi budgétaire et une couverture incomplète des opérations de l'Etat.

2. **Simultanément, l'ajustement sévère des dépenses publiques, de plus de 20% entre 2008 et 2010, a contribué à réduire les activités de l'Etat.** Cet ajustement a permis de stabiliser les marchés financiers mais conduit à s'interroger si l'Etat malgache peut fournir un socle minimal de biens et services. Aujourd'hui, l'Etat ne compte plus que pour 12% du PIB officiel ou 8-9% de l'ensemble des activités économiques du pays. En fait, la littérature économique semble avancer que la taille optimale d'un Etat devrait se situer autour de 25-30% du PIB (graphique 1). Si cette valeur est indicative, car elle dépend des conditions et caractéristiques propres à chaque pays, elle souligne toutefois que Madagascar se trouve fort éloigné de la norme internationale.



Source : Indicateurs de la Banque mondiale, 2011.

Quelle stratégie suivre ?

3. **Le Gouvernement doit préserver ses acquis tout en cherchant à remédier ses faiblesses.** Pour ceux qui définissent une bonne politique budgétaire comme la combinaison de l'efficacité macroéconomique, allocative et de gestion financière, il peut être défendu que les autorités malgaches ont réussi à préserver l'efficacité macroéconomique en équilibrant les comptes publics pendant cette période de crise. Cet acquis n'est pas à négliger et doit être protégé.

4. **Le premier conseil est que le Gouvernement se doit de continuer à résister à la tentation des pressions politiques en cherchant à augmenter les dépenses publiques sans contrepartie de recettes publiques ou de financement extérieur.** Le recours excessif à l'emprunt domestique ou à l'émission monétaire entraînerait un déséquilibre des agrégats monétaires, qui à son tour provoquerait un ajustement quasi-automatique des variables financières (taux d'inflation, intérêt et/ou de change) qui ne permettrait pas aux autorités de profiter de leur politique budgétaire expansive, même durant une période relativement courte. L'importance de préserver un cadre budgétaire et macroéconomique stable doit être soulignée, car les efficacités allocative et financière sont en partie déterminées par la confiance que les opérateurs conserveront dans l'équilibre des finances publiques du pays.

5. **Cette prudence ne signifie pas que le Gouvernement doit rester inactif car l'urgence existe en raison des risques financiers que pourraient devoir affronter les autorités dans le court terme (notamment avec la hausse des prix pétroliers et le calendrier politique) et, plus fondamentalement, les besoins de la population qui ne cessent de s'accroître au cours du temps.** L'action doit donc prendre place, et notre proposition est de l'organiser autour de trois axes principaux qui correspondent à autant d'opportunités.

Une proposition d'agenda de réformes autour de trois axes

6. **La stratégie de réformes qui est proposée au Gouvernement malgache est construite autour de trois axes qui sont à la fois séquentiels et complémentaires.** Il s'agit dans un premier temps de chercher à augmenter la capacité financière de l'Etat qui est aujourd'hui l'une des plus faibles au monde. Ensuite, il faut améliorer l'utilisation de ces ressources pour enfin rendre plus efficace la gestion financière des finances publiques. L'idée sous-jacente est de commencer par avoir plus de ressources pour ensuite s'interroger sur comment les allouer par rapport aux priorités du pays et enfin se donner la capacité de gestion pour que ces choix soient respectés dans la pratique budgétaire. Ces trois axes sont aussi complémentaires car, par exemple, un meilleur recouvrement fiscal est fortement lié à la perception que les contribuables ont de la capacité de l'Etat à utiliser efficacement ses revenus. De même, un choix de dépense ne sera optimal que s'il prend en compte la capacité de l'administration à s'assurer que ses fonds arrivent bien à leurs destinataires intentionnés et qu'ils ne sont pas captés par des intermédiaires le long de la chaîne de la dépense.

7. **Les trois axes de réformes incluent des actions classiques et nouvelles.** Il est important de maintenir une continuité dans l'action et un certain nombre d'initiatives passées porteront pleinement leurs fruits dans la durée. C'est ainsi que l'informatisation de la chaîne de la dépense reste un outil de gestion essentiel mais qui requiert un apprentissage technique important de la part des administrations, y compris celles des ministères techniques. En parallèle, l'expérience internationale a montré que la mise en œuvre de mesures innovantes, souvent par l'expérimentation, est essentielle pour provoquer les changements de comportements nécessaires à la rupture avec les pratiques du passé. Plusieurs propositions de réformes seront développées visant à modifier le statu quo dans lequel semble se confiner la politique budgétaire malgache depuis de nombreuses années.

8. **Nos propositions de réformes doivent être perçues comme un point de départ pour le dialogue technique qui doit prendre place entre les autorités et ses partenaires.** Pour cette raison, il se borne à définir les actions prioritaires sans pour autant imposer une hiérarchie définitive, une approximation de leurs coûts et de calendrier de mise en œuvre. Ces derniers éléments sont indispensables pour assurer une mise en œuvre effective de la stratégie mais doivent faire l'objet d'un consensus qui devra alors être la prochaine étape du dialogue. Il reste toutefois à préciser que le nombre d'actions réduit à 10 représente déjà un effort de priorisation.

Tableau 1 : Synthèse des réformes proposées

ACTIONS	MESURES
Axe 1 : Augmenter la capacité financière de l'Etat	
Action 1 : Apporter la lumière et accroître les recettes non-fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Inventaire des recettes non-fiscales payées, qui doivent être rendus public par leur incorporation dans le budget • Eclairage sur l'utilisation de ces recettes • Lutte contre l'évasion
Action 2 : Renforcer le recouvrement des recettes fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du taux de l'impôt sur le revenu de 22 à 15% • Intensification de la lutte contre la fraude fiscale des entreprises déjà fiscalisées • Introduction d'une loterie sur les factures reçues
Action 3 : Rationaliser le comportement de l'aide	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire la volatilité des flux en ancrant un appui permanent sur une base humanitaire et de renforcement institutionnel et de bonne gouvernance • Transferts de compétences
Action 4 : Mobiliser les fonds privés	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager les partenariats avec les secteurs privés • Privatisation des entreprises non-stratégiques • Valorisation des actifs de l'Etat (notamment immobiliers)
Axe 2 : Améliorer la gestion allocative de la dépense	
Action : 5 Améliorer la couverture du budget	<ul style="list-style-type: none"> • Rendre public les résultats des activités des établissements et entreprises publics. • Liste des réaménagements budgétaires Interventions d'urgence
Action 6 : Clarifier la catégorisation du budget	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter une classification fonctionnelle du budget • Redéfinir les catégories économiques des dépenses afin de réduire la mauvaise classification notamment de la masse salariale
Action 7 : Maîtriser le suivi de la chaîne de la dépense	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir les informations sur les paiements effectués par Ministère • Lister les virements de crédits autorisés • Dresser un inventaire des versements reçus de la part des bailleurs (par Ministère) • Encourager les feedback des receveurs des paiements de la part de l'Etat (fournisseurs, entreprises, etc.)
Axe 3 : Rendre plus efficace la gestion financière	
Action 8 : Focaliser sur les comptes de gestion auprès du Trésor	<ul style="list-style-type: none"> • Dresser un inventaire des comptes du Trésor et le rendre public • Etablir un contrôle des opérations sur les comptes détenus par les entités publics
Action 9 : Dépolitisation de la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> • Modifier les règles de recrutement pour nouveaux arrivants • Revoir critères pour promotion • Déconcentrer les décisions financières et de gestion de personnel vers les responsables de programmes
Action 10 : Renforcer les contrôles	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des incitations pour ceux qui respectent les règles • Renforcer les capacités humaines et financières des corps de contrôle
	<ul style="list-style-type: none"> • Etablir des systèmes de sanctions.⁴¹ Page • Encourager la mise en place de systèmes de collecte et de diffusion de l'information budgétaire. • Appui à la société civile.

1er axe : Augmenter la capacité financière de l'Etat

9. **Toute action ambitieuse de l'Etat malgache nécessitera des ressources, qui sont aujourd'hui largement insuffisantes.** Sa capacité financière est faible en raison de sa capacité limitée à mobiliser des recettes fiscales et non-fiscales, des flux d'aide officielle qui restent modestes et volatiles et des capitaux privés qui ne sont pas attirés à cause du manque de crédibilité, de transparence et de visibilité des projets entrepris par le Gouvernement. Sur tous ces aspects, il existe pourtant des opportunités, y compris dans une perspective à court terme qui sont explorées dans les 4 actions proposées ci-dessous.

10. Action 1 : Apporter la lumière et accroître les recettes non fiscales. Dans un pays qui compte sur des ressources naturelles (pêche, forêts, etc.) et minières, les recettes non fiscales (sous forme de redevances par exemple) devraient être significatives. Elles dépassent par exemple 3% du PIB en Afrique du Sud et atteignent même 7,5% du PIB au Cap-Vert. Pourtant, à Madagascar, ces dernières ne dépassent pas 1% du PIB.

11. **Les faibles ressources non-fiscales inscrites dans le budget malgache ne correspondent pas au cadre légal car il existe en principe des prélèvements dans les secteurs des mines, des transports, de la téléphonie, de l'énergie, des ressources halieutiques et forestières.** L'explication est double : (i) ces recettes non-fiscales n'apparaissent pas dans le budget de l'Etat car les opérateurs sont capables de contourner le système en étant trop petits (par exemple les artisans du secteur minier) ou trop organisés ; et (ii) ces prélèvements sont payés par les opérateurs mais n'apparaissent pas dans le budget de l'Etat car les établissements ou entreprises publics qui les reçoivent ne transmettent pas l'information vers le Ministère des Finances.

12. **Il existe donc un potentiel de recettes non-fiscales qui doivent, d'abord, être tracées dans le budget par une meilleure transmission de l'information et, ensuite, suivies et contrôlées par les autorités.** La stratégie suivante est donc proposée aux autorités : (i) dans un premier temps, elles devraient se concentrer sur le recensement des recettes non-fiscales reçues par l'Etat, y compris les établissements et entreprises publics mais qui ne sont pas incluses dans le budget ; (ii) cet inventaire doit ensuite servir à l'incorporation de ces recettes dans le budget et à tracer leur utilisation qui reste souvent opaque ; et (iii) entamer une lutte sérieuse contre la fraude fiscale. Cet effort pourrait justifier la création d'une unité spéciale au sein du Ministère des Finances, dont la mission principale s'articulerait sur le traçage des revenus non-fiscaux et la coordination inter-agences nécessaire pour optimiser les recettes et leur utilisation.

13. **Les deux premières mesures pourraient suffire à accroître le montant des ressources budgétaires selon un montant qui pourrait dépasser 200 milliards d'Ariary par an, soit l'équivalent de 1.5% du PIB.** Cette somme ne représenterait pas vraiment de l'argent frais pour l'Etat, puisqu'il est déjà collecté, mais le fait d'apporter la lumière sur les administrations qui la reçoivent et qui l'utilisent, représenterait une avancée significative pour une amélioration de la capacité financière du Gouvernement et de sa politique budgétaire.

14. **La lutte contre la fraude fiscale dans les exploitations naturelles devra s'inscrire dans la durée car elle impose des changements de comportement et des moyens.** Pourtant, il est possible d'obtenir des résultats rapides avec une volonté politique comme le démontre l'exemple suivant. Il est de notoriété publique que Madagascar soit l'un des producteurs majeurs sur les marchés internationaux de saphir et de rubis mais que les recettes de ces exploitations restent ridiculement basses.⁴⁰ Ces pierres précieuses sont dans leur presque totalité exportées sous leur forme brute, et comme Madagascar est une île, les possibilités de transports sont forcément restreintes aux aéroports internationaux. Or, les contrôles à l'aéroport d'Ivato sont minimaux.⁴¹

15. **Action 2 : Renforcer le recouvrement des recettes fiscales.** L'efficacité des régies fiscales (la DGI et la DGD) s'est améliorée depuis le début de la crise politique, en partie grâce aux réformes de politiques fiscales et administratives qui ont été initiées depuis 2006. Pourtant, malgré les efforts, la pression fiscale reste très faible, loin de son potentiel, et encore éloignée de celle reportée par plusieurs pays africains dont les économies présentent approximativement les mêmes caractéristiques structurelles que Madagascar, comme le Mozambique et la Tanzanie. La raison de ce manque de progrès est peut-être que les réformes initiées prennent du temps pour devenir pleinement effectives. Il se peut aussi qu'elles ne soient pas suffisantes pour modifier le comportement tant des services fiscaux que des contribuables. Autrement dit, les incitations et les sanctions n'ont pas été assez ambitieuses pour modifier l'équilibre sous-optimal dans lequel semble s'être durablement installé le système fiscal malgache.

16. **Notre recommandation est double.** Premièrement, il apparaît utile de continuer les réformes commencées, notamment la rationalisation du système et les efforts de facilitation de paiement, car celles-ci ont commencé à porter leurs fruits.

⁴⁰ Il est estimé que Madagascar compte pour environ 15% et 10%, respectivement, de la production mondiale de saphirs et de rubis, ce qui engendre pour les exportateurs malgaches plus de 100 millions de dollars U.S. par an, alors que le montant total de la redevance minière ne dépassait pas 125 000 dollars US en 2007.

⁴¹ Il est à noter que les services douaniers ne sont pas associés à ces contrôles, qui sont de la responsabilité des forces de sécurité.

17. **Deuxièmement, en soutien, les autorités devraient considérer l'introduction de mesures nouvelles qui chercheraient à provoquer la transformation des comportements.** Ces mesures devaient inclure une combinaison d'incitations et de sanctions de manière à encourager ceux qui respectent les règles mais à punir ceux qui ne les respectent pas. Ci-dessous sont proposées trois mesures complémentaires qui vont dans le sens d'une telle combinaison.

18. **La première mesure consiste en l'intensification de la lutte contre la fraude fiscale.** Cette lutte devrait reposer sur (i) le renforcement de la capacité de l'administration fiscale à utiliser ses outils traditionnels de contrôle comme les audits ; et (ii) la pénalisation des fraudeurs, surtout s'il s'agit d'opérateurs connectés ou ayant les moyens de s'accommoder du système actuel car l'exemple doit venir du haut.⁴² L'intensification de la lutte contre l'évasion fiscale devrait se focaliser sur les entreprises qui sont déjà fiscalisées. L'incorporation du secteur informel demandera du temps et des moyens qui ne seront pas immédiatement justifiés par des résultats concrets. Aujourd'hui, les grandes entreprises ne paient en moyenne que 10.4% de leurs chiffres d'affaires en impôts, alors que la norme en Europe est supérieure à 20%. Si ce ratio passait à 15% à Madagascar, ce qui semble possible avec la volonté politique, les gains en termes de recettes fiscales se chiffreraient autour de 320 milliards d'Ariary, soit presque 2% du PIB.⁴³ *A terme, une pression fiscale de 20 % sur ces grandes entreprises permettrait d'aboutir à un taux de recouvrement de près de 4% du PIB supérieur à celui qui est observé aujourd'hui.*

19. **La deuxième mesure consisterait à réduire le taux de l'IR de 22% à 15% :** A première vue, cette suggestion peut sembler paradoxale dans l'optique d'accroître les recettes de l'Etat. En effet, une telle réduction conduirait tout restant égal par ailleurs à une baisse des recettes d'environ 80 milliards d'Ariary, soit l'équivalent de 7% des recettes totales collectées en 2010. L'argument est que tout ne devrait pas rester égal par ailleurs pour au moins deux raisons. Premièrement, la baisse proposée doit s'inscrire dans la recherche d'un partenariat avec le secteur privé pour lutter contre la fraude fiscale. Si les sanctions sont nécessaires, l'expérience internationale a aussi montré que les entreprises doivent trouver des avantages pour participer à cet effort. Dans cette optique, la baisse de l'IR semble prometteuse car elle poursuivrait l'approche initiée par les autorités (qui ont baissé le taux de 25% à 22% entre 2008 et 2011) et renforcerait le message que la politique fiscale ne cherche pas à affaiblir la compétitivité des entreprises (le taux de 15% correspondrait au taux en vigueur à l'Ile Maurice). Deuxièmement, la baisse proposée du taux de l'IR faciliterait la révision, voire la suppression, des régimes fiscaux privilégiés. Le principal obstacle invoqué par les entreprises lors de la révision du régime

⁴² L'Espagne et l'Argentine avaient réussi leur campagne de lutte contre l'évasion fiscale dans les années 90, en ciblant des vedettes ou des politiciens afin de démontrer leur volonté. A l'inverse, à Madagascar, une critique répétée à l'encontre de l'Agence Anti-corruption (BIANCO) a été son manque d'empressement à s'occuper des fraudes massives pour se concentrer sur des cas mineurs.

⁴³ L'augmentation du taux moyen de recouvrement sur les grandes entreprises ne signifie pas forcément que la charge fiscale va augmenter pour toutes les grandes entreprises. Bien que nous n'ayons pas eu accès aux paiements d'impôts effectués par chaque entreprise, pour des raisons évidentes de confidentialité, il est vraisemblable qu'il existe une forte variation entre elles. L'effort devrait donc porter sur celles qui reportent une faible charge fiscale et en comprendre les raisons (qui peuvent être justifiées).

de Zone Franche en 2008 avait été que le taux de l'IR du régime de droit commun restait trop élevé.⁴⁴ La cumulation de ces deux effets devrait mener à un élargissement de la base fiscale qui compenserait graduellement la perte initiale des recettes tout en instaurant un système plus équitable entre ceux qui paient et ceux qui ne paient pas (ou partiellement) leurs impôts. Pour aboutir à un effet neutre sur les recettes, il faudrait que la base augmente d'environ 500 milliards d'Ariary (ou 250 millions de dollars).

20. **La troisième mesure, plus expérimentale, viserait à la fiscalisation des entreprises qui se trouvent aujourd'hui en dehors des circuits officiels de l'économie.** Le principal défi est de motiver les entreprises informelles à se fiscaliser dans le sens qu'elles n'y voient guère d'avantages alors qu'une partie de leurs gains sera prélevée par l'Etat. La politique de lutte contre la fraude fiscale par des sanctions devient alors fortement impopulaire et coûteuse car il n'est guère aisé d'identifier les tricheurs. Notre proposition est de changer les règles du jeu en procurant des incitations aux consommateurs à fiscaliser les entreprises ou leurs fournisseurs. Ces incitations prendraient la forme de gains monétaires suite à une loterie qui serait basée sur les numéros de factures reçus par l'administration fiscale (pour plus de détails, cf. encadré). Le caractère expérimental de cette proposition doit être souligné et son application devrait commencer à petite échelle pour tester les résultats obtenus.

Une idée pour lutter contre l'évasion fiscale

L'idée est de créer des incitations aux consommateurs à déclarer fiscalement les entreprises qui leur procurent des biens et des services. Les consommateurs réclameraient leurs factures et les amèneraient aux centres fiscaux car ils pourraient gagner des gains à travers une loterie. Il pourrait être envisagé que les consommateurs n'aient pas besoin de se déplacer physiquement mais transmettent l'information par leur téléphones portables.

Le Gouvernement organiserait une loterie dont les prix seraient attribués en fonction du montant des factures reçues. Ce mécanisme encouragerait les consommateurs à réclamer leurs factures pour des sommes élevées. Par exemple, Madame Ramalaoana a demandé à un plombier d'effectuer des travaux dans sa maison. Celui-ci lui propose de payer sans facture un montant de 90 000 Ariary ou si elle réclame une facture la somme de 100 000 Ariary. Mme Ramalaoana réclame toutefois sa facture car elle peut gagner à la loterie. Munie de sa facture, elle la dépose au centre fiscal en échange de quoi elle obtient un billet de loterie. Au tirage, elle est heureuse d'apprendre qu'elle a gagné un prix égal à deux fois la valeur de sa facture – 200 000 Ariary.

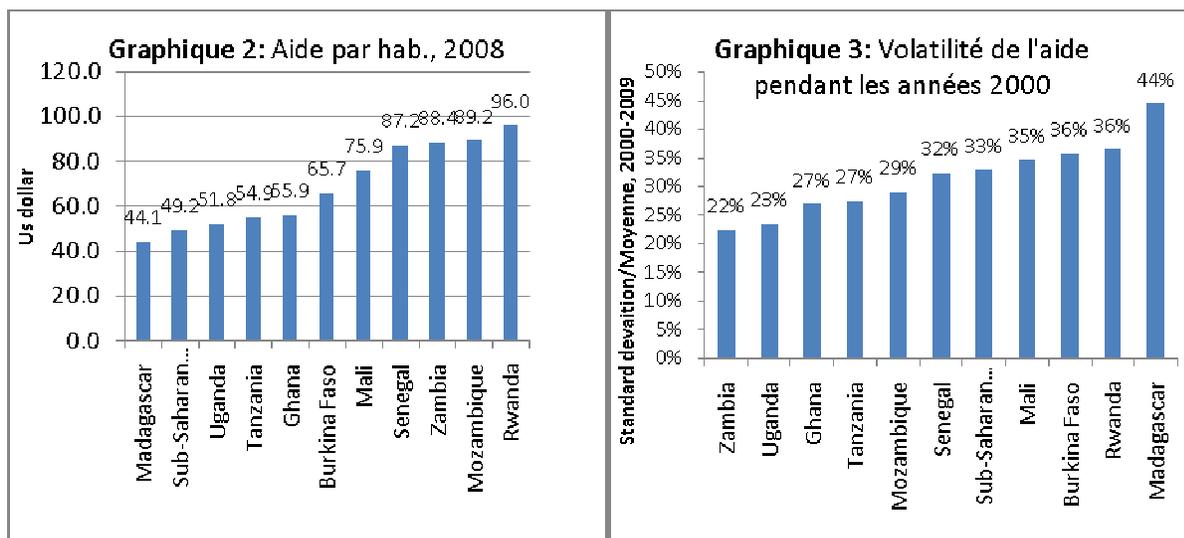
Cette approche, simple, est basée sur le principe que le comportement d'un consommateur est influencé par celui des autres. En voyant son voisin gagner à la loterie, son incitation à participer va s'accroître. Une stratégie de communication devient importante, notamment pour montrer que chacun peut être gagnant à un moment ou un autre.

⁴⁴ En 2008, la Loi sur les régimes d'exportations qui offre des avantages fiscaux importants aux entreprises franches comme l'exonération de l'impôt sur le revenu pendant 15 ans avait été au centre d'une forte polémique. Le secteur privé avait fortement combattu son remplacement par une nouvelle loi qui supprimait cette exonération en invoquant que le taux associé au régime fiscal de droit commun était trop élevé pour être compétitif. La baisse proposée de l'impôt sur le revenu à 15% répondrait donc à l'attente du secteur privé et pourrait permettre une révision, voire l'élimination, des exonérations. C'est d'ailleurs cette stratégie qui avait été poursuivie avec succès par les autorités mauriciennes au milieu des années 2000.

21. **La combinaison d’incitations et de sanctions sont importantes pour développer un partenariat avec les contribuables.** Il n’est guère besoin de rappeler qu’une politique fiscale effective repose sur une collaboration étroite entre les services fiscaux et les contribuables, car l’information (par exemple *third party information*) et l’éducation sont des éléments indispensables au fonctionnement harmonieux, équitable et efficace d’un système fiscal dans la durée, notamment de la TVA.

22. **Action 3 : Rationaliser le comportement de l’aide.** Malgré les critiques, l’augmentation de la capacité financière de l’Etat malgache passera par un retour de l’aide ; d’une part, cette dernière a traditionnellement financé une part importante du budget et, d’autre part, les autres sources de financement ne seront pas entièrement disponibles dans le court et moyen termes. Ce point de vue est encore renforcé par la forte corrélation observée entre la baisse des flux d’aide et celle des activités de l’Etat depuis l’émergence de la crise politique en 2009.

23. **Davantage d’aide en direction de l’Etat augmentera sa capacité financière mais son efficacité ultime dépendra de sa prévisibilité et de son utilisation.** Il est probable que les bailleurs de fonds soient de retour lorsque la solution politique sera acceptée par la communauté internationale, comme le suggère l’expérience internationale ou l’épisode de 2003 à Madagascar. Ce retour sera aussi en partie justifié car Madagascar n’a pas bénéficié autant d’appui financier que de nombreux autres pays africains même avant la crise politique. Par exemple, en 2008, l’aide reçue par chaque habitant de Madagascar était égale à la moitié de celle observée au Mozambique et au Rwanda (cf. graphique 2). Autrement dit, si le Gouvernement malgache recevait autant de support financier extérieur par habitant que ces deux pays, sa capacité financière pourrait s’accroître de plus de 25%.



24. **L'augmentation de l'aide ne doit pas cependant se faire n'importe comment.** La littérature économique a en effet montré que l'aide peut entraîner des effets pervers au sein du Gouvernement. Ainsi, sa disponibilité peut décourager l'effort fiscal et/ou diminuer les contrôles effectués par les autorités car cet argent n'est pas perçu comme venant directement de la poche des contribuables.⁴⁵ En outre, les montants de l'aide doivent prendre en compte la capacité d'absorption de l'administration locale. Or, au cours des dernières années, les taux d'exécution associés aux projets sur financement externe ont été relativement bas. Pendant la période 2005-08, environ 2 dollars sur 3 ont été en moyenne engagés même si les variations étaient considérables entre secteurs et entre bailleurs.

25. **Les recommandations sont multiples.** Premièrement, il est indispensable de lier l'aide au renforcement des efforts de recouvrement fiscal et de contrôles budgétaires (cf. actions 1 et 2 ainsi que 10 pour des mesures précises).

26. **Deuxièmement, l'allocation de l'aide doit tenir compte des capacités d'absorption de l'administration, ce qui demande une coordination étroite entre le Gouvernement et les bailleurs et entre les bailleurs eux-mêmes.** Souvent, ces derniers concentrent leurs activités dans les mêmes secteurs, comme l'éducation et la santé, alors que les capacités d'absorption sont déjà saturées et sans tenir compte des synergies possibles avec les secteurs d'infrastructure ou économiques (une route facilite l'accès à une école et un système d'assainissement réduit les risques d'épidémie). Ce problème de l'allocation des ressources, y compris extérieurs, sera examiné en détail dans la partie de cette étude consacrée au budget d'investissement.

27. **Enfin, et troisièmement, pour que l'aide puisse optimiser sa contribution à la conduite de la politique budgétaire, il est essentiel qu'elle devienne plus prévisible.**⁴⁶ Au cours de la dernière décennie, force est de constater que la volatilité des flux d'aide vers Madagascar a été deux fois plus grande qu'en Ouganda ou la plus élevée parmi un échantillon de 10 pays africains (graphique 3). La question est alors de réduire la volatilité de l'aide dans un pays qui est régulièrement soumis à des chocs politiques, qui influencent le comportement des bailleurs.⁴⁷

⁴⁵ Pour une discussion dans le cas de Madagascar, cf. Banque mondiale, Note de Politique Economique, *Au cœur de ténèbres de la gouvernance*, juin 2010.

⁴⁶ D'ailleurs, ce n'est pas une coïncidence que l'augmentation de la prédictibilité de l'aide se trouve parmi les objectifs principaux de la déclaration de Paris

⁴⁷ W. Fengler et H. Kharas mettent en avant que le manque de prédictibilité de l'aide est préjudiciable en donnant de nombreux exemples dans un échantillon varié de pays en développement. W. Fengler et H. Kharas, *Delivering Aid Differently : Lessons from the Field*, Brookings Institution Press, 2010.

28. **Un début de réponse est proposé par le récent rapport du Développement dans le monde consacré au thème des pays fragiles.**⁴⁸ La volatilité de l'aide pourrait être diminuée en se focalisant sur des activités qui apparaissent fondamentales quelque soit le contexte politique ; dont l'arrêt pourrait en plus accentuer la fragilité de ces pays. Concrètement, il est proposé que l'aide devrait se diriger vers : (i) les secteurs sociaux et (ii) les activités qui visent à promouvoir la gouvernance et la redevabilité des décideurs politiques. Concernant les secteurs sociaux, il est généralement admis qu'une population plus éduquée et en bonne santé est plus susceptible de générer des citoyens impliqués dans la gestion politique et économique. En fait, cet appui a continué pendant la crise politique à Madagascar puisque les bailleurs ont même augmenté leur assistance financière vers l'éducation, la santé et la protection sociale en 2010 par rapport à 2008. La principale différence est que cet appui a pris place à travers des mécanismes qui cherchent à contourner les structures gouvernementales, favorisant en cela les canaux de distribution par la société civile et les ONG. Il reste encore à s'assurer que ces mécanismes alternatifs soient efficaces comme cela a été questionné dans une note récente la Banque mondiale.⁴⁹

29. **Par contre, les bailleurs de fonds ont globalement réduit leur assistance visant à promouvoir la gouvernance car leur perception est que le renforcement des institutions profiterait avant tout à ceux qui sont en place selon une procédure non-constitutionnelle ou pourrait être utilisée à mauvais escient.** Si ce risque existe, il ne signifie pas que tout appui deviendra contre-productif. Par exemple, les efforts visant à la collection et à la diffusion de l'information, y compris budgétaire, restent fondamentaux pour augmenter la redevabilité des acteurs politiques. C'est surtout en période de crise que l'information est manquante (ou manipulée) ce qui permet de pratiquer des écarts de gouvernance qui apparaissent plus tard au grand jour. Les bailleurs de fonds peuvent également contribuer directement à l'analyse de cette information ou indirectement en soutenant les parties prenantes au sein de la société civile. Les initiatives qui cherchent à accroître la capacité des communautés à s'impliquer, comprendre et analyser les mécanismes de politique économique et de gestion des deniers publics prennent encore plus d'importance dans un contexte d'instabilité politique chronique.

30. **La suggestion de maintenir une aide canalisée vers le double renforcement du capital humain et de la redevabilité des acteurs politiques quelque soit le contexte politique cherche à interpeller autant le Gouvernement que les bailleurs de fonds.** Elle s'inscrit dans une réflexion globale et demande encore à être débattue par l'ensemble des interlocuteurs mais la réponse qui sera formulée ne

⁴⁸ Banque mondiale, *Conflict, Security and Development*, World Development Report, 2011

⁴⁹ Pour une discussion plus approfondie sur le comportement des bailleurs dans les secteurs sociaux depuis le début de la crise politique à Madagascar, cf. World Bank, *Economic Update*, April 2011. Il y a plus d'argent et plus de bailleurs qu'avant la crise. Pourtant, il y a lieu de s'interroger sur l'efficacité de cette aide à cause de la multiplicité des projets et le manque de coordination entre les bailleurs et les autorités. Le fractionnement de l'aide nuit aux économies d'échelle et accroît les coûts de coordination, d'information et de mise en œuvre. Le manque de coordination s'explique par la volonté des bailleurs à passer en dehors du Gouvernement, pour des raisons politiques. Ces deux carences pourraient être minimisées par une meilleure coordination entre les bailleurs (y compris les ONG) et par un partage de l'information avec les autorités.

manquera pas de jouer un rôle important dans la conduite et la stabilité de la politique budgétaire à Madagascar dans les années à venir. Dans la prochaine partie, il sera d'ailleurs argumenté que l'allocation du budget d'investissement ne doit pas négliger l'infrastructure qui reste indispensable pour la connectivité et les échanges d'information et d'idées ainsi que pour l'accès aux services sociaux.

31. Action 4 : Mobiliser les fonds privés. La mobilisation des fonds privés semble utopique pour beaucoup d'observateurs à Madagascar car l'accès aux marchés de capitaux, internationaux et locaux, est et restera restreint pour le Gouvernement malgache. La participation du secteur privé doit donc être recherchée par d'autres canaux.

32. **Le premier canal est d'encourager les partenariats entre le secteur privé et public pour encourager l'approvisionnement de services et biens publics tels que l'infrastructure, l'éducation et la santé.** Ces partenariats existent déjà puisqu'environ la moitié des écoles sont privées dans les centres urbains du pays et la privatisation des communications a permis l'essor de ce secteur au cours des dernières années. Des exemples, plus ponctuels, existent aussi en matière de réhabilitation de routes (comme celle des Hydrocarbures au centre d'Antananarivo) et de production d'électricité dans les zones rurales.

33. **Le potentiel pour ces partenariats est donc réel, mais pour assurer leur efficacité et leur pérennité, deux conditions sont indispensables mais qui ne sont encore qu'imparfaitement remplies à Madagascar.** D'abord, un cadre régulateur rationnel et transparent doit être mis en place afin de réduire les risques que le secteur privé abuse de sa position dans des secteurs qui constituent souvent des monopoles quasi-naturels. Ce cadre existe sur le papier dans les secteurs des communications et de l'eau, mais n'est pas encore opérationnel. Les agences n'ont pas encore été mises en place ou alors ne possèdent pas les ressources financières et humaines suffisantes pour fonctionner. Ensuite, il faut garantir des règles de jeu qui assurent que ces projets soient commercialement viables dans la durée. Par exemple, un opérateur privé intéressé par un partenariat dans le secteur de l'eau en ville d'Antananarivo (ce qui est réel en raison de la croissance démographique) désire connaître si son investissement restera ou deviendra rentable dans le moyen terme et à l'abri des interférences politiques. Malheureusement, le cadre régulateur et la transparence des prix ne sont pas encore en place à Madagascar, comme le rappelle une étude (à paraître) de la Banque mondiale.⁵⁰

34. **Au-delà de ce premier canal, l'Etat malgache peut explorer deux autres options pour mobiliser davantage de financement de la part du secteur privé :**

⁵⁰ Banque mondiale ; Madagascar : Partenariats Public-Privé. Etude. A paraître.

- *Privatiser des compagnies non-stratégiques* : Il existe encore un nombre relativement important d'entreprises commerciales dans les secteurs de l'alimentation (la Star), du tourisme (Carlton), et industriel où l'Etat détient encore des parts.⁵¹ Une actualisation du portefeuille de l'Etat, y compris dans les entreprises où ses parts sont minoritaires, semble pertinent pour ensuite s'interroger sur le besoin de les conserver ou de les céder en prenant en compte les impératifs stratégiques du pays. La vente de certaines parts permettrait au Gouvernement de mobiliser des recettes supplémentaires et, surtout, de réduire les opportunités de conflits d'intérêts qui nuisent à la concurrence dans ces secteurs.
- *Vendre ou louer des actifs, notamment immobiliers* : Il n'existe pas d'inventaire précis et actualisé des domaines dont l'Etat est propriétaire, mais ceux-ci sont nombreux. Par exemple, certains ministères comme celui de la Justice détiennent de nombreuses parcelles. Ces terrains sont souvent mal ou pas exploités alors qu'ils pourraient être loués et rentabilisés par des entreprises.

35. **La politique de privatisation et de cession/location d'actifs immobiliers représentent des sources potentielles pour accroître les recettes de l'Etat.** Toutefois, la transparence sur ces opérations est indispensable, notamment par la diffusion des informations sur les prix et les conditions contractuelles. Malheureusement, l'Etat malgache s'est caractérisé par l'utilisation de procédures obscures, cherchant à privilégier les intérêts particuliers plutôt que ceux de l'ensemble de la communauté, notamment dans les transactions immobilières.⁵²

2eme axe : Améliorer la gestion allocative des dépenses

36. **L'augmentation de la capacité financière de l'Etat est indispensable pour accroître les ressources publiques qui doivent alors servir à financer un certain nombre d'activités.** Encore faut-il que le Gouvernement soit capable de sélectionner les activités les plus efficaces ; sinon les ressources ne serviront pas à optimiser l'intérêt collectif. Il faut donc dépenser plus, mais (surtout) mieux.

⁵¹ En dépit du processus de privatisation qui a pris place dès la fin des années 1990, l'Etat est demeuré actionnaire dans l'exploitation hôtelière (Carlton), la pêche (pêcherie de Nosy Be), le textile (Cotona, FITIM), le bois (FANALAMANGA), la production et la distribution de boissons (Star), la compagnie aérienne (Air Madagascar), la téléphonie (TELMA) et l'exploitation de granit et de marbre (MAGRAMA). La présence de l'Etat dans ces secteurs contribue à expliquer le manque de concurrence dont ils ont bénéficié au cours des années.

⁵² Pour des exemples, cf. la récente publication de la Banque mondiale, *Madagascar : L'Urbanisation ou le nouveau défi malgache*, mai 2011.

37. **Or, aujourd'hui, il est difficile pour les autorités d'optimiser leurs dépenses car il leur manque une vue d'ensemble du fait de l'importance des opérations extrabudgétaires, des imperfections dans la classification du budget et le manque d'information sur les dernières étapes de la chaîne de la dépense, notamment les paiements effectués par les Ministères.**

38. *Action 5 : Améliorer la couverture du budget.* La loi de Finance (ou les lois de règlements) ne couvre que les opérations budgétaires sous la responsabilité de l'administration centrale. Il n'existe pas un effort soutenu de consolider l'information sur les dépenses des établissements et les entreprises publics si bien qu'il est presque impossible de déterminer l'ensemble des activités de l'Etat à un moment donné. Par exemple, pour cerner les ressources publiques affectées au secteur du transport, il faudrait additionner les dépenses effectuées non seulement par le Ministère du Transport et celui des Travaux publics mais aussi celles des agences de l'Etat (le Fonds d'entretien routier, l'Agence portuaire, etc.) qui opèrent dans ce secteur.

39. **La recommandation est recueillir de l'information sur les opérations des établissements et entreprises publics, de manière à les consolider avec les opérations de l'administration centrale et les présenter dans le budget.** Les rapports d'activités sur les établissements sont soit inexistantes ou rarement mis à jour. Par exemple, le dernier rapport public sur l'OMERT date de 2007 et il n'existe pas d'informations récentes sur les activités de l'OMM, qui joue pourtant une place centrale dans le développement du secteur minier et pétrolier. Cette information doit non seulement être collectée mais aussi partagée avec les partenaires pour que ceux-ci puissent l'incorporer dans leur prise de décisions et avec les membres de la société civile pour que ceux-ci puissent jouer leurs rôles d'évaluateur et de contrôleur des interventions de l'Etat dans leur globalité.

40. **La consolidation des informations budgétaires et extrabudgétaires permettrait aussi de mieux suivre et évaluer les risques auxquels l'Etat malgache est confronté au cours du temps.** Ces risques sont réels comme le rappelle l'expérience de 2008 quand le Gouvernement avait dû intervenir, à cause de la hausse des prix de l'énergie sur les marchés internationaux, pour soutenir l'entreprise publique JIRAMA. Le déficit quasi structurel des fonds de pension de l'administration publique avait dû aussi être comblé par une subvention non-budgétisée de l'Etat équivalente à 0,2% du PIB. Ces interventions ne peuvent être totalement évitées car tous les chocs ne peuvent pas être anticipés mais elles doivent prendre place dans un cadre transparent pour garantir que les fonds soient bien utilisés et ne mettent pas la stabilité des comptes publics en danger. L'opacité actuelle favorise la mauvaise gestion et la survenance d'éventuels conflits d'intérêts.

41. *Action 6 : clarifier la classification des dépenses dans le budget.* La Loi de Finances actuelle ne fournit qu'une image tronquée du budget de l'Etat. D'abord, la classification de la dépense par catégorie

économique est inexacte en raison de nombreuses erreurs et, ensuite, il n'existe pas de classification par fonction ou programmes ce qui empêche une véritable évaluation de l'utilisation des ressources de l'Etat. La classification par Ministère est utile pour identifier les parties responsables mais ne capte qu'imparfaitement l'ensemble des dépenses vers une activité transversale (comme l'emploi ou la protection sociale) qui ne sont rarement que sous la responsabilité d'un seul Ministère.

42. **La première recommandation est donc de présenter le budget de l'Etat en cherchant à mieux cerner la définition économique de la dépense.** Cet effort devrait se concentrer sur la masse salariale qui ne donne pas une image conforme de la rémunération des fonctionnaires car une partie de leurs émoluments est incluse dans les dépenses de fonctionnement hors salaires. Par exemple, les salaires des enseignants (non fonctionnaires) sont considérés comme des biens et services. Il est également important de chercher à mieux définir les dépenses en capital de l'Etat car une partie du budget d'investissement est consacrée à des paiements de consultants, de voyages, etc.... ce qui contribue à surestimer le stock de capital public (voir chapitre 7 pour une discussion plus approfondie).

43. **La deuxième recommandation est de chercher à renseigner sur les programmes (ou secteurs) qui sont les destinataires des ressources publiques.** Cette carence n'est pas nouvelle et avait donné lieu à l'adoption d'une approche budgétaire par programmes dès 2005. Depuis, de nombreux efforts ont été fournis par les autorités, souvent avec l'appui technique et financier de leurs partenaires, mais les résultats sont restés mitigés, sauf peut être pour le secteur de l'éducation.⁵³ L'ambition devrait être séquentielle car il n'est pas facile de passer d'une approche de financement à celle de programmes ou de résultats. Dans un premier temps les autorités devraient construire le budget selon une classification fonctionnelle. A titre d'exemple, un tel exercice a été mené par l'équipe de la Banque mondiale pour le budget d'investissement (voir chapitre 6) ce qui permet de capter l'allocation des dépenses tant programmées qu'exécutées selon leurs destinations. Dans un deuxième temps, ce cadre de référence devrait être complété par l'établissement de priorités qui permettrait d'orienter la dépense publique entre secteurs et à l'intérieur de chaque secteur. Enfin, une liste d'indicateurs de résultats devrait être mise en place pour suivre et évaluer l'efficacité des dépenses publiques au cours du temps. Paradoxalement, les autorités malgaches semblent avoir privilégié la dernière étape alors que les deux premières ne sont pas encore en place.⁵⁴

⁵³ Pour plus de détails, cf. Jean Razafindravonona, *Les limites de la modernisation du budget malgache*. 3 Janvier 2011, sur <http://cop-mfdr-africa-fr>. La loi organique relative aux Lois de Finances 2004-007 du 26 juillet 2004 a introduit une logique de programme à compter du 1^{er} janvier 2005, sans que les conditions préalables ne soient réunies. Il en a résulté une grande confusion et une désorganisation des services, qui devaient concilier la nomenclature programmatique introduite avec la logique de budget de moyens qui continuait à informer les opérations quotidiennes d'exécution. Après cinq années d'expérimentation grandeur nature, certaines des incohérences du texte initial ont été corrigées, et un début de réussite a pu être constaté dans quelques secteurs isolés comme l'éducation et dans une moindre mesure la santé.

⁵⁴ Une liste d'indicateur existe à travers le programme SNIS qui est bâtie sur les engagements du MAP. Or, il n'est actuellement pas possible d'identifier les ressources publiques qui sont affectés à ces engagements. Avec l'appui

44. **La mise en place d'une approche programme requiert des compétences techniques, qui peuvent être transférées par les partenaires techniques et financiers, mais nécessite aussi une forte appropriation par les administrations concernées.** C'est pourquoi pour inciter cette dernière, il faut que les responsables de programmes deviennent aussi en charge des dépenses qui restent aujourd'hui de la compétence des administrateurs financiers. Notre recommandation est donc que les directeurs de programmes deviennent progressivement les ordonnateurs secondaires pour établir leur autorité financière sur les dépenses qui font partie de leurs programmes et ainsi mieux maîtriser leurs actions. Bien entendu, ce transfert doit prendre place avec le renforcement des contrôles.

45. *Action 7 : Maîtriser le suivi de la chaîne de la dépense.* Aujourd'hui, il n'existe pas d'informations publiques et détaillées sur les paiements effectués par les Ministères, soit lors de la dernière étape de la chaîne de la dépense. L'OGT ne fournit que des renseignements annuels sur l'ensemble des dépenses payées.

46. **Le suivi de la dépense par Ministère s'arrête au niveau des engagements, c'est d'ailleurs cette étape de la chaîne de la dépenses qui est contrôlée et évaluée par les équipes du FMI dans leur programme.** Or, nous avons observé que, même à ce niveau, les déviations en termes d'allocation du budget sont grandes par rapport à la Loi des Finances. Il est par conséquent probable qu'il existe aussi des différences marquées entre les dépenses engagées et payées par chacun des Ministères.

47. **Les autorités devraient fournir des renseignements systématiques et détaillés sur les paiements effectifs de chacun des Ministères.** Ce devoir d'information passe par la finalisation de l'informatisation de la chaîne de la dépense qui a constitué un investissement important entre 10-13 millions de dollars depuis presque 10 ans. Or, les résistances à son déploiement ont fortement réduit la portée de cet outil, qui reste insuffisante. Le système ne permet pas encore de produire tous les comptes fiables et dans des délais raisonnables, en raison de problèmes de transmission des données entre comptables subordonnés et supérieurs, mais aussi en raison de difficultés techniques (comptes d'attente très significatifs, défaut d'exhaustivité des opérations sur ressources extérieures). Un des facteurs qui a joué un rôle important dans les difficultés d'implantation de ce système est la réticence de certains acteurs de la chaîne de la dépense à basculer vers un mode de gestion informatisé. Il est probable que l'une des raisons sous-jacente à cette réticence tiennent aux pratiques de recherche de rente, qui ont pu animer certains fonctionnaires.

des bailleurs de fonds, la classification du budget selon les engagements du MAP avait été entreprise en 2007 et 2008. Cet exercice n'a pas été mené jusqu'au bout et, surtout, n'était pas encore utilisé lors des conférences budgétaires et dans la préparation de la Loi de Finances.

48. **Ce devoir d'information permettrait une meilleure gestion de la dépense publique car il y a les risques de fuites à toutes les étapes de la chaîne de la dépense.** A nouveau, le pouvoir de l'information ne peut pas être négligé. Il est indispensable que les instruments nécessaires pour mesurer et rendre compte de ces écarts (centralisation comptable et établissement des états financiers consolidés, *reporting* des établissements publics et des collectivités locales, contrôles internes et externes), soient renforcés car ils ne sont aujourd'hui ni suffisamment fiables ni efficaces.

3eme axe : Moderniser la gestion financière

49. **Les autorités doivent mieux définir ce qu'elles veulent faire, mais il est aussi impératif qu'elles puissent le faire.** Pour cela, il faut que l'Etat soit capable de s'assurer que l'argent aille où il est prévu d'aller ; en d'autres termes que le Gouvernement optimise sa gestion financière.

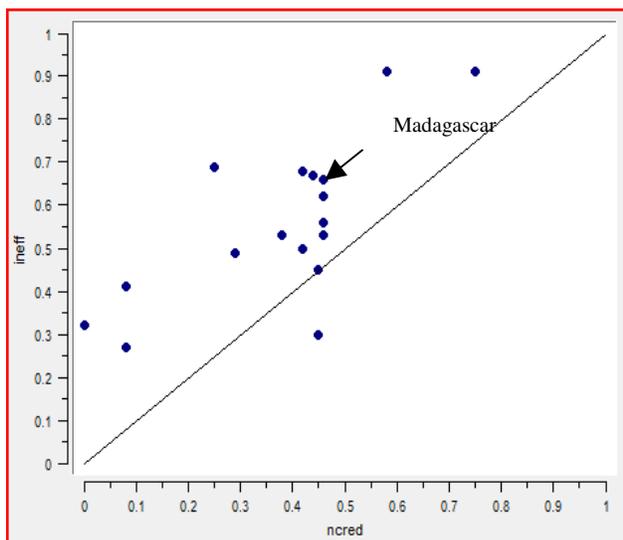
50. **Une comparaison internationale rappelle que l'efficience ou l'efficacité du Gouvernement malgache à gérer les deniers publics reste à perfectionner à Madagascar (141ème sur 221 pays en 2009 selon le WBI).** Les deux diagnostics PEFA, en 2005 et 2008, avaient déjà identifié les principales forces et les faiblesses si bien qu'il n'est pas ici nécessaire de revenir en détail sur ces résultats. En plus, les autorités malgaches ont adopté un plan d'action –le Plan d'Actions Prioritaires ou PAP du Ministère des Finances et du Budget, validé par l'ensemble des bailleurs de fonds, qui avait constitué une bonne base de départ pour l'identification des priorités des réformes.

51. **Pour maximiser les efforts, le propos est de cerner les actions ou la combinaison d'actions qui sont les plus aptes à améliorer, significativement et rapidement, la gestion financière des finances de l'Etat.** Pour nous orienter, nous avons cherché à tirer les leçons de l'approche PEFA qui a été menée dans presque 75 pays à travers le monde.⁵⁵ Cette approche montre que l'efficacité du Gouvernement est fortement et positivement corrélée à (i) la crédibilité du budget ; (ii) la couverture et la transparence du budget ; (iii) l'exécution et le suivi du cycle budgétaire et (iv) les contrôles internes et externes (graphiques 4-7).⁵⁶

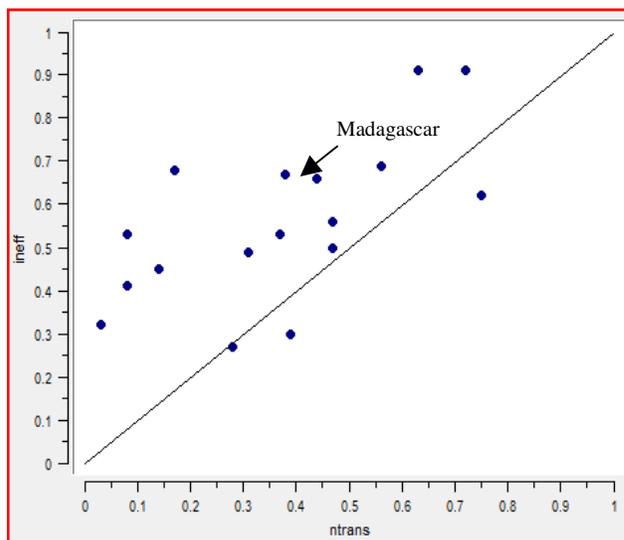
⁵⁵<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PEFA>

⁵⁶ Sur notre échantillon de 17 pays, Madagascar se trouve au 13^{ème} rang selon sa performance en matière de contrôles ; au 6ème en matière de cycle, au 9ème en matière de transparence et de couverture et au 9ème en matière de crédibilité.

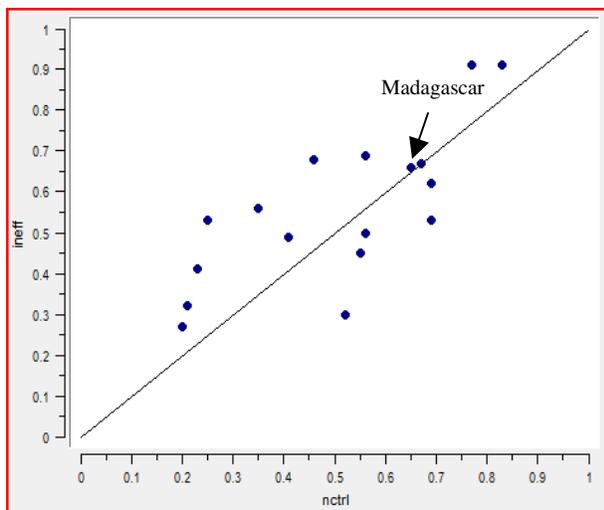
Graphique 4 : Plus le budget est non-crédible, plus le Gouvernement est inefficace



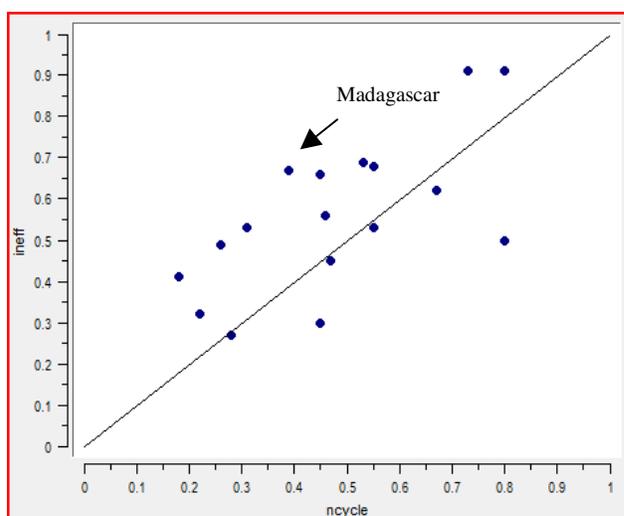
Graphique 5 : Plus le budget est non-transparent, plus le Gouvernement est inefficace



Graphique 6 : Plus le budget n'est pas contrôlé, plus le Gouvernement est inefficace



Graphique 7 : Plus l'exécution budgétaire est mal assurée, plus le Gouvernement est inefficace



Notes : La variable *ineff* mesure le degré d'inefficacité du Gouvernement tel que mesuré par l'indicateur du WBI. Les autres variables ont été calibrées sur la base des notifications du PEFA et sont définies de la manière suivante : *ncred* comme le degré de non-crédibilité du budget, *ntrans* comme le degré de non-transparence, *nctrl* comme le degré de l'absence de contrôle et *ncycle* le degré de non-suivi de l'exécution budgétaire.

52. **L'étape suivante a été de s'interroger quelle est la ou les composantes sur laquelle devraient se concentrer les autorités malgaches (voir encadré).** Le principal résultat est que l'efficacité de la gestion financière d'un gouvernement est fortement dépendante de la qualité de son suivi et de ses contrôles puisque la probabilité d'être inefficace augmente respectivement de 19% et 17% si sa performance dans ces deux composantes n'est pas satisfaisante. Les autres composantes (crédibilité et

couverture) sont importantes si les deux autres sont présentes mais perdent de leur pertinence en leur absence.

53. **L'amélioration de l'efficience financière du Gouvernement malgache doit donc se concentrer sur le suivi et les contrôles des finances publiques.** C'est pourquoi les deux premières actions proposées ci-dessous visent à améliorer le suivi de l'exécution budgétaire, alors que la troisième s'intéresse au renforcement des contrôles.

Méthodologie FsQCA

L'identification des conditions menant à l'inefficacité du Gouvernement s'est effectuée en suivant 4 étapes successives :

1^{ère} étape : Identification de la relation à tester empiriquement

Les PEFA ont contribué à cerner les dimensions de la gestion financière du budget de l'Etat en distinguant le manque de crédibilité budgétaire (ncred), la non transparence (ntrans), l'absence de contrôle (nctrl) et finalement le manque de suivi de l'exécution budgétaire (ncycle). Chacune de ces dimensions devrait influencer l'efficacité du Gouvernement. Notre hypothèse de départ est donc de chercher à quantifier la relation entre ses dimensions du PEFA et la performance du Gouvernement.

2^{ème} étape : notation de l'inefficacité des pays et du degré de leur appartenance aux éléments du PEFA

L'inefficacité du Gouvernement a été mesurée sur la base de l'indicateur de l'Institut de la Banque mondiale, alors que les scores du PEFA ont été utilisés pour capter les 4 dimensions de la gestion financière. Chaque variable a été normalisée sur un intervalle de 0 à 1 avec 1 comme note maximale et 0 la note minimale. Un pays qui se voit par exemple attribuer une note de 0.95 pour son inefficacité veut dire que le gouvernement du pays est très proche de l'inefficacité totale. Cette approche a été appliquée à 17 pays, dont Madagascar.

3^{ème} étape : Vérification de la relation de causalité entre le PEFA et l'efficacité du Gouvernement

Une manière de vérifier l'hypothèse de causalité est de reporter sur les 4 graphiques ci-dessus les effets individuels de chacune des composantes du PEFA sur l'inefficacité de la gestion financière. Individuellement, l'absence de l'une des composantes du PEFA est une condition suffisante pour entraîner l'inefficacité du Gouvernement. Cela transparait à partir du fait que le nuage des points est plutôt réparti dans le triangle supérieur. Toutefois, lorsqu'il y a de plus en plus d'observations dans le triangle inférieur (condition plus ou moins vérifiée dans les deux derniers graphiques), l'élément du PEFA est une condition nécessaire à l'explication d'inefficacité.

4^{ème} étape : Calcul du degré de consistance et présentation des solutions finales

Une manière de vérifier l'importance capitale de l'absence d'une des dimensions du PEFA sur l'inefficacité consiste en l'étude de l'effet combiné des différentes causes probables. Pour cela, nous avons utilisé l'approche Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis (FsQCA)^{1/} qui permet l'étude des conditions d'occurrence d'un phénomène donné. Elle est particulièrement intéressante lorsque le nombre d'observations est très faible pour tirer des conclusions à partir des tableaux statistiques. Cette méthode a permis de mettre en évidence que : (i) le défaut simultané des 4 éléments entraîne l'inefficacité avec un degré de consistance de 98.3% dans l'échantillon ; (ii) l'absence du suivi de l'exécution budgétaire combiné à la présence des 3 autres mène à l'inefficacité avec une consistance de 97.2% ; et (iii) à lui seul, l'inexistence de contrôle conduit à cette inefficacité avec 95% de consistance. Ces résultats suggèrent que l'absence de contrôle et du suivi de l'exécution budgétaire sont les deux causes probables de l'inefficacité de la gestion financière.

1/ Pour une explication de l'approche FsQCA, voir www.u.arizona.edu/~cragin/fsQCA/

54. Action 8 : Comprendre et réduire l'opacité sur la gestion des comptes de correspondants au Trésor. Le comportement des comptes de correspondants est encore mal appréhendé alors qu'ils comptent pour près de 10% des dépenses totales de l'Etat. Si le solde global de ces opérations est reporté par les autorités de manière annuelle, l'information sur la nature et les bénéficiaires de ces opérations est pratiquement inexistante.

55. **La recommandation est donc d'améliorer la transparence sur les opérations qui prennent place sur les comptes de correspondants auprès du Trésor.** D'abord, l'identité des correspondants est mal connue si bien qu'un inventaire indépendant, qui devrait être rendu public, serait souhaitable pour pallier cette méconnaissance. Ensuite, lorsqu'il s'agit de comptes qui appartiennent au secteur public, il devient nécessaire de conduire un audit pour déterminer leur utilisation. Toutes ces actions permettraient d'accroître la visibilité sur l'ensemble des mouvements de trésorerie et donc de rationaliser l'exécution des dépenses et d'optimiser l'utilisation des ressources.

56. Action 9 : Dépolitisation de la fonction publique. La bonne gestion des finances publiques et le suivi de l'exécution budgétaire reposent sur une administration compétente et professionnelle. Or, les hauts fonctionnaires sont généralement nommés suivant leur appartenance politique et cela jusqu'à un niveau de Directeur de département, ce qui nuit parfois aux critères de compétences et de stabilité de la fonction publique. En outre, les processus de décision, notamment en matière financière et de ressources humaines sont fortement concentrés, ce qui tend à renforcer l'influence des facteurs politiques ou à exacerber les conflits d'intérêts.

57. **Si l'allégeance des Ministres et des Secrétaires Généraux au Premier Ministre et au Chef de l'Etat est nécessaire au bon fonctionnement et à l'harmonie du Gouvernement, l'administration doit être composée de fonctionnaires neutres politiquement.** Cette neutralité permet d'assurer une continuité dans la fonction publique, même en cas de changement de Gouvernement, et de préserver l'utilisation de critères de compétences lors des procédures d'embauche et de promotion.

58. **La réforme de la fonction publique est un exercice lent et complexe, mais il existe une opportunité prochaine avec le départ prévu de nombreux fonctionnaires à la retraite.** Ces départs posent un problème de continuité mais offrent aussi une opportunité afin de modifier les comportements en privilégiant : (i) la mise en place de règles d'embauche transparentes, basées sur des critères techniques, pour recruter une nouvelle génération de fonctionnaires ; et (ii) de procéder à une décentralisation de certaines fonctions budgétaires comme celles d'ordonnateurs secondaires et de gestionnaire des ressources humaines qui sont concentrées au sein de la Direction des Affaires Administratives et Financières (DAAF) et de la Direction des Ressources Humaines (DRH). Cette

décentralisation vers les responsables de programmes permettrait de mieux maîtriser l'approche programme tout en répartissant les processus de décision au sein des ministères. Bien entendu, les Directions financières et de gestion des ressources humaines devraient conserver un rôle de coordination et de supervision.

59. **La mise en place de nouvelles règles d'embauche (et de promotion) et la déconcentration de certaines décisions administratives et financières offriraient un point d'entrée à une réforme plus globale de la fonction publique qui devrait graduellement s'opérer à Madagascar.** A ce jour, il est presque impossible de connaître le nombre de fonctionnaires (les bases de données ne sont ni mises à jour, ni harmonisées) et le récent audit de la solde au sein du Ministère de l'Education devrait servir d'exemple tant il a mis en exergue les irrégularités du système. La rémunération des fonctionnaires est également une zone d'ombre, que même les initiés ne peuvent éclairer, car celle-ci varie suivant le Ministère, le corps d'appartenance, le lieu, l'ancienneté, la compétence, l'expérience et comprend des avantages monétaires (au-delà du salaire) et non monétaires. Une rationalisation du système de gestion des ressources humaines de l'Etat, tant en matière de gestion de la solde que des systèmes de paiement et d'incitations, d'évaluation des performances ou encore des mécanismes de renforcement de capacité, reste une étape indispensable.

60. **En plus, la nouvelle attention donnée aux hommes permettrait de mieux accompagner les efforts sur les systèmes.** Pendant ces dernières années, les actions ont surtout porté sur la mise en place de systèmes informatiques, tant au niveau des administrations fiscales et douanières, que de la chaîne des dépenses. Ces systèmes – SIGFP, SYDONIA, SIGTAS, et GASY NET - ont fait leurs preuves, mais doivent être accompagnés par une plus grande attention aux aspects humains de la réforme qui sont indispensables et complémentaires à leur fonctionnement.

61. Action 10: Renforcer les contrôles. En théorie, une panoplie de contrôles existe sur les opérations de finances publiques à Madagascar. Il suffit de citer l'inspection Générale de l'Etat, la Cour des comptes, l'Autorité de régulation des Marchés publics et le BIANCO qui ont toutes pour mission de contrôler les pratiques budgétaires. Toutefois, force est de constater que ce cadre n'est guère opérationnel et que les contrôles restent insuffisants. Quand ces derniers prennent place, ils mènent rarement à des sanctions et ne sont donc que faiblement dissuasifs.

62. **Plusieurs raisons expliquent le manque d'efficacité des contrôles budgétaires.** D'abord, ces entités manquent de ressources humaines et financières pour remplir leurs tâches. Ensuite, il existe un manque de volonté politique d'aller de l'avant. Enfin, il est bien connu que même en cas de fautes avérées, les sanctions sont rarement appliquées. Par exemple, il est estimé que moins d'une plainte sur 10 reçues par l'agence anti-corruption (BIANCO) est traitée par un Tribunal.

63. **Les initiatives en faveur du renforcement des contrôles n'ont pas manqué sans pour autant mener aux résultats escomptés.** L'introduction du contrôle hiérarchisé de la dépense en 2009 peut servir d'exemple. Cette initiative a cherché à accélérer et à fiabiliser l'exécution des dépenses, en octroyant une plus grande marge de manœuvre aux gestionnaires de programmes. Cette démarche reposait sur l'idée qu'il est à la fois plus efficace et plus efficient de proportionner les contrôles préalables à la dépense aux risques potentiels, plutôt que de soumettre toutes les dépenses à ces contrôles, quels que soient leurs montants. Toutefois, cette réforme n'a pas été accompagnée par le renforcement de la responsabilisation des gestionnaires, à travers la mise en place d'un Conseil de discipline budgétaire et financière, compétent pour juger les ordonnateurs, ce qui a freiné sa portée.

64. **La recommandation est donc de continuer à renforcer la mise en œuvre des réformes qui ont été identifiées tant au niveau des corps de contrôles internes qu'externes de l'Etat malgache.** Les contours de plusieurs priorités sont résumés dans l'encadré ci-dessous.

65. **Au-delà des réformes proposées, la question sous-jacente mais fondamentale reste de motiver l'appropriation des contrôles tant par l'administration que par ses utilisateurs.** Aujourd'hui, il semble que la fonction publique malgache cherche à préserver le statut quo plutôt qu'à renforcer les contrôles. En parallèle, les utilisateurs, que ce soit les citoyens ou les ONGs, ne se posent pas en vérificateur de la performance de la fonction publique alors que leur rôle est important pour sensibiliser et rendre public la mauvaise gestion des deniers publics. Afin d'illustrer cette complémentarité entre motivation interne et rôle des utilisateurs, les carences autour des contrôles portant sur les passations de marchés publics est révélateur. L'ARMP publie les résultats de presque toutes les passations - ce qui est en soi un progrès considérable, mais la qualité de cette information est douteuse sans que cela suscite une réaction de l'administration, des corps de contrôles, des entreprises ou de la société civile. Au bout compte, les irrégularités semblent continuer, même si elles sont publiées régulièrement.

Quelques points névralgiques des réformes des finances publiques

- Partir des audits du Trésor disponible (Brigade de Vérification du Trésor) pour renforcer le réseau existant, à commencer par la Paierie Générale de Antananarivo (PGA).
- Renforcer la chaîne de contrôle interne dans les ministères (c'est-à-dire la responsabilisation des administrateurs de crédit eux-mêmes)
- Renforcer les corps d'inspection / audit interne en 1) augmentant les moyens et l'indépendance opérationnelle des corps de contrôle administratif et 2) introduisant l'approche par les risques
- Mettre en place effectivement la CDBF et la faire fonctionner, en respectant les droits de la défense
- Renforcer les moyens et l'indépendance opérationnelle de la Cour des comptes et son efficacité
- Revoir en profondeur le rôle du Parlement, supprimer les séances de discussion à huis-clos du budget, et instituer un mécanisme ouvert à travers lequel les modifications apportées par le pouvoir législatif sont précisées et partagées avec le plus grand nombre.

- Introduire un rôle nouveau de contrôle social par les organisations de la société civile, sur la base de documents budgétaires refondés, et d'un accès beaucoup plus large aux informations d'exécution budgétaire en ligne, à des niveaux pertinents pour les bénéficiaires

66. **Les solutions devront prendre place sur plusieurs plans mais reposeront sur la mise en place de mécanismes d'incitations et de sanctions, au sein de l'administration.** Il n'y a guère besoin de s'attarder sur la nécessité d'établir des sanctions crédibles, en interne, pour ceux qui dérogent aux règles. Il est peut être plus utile de rappeler que pour que les sanctions soient efficaces, il faut établir en parallèle des incitations pour ceux qui respectent ou mieux encore améliorent le système. Or, aujourd'hui, ces incitations sont quasiment absentes au sein de l'administration malgache. Par exemple, des récompenses pourraient être mise en place pour les fonctionnaires qui proposent les meilleures mesures pour améliorer la transparence de leurs services. Des prix pourraient être attribués aux entreprises ou fournisseurs qui font le plus économiser d'argent à l'Etat, comme cela a été entrepris avec succès au El Salvador pour les contrats routiers et au Pakistan dans le secteur de l'eau.⁵⁷ Ces initiatives sont importantes car elles permettent d'agir sur l'acceptation des contrôles et sur la motivation des réformateurs à l'intérieur des administrations elles-mêmes.

67. **Pour être pleinement efficace, les systèmes de contrôles doivent également impliquer un droit de regard de l'extérieur.** Ce droit doit inclure les pouvoirs législatifs et judiciaires, comme cela est invoqué dans l'encadré ci-dessus, mais aussi des acteurs indépendants comme les partenaires au développement, le secteur privé et la société civile (dans son sens large). L'implication de ces acteurs permet d'apporter un regard indépendant mais aussi de renforcer et diversifier les mécanismes d'incitations et de sanctions. Par exemple, les bailleurs peuvent suspendre leurs décaissements (comme à la fin 2008 pour l'aide budgétaire), la société civile peut lancer une campagne de presse (comme pour le trafic de bois de rose en 2010) et les citoyens peuvent voter contre ou pour leurs élus.

68. **Enfin, il est recommandé de promouvoir l'usage d'instruments qui contribuent à la participation des acteurs non-étatiques aux processus budgétaires.** L'expérience internationale a permis d'identifier plusieurs outils mais qui sont encore peu utilisés à Madagascar (tableau 2). Plusieurs initiatives, certes, existent en termes d'approche participative à la préparation du budget dans quelques communes et des *score cards* ont été testées dans le secteur de la santé mais elles sont restées modestes dans leur portée. Leur intensification est importante afin de promouvoir une véritable approche participative au budget à travers : (i) la collection et la diffusion de l'information et (ii) la capacité pour ceux qui la reçoivent de la comprendre et d'exprimer leur opinion.

⁵⁷ Cette approche a été appliquée pour le développement du réseau d'approvisionnement de l'eau dans Karachi sous la forme d'un pacte social entre les autorités et toutes les entreprises participantes au projet qui cherchait à éliminer tous les actes de corruption ou de pots de vins. Il est estimé que le gouvernement a économisé plus de 3 millions de dollars.

Tableau 2 : Les instruments pour promouvoir une gouvernance participative

Objectifs	Local	Secteur ou National
Politique économique	Evaluation participative dans des exercices de planification	Consultations sur les priorités des politiques économique et budgétaire
Revenus	Dissémination publique des revenus collectés et des transferts à leurs destinataires	Suivi et évaluation des revenus collectés y compris non fiscaux
Budget	Processus participatif d'élaboration du budget	Analyse indépendante du budget
Dépenses publiques	Dissémination de l'exécution et des paiements effectifs	Suivi de la dépense dans les secteurs prioritaires
Citizen feedback on services	<i>Community Scorecards, Citizen Report Cards; GRMs</i>	<i>Citizen Report Cards; GRMs</i>
Contrôles	Comités de surveillance, tribunaux communautaires	Ombudsman, Pactes d'intégrité, <i>citizen charters</i>

Source: C. Finch, *Understanding demand side governance: An Overview*, Banque mondiale, mars 2011

PARTIE II : LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT DE L'ETAT

1. La croissance économique d'un pays est en grande partie déterminée par la quantité et la qualité de son stock de capital physique. Sa contribution est directe car il faut de l'infrastructure et des machines performantes pour produire efficacement et devenir compétitif ; elle est aussi indirecte par ses effets croisés sur la qualité du capital humain car les travailleurs sont automatiquement plus performants s'ils ont l'équipement adéquat à leur disposition ou si leur connectivité est facilitée par des échanges de connaissance et technologiques réguliers grâce à des réseaux de communication et de transports performants.⁵⁸

2. L'expérience internationale a montré que l'Etat doit jouer un rôle, souvent décisif, en fournissant un stock de capital physique dans les secteurs où son intervention se justifie par le caractère de biens publics. Cela peut être le cas dans la construction d'écoles ou de routes où les seuls critères commerciaux mènent à des investissements sous-optimaux. Le rôle de l'Etat est aussi important par sa capacité à tisser des partenariats avec le secteur privé, à travers des actions conjointes ou en assurant la mise en place de règles et de conditions qui encouragent l'investissement privé. Ces trois rôles sont fondamentaux et complémentaires pour promouvoir la croissance accélérée et harmonieuse d'un pays comme Madagascar.

3. La deuxième partie de cette revue des dépenses publiques vise à analyser la capacité de l'Etat malgache à promouvoir l'accumulation d'un stock de capital physique de qualité dans le pays. Elle portera surtout l'attention sur le premier rôle de l'Etat mentionné ci-dessus, à savoir sa capacité directe à contribuer à l'investissement, dans la mesure où les second et troisième rôles sont examinés en profondeur dans des études récentes de la Banque mondiale. Les opportunités de partenariats entre les secteurs privé et public peuvent être stimulées par des actions concrètes tant légales qu'institutionnelles et financières, alors que les conditions nécessaires à l'établissement d'un climat d'affaires favorable à l'investissement privé sont évaluées annuellement dans la publication *Doing Business* de la Banque mondiale.⁵⁹

4. D'emblée, il faut reconnaître que l'Etat malgache a failli à sa mission de procurer un stock de capital et de qualité nécessaire pour le développement du pays. Cette faillite est visible et se traduit par des indicateurs qui sont systématiquement en dessous des standards internationaux, et même régionaux. Par exemple, le nombre de routes pavées par km² est 9 fois inférieur à celui qui est observé dans un pays comme l'Ouganda, la production d'électricité annuelle est équivalente à 1/12 de celle

⁵⁸ Pour l'importance de ces effets croisés, cf. par exemple, Daron Acemoglu et Fabrizio Zilibotti, *Productivity Differences*, Quarterly Journal of Economics, 116, pp. 563-606. May 2001

⁵⁹ L'analyse des partenariats privés publics à Madagascar, y compris avec une série de recommandations, peut être trouvée dans l'étude Banque mondiale, à paraître. Afin de situer le classement du climat des affaires de Madagascar par rapport au reste du monde, le lecteur peut se référer au site internet : www.doingbusiness.org.

reportée par le Mozambique. Plus grave est que le pays ne se trouve pas seulement en bas de l'échelle mais que l'écart se creuse un peu plus avec les pays émergents ou industrialisés de la planète. Par rapport à l'île Maurice, Madagascar reporte 100 fois moins de routes pavées par km², 53 fois moins de KWh par habitant, la moitié en moins de salles de classes primaires par élève et 7 fois moins de lits d'hôpital par habitant.

5. La faillite de la politique de l'investissement public à Madagascar trouve son origine dans une série de déficiences qui seront analysées dans les 4 premiers chapitres qui composent cette seconde partie. Le premier chapitre mettra en évidence que le montant de l'investissement public est resté très faible à Madagascar, en moyenne 400 millions de dollars par an avant la crise et chutant autour de 250 millions depuis 2009, expliquant son impact marginal sur l'économie du pays. Par rapport au PIB, ce montant est l'un des plus faibles du monde.

6. Le deuxième chapitre rappellera que l'allocation de l'investissement n'a certainement pas été optimale notamment si l'objectif est de promouvoir la croissance économique dans le court et moyen terme. Non seulement l'exécution du budget d'investissement n'est pas nécessairement alignée sur les objectifs prioritaires du pays, mais encore le Gouvernement ne s'est pas donné les outils indispensables pour prendre les décisions optimales tant en amont (la planification) qu'en aval (l'évaluation).

7. Le troisième chapitre montrera que le stock de capital physique se dégrade plus rapidement que ne le suggère l'analyse des flux d'investissement publics. L'ampleur de ces derniers est largement insuffisante par rapport aux besoins de l'économie malgache, mais leur carence est encore accentuée par le fait qu'une proportion non négligeable du budget d'investissement capte des dépenses qui ne sont pas des biens en capitaux. La détérioration du stock de capital physique est accélérée par les déficiences en termes d'entretien et de maintenance, qui sont souvent négligées par les autorités du pays.

8. Le quatrième chapitre reviendra sur les lacunes qui existent dans la gestion administrative et financière du budget d'investissement. Celles-ci empêchent de traduire les décisions prises par les autorités et leurs partenaires en véritables actions sur le terrain et d'obtenir les résultats escomptés.

9. A partir de ces analyses, cette seconde partie conclura par un chapitre qui regroupera une série de recommandations visant à améliorer l'efficacité de la politique d'investissement conduite par le Gouvernement malgache pour que celle-ci puisse contribuer au développement du pays.

Chapitre 5 : La faiblesse de l'investissement public

1. **Comme dans presque tous les pays du monde, l'investissement public est perçu comme un des principaux instruments de la politique budgétaire à Madagascar.** Or, la faiblesse des montants engagés contribue à réduire l'efficacité de cet instrument. Même avant la crise, avec environ 400 millions de dollars par an en moyenne pendant la période 2007-2010, soit l'équivalent de 20 dollars par 1000 habitant ou 5% du PIB, l'Etat n'a pas pu vraiment jouer son rôle de pourvoyeur en infrastructure de base et en capital humain. Avec la chute prononcée des investissements publics depuis 2009, il ne faut alors pas s'étonner que Madagascar souffre de déficits importants, incapable de combler le retard avec les pays industrialisés ou émergents. Plus grave encore est qu'au rythme actuel, le fossé se creusera encore plus car les stocks semblent se détériorer de plus en plus rapidement au fil du temps, notamment en infrastructure.

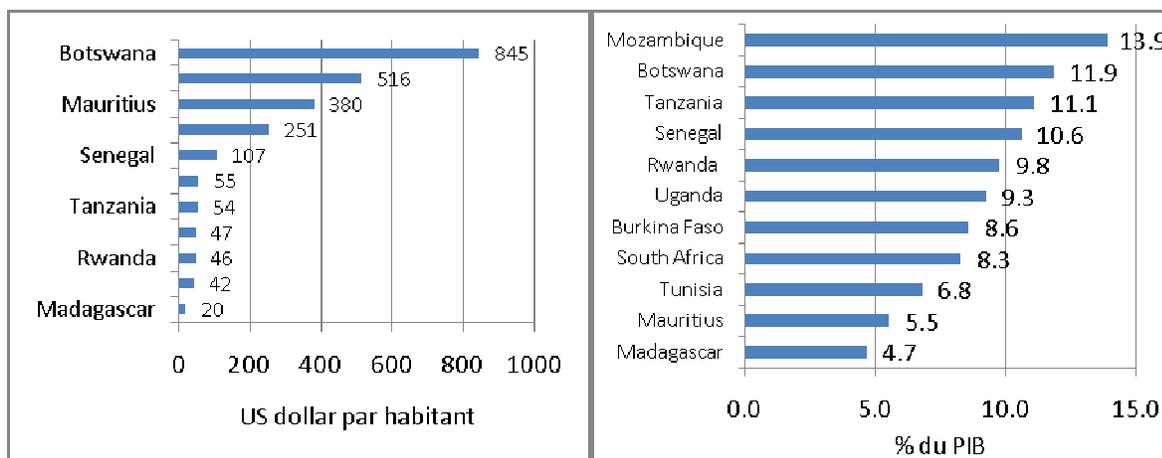
2. **Ce chapitre est organisé de la manière suivante : il commence par rappeler que les montants d'investissement sont faibles à Madagascar.** Ensuite, il montre qu'en raison de cette faiblesse, il est presque logique que cet instrument n'ait exercé qu'un impact marginal sur la croissance économique tant par la demande que par l'offre globale. Enfin, il conclut en s'interrogeant sur les causes qui expliquent la faiblesse quasi-chronique des investissements, ce qui nous mènera à mettre en évidence leur étroite (mais fragile) dépendance sur les financements externes.

Un budget d'investissement parmi les plus bas au monde

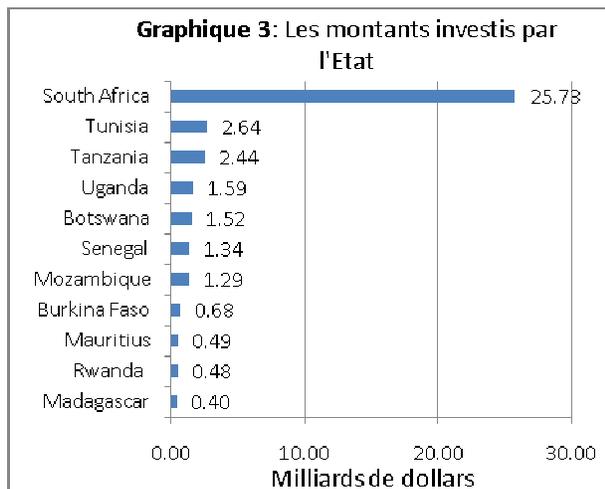
3. **Le constat est sans appel : les investissements publics à Madagascar sont faibles tant par rapport à sa population que la taille de son économie (graphiques 1 et 2).** A titre de comparaison, il ressort que l'investissement public par habitant y est 2-3 fois inférieur à celui observé en Tanzanie et au Mozambique, qui sont pratiquement aussi pauvres que Madagascar. L'écart avec les pays africains qui semblent avoir réussi leur transition vers l'émergence économique est aussi saisissant puisque l'investissement public par habitant est, par exemple, 40 fois moindre à Madagascar qu'au Botswana.

4. **Le budget d'investissement engagé par l'Etat malgache se situe en moyenne autour de 400 millions de dollars par an, ce qui lui permet de ne financer qu'un nombre réduit de projets (cf. encadré).** Par exemple, ce montant suffirait juste à financer la construction d'une route pavée entre Antananarivo et Fort Dauphin. A titre de comparaison, un pays voisin comme La Réunion vient d'annoncer la réhabilitation de la route de son littoral pour un montant de plus de 2 milliards d'Euro alors que sa population est 20 fois inférieure à celle de la Grande Ile. Le montant du budget d'investissement de l'Etat malgache est même 1/3 plus bas que celui d'un pays pauvre comme le Burkina Faso ou trois fois moins grand que celui du Mozambique (graphique 3).

Graphiques 1 et 2 : L'investissement public à Madagascar est parmi le plus faible au monde, 2007-10



Source : FMI et Banque mondiale.



Les limites des montants d'investissement à Madagascar

Avec 400 millions de dollars par an, les autorités peuvent construire alternativement :

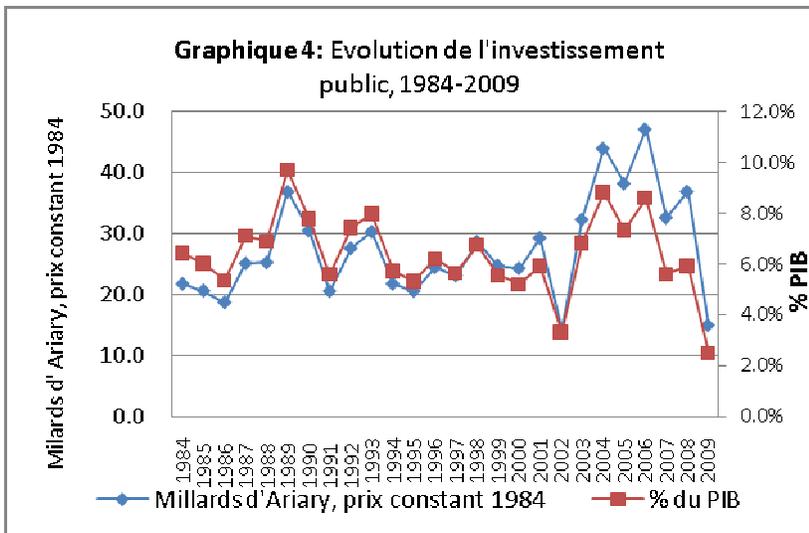
- 1140 km de routes pavées – la route d'Antanarivo à Fort Dauphin
- 10000 puits (avec pompes électriques)
- 15 centrales électriques-diesel de 30 MW
- 100 écoles primaires en villes.

Source : Africon, *Diagnostics des infrastructures nationales en Afrique : Coûts unitaires des projets d'infrastructures en Afrique subsaharienne*, Juin 2008

5. **La faiblesse de l'investissement public à Madagascar n'est pas un phénomène récent et s'inscrit dans la durée** (graphique 4). Depuis 1984, son montant n'a jamais dépassé 50 milliards d'Ariary (en valeur constante de 1984), même si un pic avait été atteint pendant la période 2006-08 où l'afflux de financement extérieur dans les secteurs d'infrastructure, notamment routier, avait permis d'atteindre

un budget annuel équivalent à 600 millions US dollars actuel. Ce dernier montant restait toutefois faible par comparaison internationale.

6. Si le budget d'investissement ne couvre que les projets sous la responsabilité de l'administration centrale, la réalité n'est guère sous-estimée car la vaste majorité des projets sont fortement concentrés entre ses mains.⁶⁰ Les administrations décentralisées n'ont que des budgets d'investissements dérisoires comme, par exemple, 7 000 dollars ou 1 000 dollars respectivement dans les communes urbaines de Toliara et de Moramanga. De même, le budget d'investissement de la Commune Urbaine d'Antananarivo ne représente que 0,4% de celui inscrit dans la Loi de Finance de l'Etat malgache, soit environ 1,5 millions de dollars.⁶¹



7. La deuxième raison est que si les établissements et entreprises publics sont nombreux, leurs activités d'investissement restent limitées en raison de leurs contraintes de trésorerie, à l'exception peut être de la JIRAMA, de l'Agence portuaire Autonome (SPAT) et du Fonds d'Entretien Routier (FER) qui ont bénéficié de financements hors-budgétaires exceptionnels au cours de ces dernières années. La

JIRAMA, à la suite de son augmentation de capital, a pu en effet financer des investissements à hauteur de 40 millions de dollars par an en 2008 et 2009 qui sont toutefois retombés à 14 millions de dollars en 2010 (soit environ 5% du budget total de l'Etat). L'Agence portuaire et le FER ont pu être relativement actifs grâce à l'appui des bailleurs de fonds : la première reporte des investissements réalisés de 10-15 millions de dollars en 2009, alors que les activités de réhabilitation (et d'entretien) de la seconde se situent autour de 30 millions de dollars par an.

L'absence de corrélation entre investissements publics et croissance économique

⁶⁰ La première partie de cette étude avait fait ressortir le caractère incomplet du budget qui laissait de côté les opérations menées sur leurs fonds propres par les établissements, entreprises publiques et administrations décentralisées. Mais ce manque de couverture concerne plus des opérations extrabudgétaires que des projets d'investissements.

⁶¹ Pour plus de détails, cf. Banque mondiale : *L'urbanisation ou le nouveau défi malgache*, 2011.

8. **La faiblesse historique des montants d'investissements publics explique leur manque d'impact significatif sur la croissance économique au cours de dernières décennies.** Cette absence a été vérifiée à l'aide d'un simple modèle macro-économique (décrit en appendice de ce chapitre) qui n'a pas réussi à mettre en évidence une corrélation significative entre ces deux variables pendant la période 1984-2008, alors que l'investissement privé semble avoir exercé un effet significatif et positif. Il n'a pas été aussi possible d'identifier une relation significative entre les investissements privé et public pendant cette période.⁶² Le manque de productivité associé à l'investissement public à Madagascar n'est pas vraiment surprenant à la lecture des résultats que l'on peut trouver dans la littérature économique.⁶³

9. **Au-delà de cet exercice quantitatif, la faible contribution de l'investissement public s'illustre par son impact restreint sur la demande globale.** A court terme, la politique d'investissement correspond à une politique keynésienne où l'augmentation des dépenses mène à une plus forte demande à travers le fameux multiplicateur. Cet effet est réduit dans un pays comme Madagascar car les montants en jeu sont trop faibles comme l'illustre le simple exemple suivant. Si l'Etat malgache décidait d'accroître le montant de ses investissements de l'ordre de 20% dans l'idée de mener une politique budgétaire de relance économique, il injecterait environ 80 millions de dollars dans l'économie locale. Cette augmentation ne conduirait à une hausse immédiate que de 1% de la demande globale et à un impact maximum de 5,5% sur le PIB en faisant jouer les effets multiplicateurs au cours du temps.⁶⁴

10. **La contribution de l'investissement public aux stocks de capital physique et humain, soit à travers l'offre globale, est aussi limitée à Madagascar.** Les montants injectés dans chacun des secteurs ne sont pas suffisants pour que le pays rattrape ses retards en matière d'infrastructure. Plus grave est qu'au rythme actuel d'investissement (et d'entretien), certains stocks se dégradent. Il faudrait en effet environ 100 millions de dollars par an juste pour maintenir le réseau routier de 5 780 kilomètres alors que l'Etat (y compris le FER) n'a dépensé que 80 millions en 2009 et 2010.⁶⁵ Ces mêmes simulations pourraient s'appliquer aux autres secteurs de l'infrastructure, notamment la production énergétique et d'eau potable car les investissements ont aussi été minimaux au cours du temps. Encore faut-il souligner

⁶² L'absence de corrélation entre investissements privé et public peut s'expliquer par deux facteurs, pas nécessairement exclusifs. Le premier est que l'investissement public n'a pas évincé l'investissement privé sur le marché du crédit local car sa principale source de financement a été l'aide officielle. Le deuxième facteur est que l'effet de substitution et celui de complémentarité se sont neutralisés, empêchant donc de discerner l'impact global entre ces deux variables.

⁶³ Voir, par exemple, M. Khan et M. Kumar, *Public and Private Investment and the Growth Process in Developing Countries*, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 59 (1), 1997 ou William R. Easterly, Shantayanan Devarajan, et Howard Pack, *Is Investment in Africa Too Low or Too High? Macro and Micro Evidence*, World Bank Working paper, no. 2519, janvier 2001.

⁶⁴ A plus long terme, si ces dépenses sont entièrement dépensées localement (c'est à dire qu'elles ne servent pas à financer des importations) et que le taux d'épargne est de 20%, l'impact sur la demande globale serait de 400 millions de dollars, soit une hausse d'environ 5.5% du PIB.

⁶⁵ La valeur au kilomètre d'une route bitumée est approximée autour de 300 000 dollars sur la base de l'étude Africon, 2008, op.cit et le taux moyen d'amortissement est estimé à 5% par an.

qu'il faudrait prendre en compte l'augmentation des besoins (la pression démographique) et l'écart grandissant avec les autres pays pour véritablement mesurer l'ampleur du désastre.

11. **A la lumière des faibles montants d'investissements publics au cours des dernières décennies, il n'est donc pas surprenant que le pays se trouve en retard dans pratiquement tous les domaines où le secteur public est tenu de jouer un rôle déterminant.** Par exemple, Madagascar reporte 9 fois moins de routes pavées par km² que la Tunisie, il produit 23 fois moins d'électricité (par habitant), reporte 2,7 fois moins de classes d'école primaire (par élève) et offre 4 fois moins de lits d'hôpital (par habitant). Les écarts sont également sensibles avec ses voisins que sont l'île Maurice et l'Afrique du sud, et même avec les autres pays pauvres du continent comme le Burkina Faso, le Mozambique et l'Ouganda (tableau 1).

Tableau 1 : Le retard de Madagascar dans ses stocks en capital physique et humain (données les plus récentes)

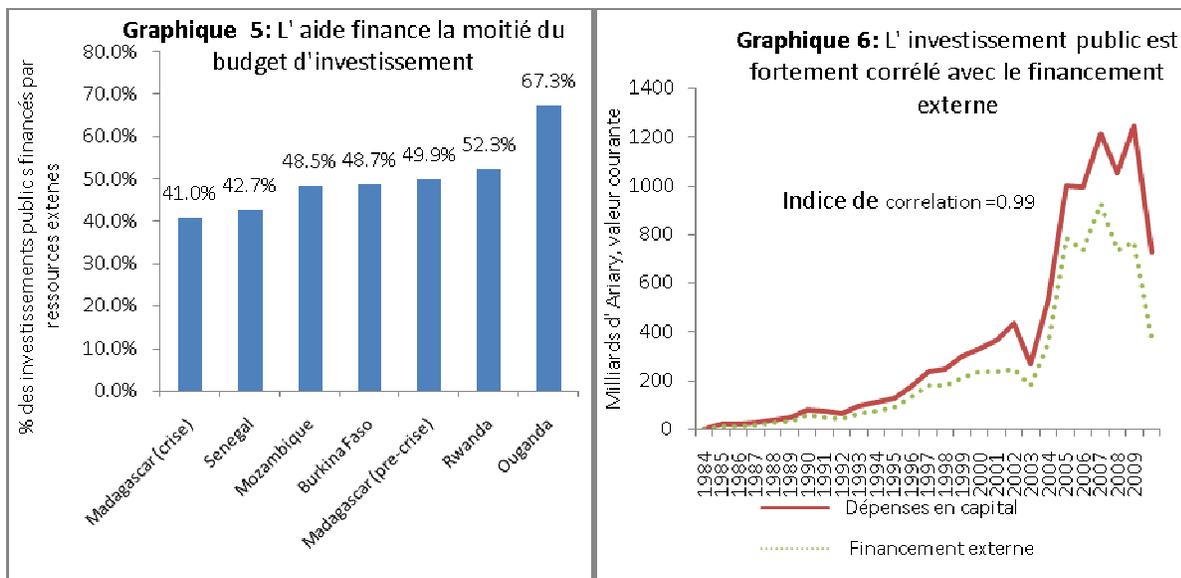
Pays	Routes bitumées par 1000 km ²	KWH produit par habitant	Nombre de salles de classes primaires par 1000 élèves	Nombre de lits d'hôpital par 1000 habitant
<i>Pays à faibles revenus</i>				
Madagascar	9.9	53.7	21.3	0.42
Ouganda	82.6	38.9	20.0	0.92
Mozambique	7.2	725.7	15.6	0.87
Tanzanie	7.7	67.9	19.2	0.89
Burkina Faso	14.1	42.7	20.4	1.42
<i>Pays à revenus moyens</i>				
Tunisie	81.5	1248.5	58.8	1.70
Maurice	999.0	1855.2	45.5	3.07
Afrique du sud	60.5	6000.3	32.3	Nd

Source : Banque mondiale et <http://www.nationmaster.com>

La dépendance des investissements à l'aide extérieure

12. **Les faibles niveaux d'investissements publics à Madagascar s'expliquent par la capacité financière réduite de l'Etat malgache.** Cette dernière a retenu notre attention dans la première partie de cette étude, si bien qu'il n'y a guère besoin d'y revenir. Il nous paraît plus important de rappeler la forte dépendance des investissements aux financements extérieurs, qui ont traditionnellement comptés pour près de la moitié du budget d'investissement engagé par le Gouvernement, ce qui n'est pourtant pas unique sur le continent africain (graphique 5). Le poids de l'aide est encore plus important dans le budget inscrit dans la Loi de Finance puisqu'environ 2/3 des investissements sont financés par des ressources extérieures. Cette différence entre les dépenses votées et engagées reflète la lenteur des engagements des dépenses financées par les bailleurs de fonds, ce qui ne manquera pas d'être analysé en profondeur dans la suite de cette étude.

13. **A Madagascar, la forte dépendance du budget d'investissement aux flux d'aide provient plus de la quasi-absence de ressources internes que des flux financiers massifs en provenance de l'extérieur.** En effet, l'aide reçue par le Gouvernement malgache est largement inférieure à celle obtenue par des pays comme le Mozambique, l'Ouganda ou encore la Tanzanie au cours de la dernière décennie. A titre de comparaison, en 2008, le budget d'investissement à Madagascar était financé à hauteur de 300 millions de US dollars par des ressources extérieures, alors que les flux finançant des projets au Mozambique, Sénégal et Ouganda atteignaient respectivement 400, 600 et 800 millions de dollars.⁶⁶ Les écarts sont encore plus grands en 2009 et 2010 car les flux en direction de Madagascar ont baissé de 60% alors que ceux vers les autres pays ont augmenté en raison de l'assistance fournie pour minimiser les effets négatifs de la crise financière mondiale.



14. **Il n'en reste pas moins que la dépendance du budget d'investissement malgache au financement externe est mise en évidence à travers la forte corrélation positive entre ces deux variables** (l'indice de corrélation est égal à 0,99 pendant la période 1984-2009 –graphique 6)). Autrement dit, le comportement de l'investissement public est fortement lié à celui des bailleurs, ce qui est devenu encore plus évident depuis le début de la crise politique en 2009 quand la réduction des flux d'aide a automatiquement entraîné une chute – pratiquement équivalente – des investissements engagés par l'Etat. Si la contribution financière des bailleurs de fonds a diminué à Madagascar depuis le début de la crise politique, leur poids ne s'est pas réduit. Il est vrai que les flux d'aide en provenance des bailleurs de fonds traditionnels ne comptaient plus que pour 41% du budget d'investissement en 2010 (contre 49,9% en 2008) mais cette baisse a été compensée par les fonds en provenance de la société minière WISCO. Si ce versement est pris en compte, la part du budget d'investissement engagé sur

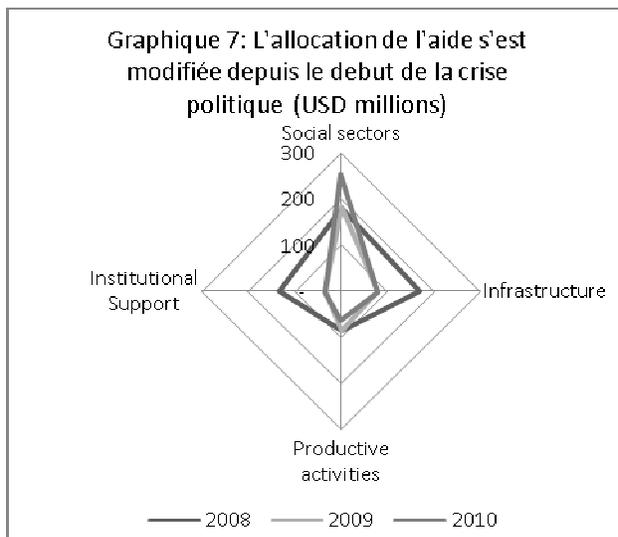
⁶⁶ Cette comparaison ne prend pas en compte l'aide budgétaire, qui n'est pas négligeable dans chacun des pays de notre échantillon, car il est difficile de quantifier sa contribution à l'investissement qui est incluse dans les ressources internes du budget.

ressources extérieures avait atteint près de 70% en 2010, soit le plus haut niveau atteint au cours de ces 20 dernières années.

15. **Si la dépendance du budget d'investissement par rapport aux financements externes est forte, celle-ci varie fortement à travers les ministères.** En effet, les bailleurs de fonds se concentrent généralement sur un groupe restreint de secteurs ou activités. En 2008, pratiquement 90% de l'aide se dirigeait vers 7 Ministères, à savoir par ordre décroissant d'importance : (i) le Ministère des Travaux publics ; (ii) le Ministère de la Décentralisation ; (iii) le Ministère de l'Agriculture ; (iv) le Ministère de l'Energie ; (v) le Ministère de l'Education ; (vi) le Ministère de la Santé ; et (vii) la Primature. A l'inverse, 6 Ministères ne reportaient aucun investissement financé par des bailleurs de fonds. Toutefois, de manière générale, il ressort que la distribution de l'aide était relativement équilibrée en 2008 entre les secteurs sociaux, l'infrastructure, les appuis économiques et le support institutionnel (graphique 7).

16. **Les préférences des bailleurs de fonds se sont modifiées depuis le début de la crise politique, ce qui s'est traduit par une réallocation de leurs engagements dans le budget d'investissement.** En 2009 et 2010, les Ministères sociaux ont été favorisés au détriment des Ministères plus politiques délivrant de l'appui institutionnel, de l'infrastructure et des activités productives. Les bailleurs avaient financé 56% du budget d'investissement de la Primature en 2008, mais rien en 2009 et seulement 3% en 2010. La modification de l'allocation de l'aide vers les secteurs sociaux est globalement mise en évidence dans le graphique 7.

17. **Depuis le début de la crise politique, une autre tendance est apparue dans la distribution de l'aide, qui s'est détournée du secteur public pour davantage utiliser les ONG et les communautés locales.** Ce mouvement s'explique par le contexte politique et le besoin de réduire le risque fiduciaire par de nombreux bailleurs. A titre d'illustration, il peut être montré que si l'aide en direction des secteurs sociaux s'est accrue d'environ 40% entre 2008 et 2010, atteignant 260 millions de dollars, les montants reçus par les Ministères de l'Education et de la Santé ont diminué. Il peut être établi que si environ 1/3 de l'aide en éducation et en santé passait par ces Ministères en 2008, ce ratio n'était que de 10% en 2010.⁶⁷



⁶⁷ Pour plus de détails, cf. Banque Mondiale, Economic Update : *Aid Effectiveness during political instability : A Look at social sectors*, March 2011.

18. **Au bout du compte, le budget d'investissement de l'Etat malgache ne peut pas être analysé sans tenir compte du comportement des bailleurs de fonds.** Ceux-ci jouent un rôle prépondérant dans l'ampleur du budget puisqu'ils contribuent respectivement pour 2/3 et 1/2 des montants votés et engagés et influent sur l'allocation de leurs fonds. La question de l'allocation du budget d'investissement sera traitée dans le prochain chapitre, mais en attendant il convient de mieux comprendre les implications de cette dépendance et son enjeu car il ne faut pas se tromper de cible.

19. **L'apport du financement extérieur est indéniable quand un pays ne possède pas les ressources domestiques suffisantes pour financer ses projets d'investissement.** L'expérience internationale rappelle que cet apport a été indispensable dans la reconstruction de l'Europe à la sortie de la Deuxième Guerre mondiale ou dans l'émergence économique des pays asiatiques comme le Japon et la Corée. Ces succès expliquent l'accent mis par des économistes tels que J. Sachs sur le besoin d'accroître les flux d'aide en direction des pays en développement pour les aider à sortir du « piège de la pauvreté ».⁶⁸ La reprise et le développement des investissements publics à Madagascar devront plus que certainement compter sur l'apport des financements extérieurs pendant une période relativement longue.

20. **La véritable question, ou le risque, est que la causalité s'inverse dans un pays qui est dépendant de l'aide étrangère mais qui n'a pas la capacité interne pour la gérer.** Les décisions doivent en principe être prises par les autorités en charge du budget d'investissement et non pas par les bailleurs de fonds. Ce risque est reconnu, justifiant ainsi l'attention donnée à la coordination et à la coopération entre les autorités et les partenaires tant au niveau national qu'international, mais il subsiste à Madagascar en raison des rapports de force disproportionnés tant en termes techniques que financiers entre le Gouvernement et ses partenaires.

21. **Les faibles capacités techniques et humaines de la Direction du Budget l'empêchent de jouer véritablement son rôle de coordinateur et de gestionnaire du budget d'investissement.** Souvent, cette lacune entraîne les bailleurs de fonds à se substituer pour des motifs d'efficacité (parfois politiques) mais cette action contribue à affaiblir les capacités de l'Etat dans une optique à plus long terme. C'est pourquoi, au-delà de leur apport financier, les partenaires techniques et financiers doivent chercher à renforcer les capacités de l'administration malgache pour que celle-ci puisse véritablement apprendre à gérer son budget d'investissement, même si celui-ci reste financé par des ressources extérieures.

⁶⁸ J. Sachs, *Ending the Poverty Trap*, Brookings papers, 2004 ou Banque mondiale, *Challenges of African Growth*, 2007.

22. **Or, aujourd’hui, ces transferts de connaissance sont pratiquement inexistant car aucun programme d’appui n’a pris place au sein de la direction du Budget pour l’aider à mieux gérer le budget d’investissement de l’Etat.** Plus précisément, il est indispensable d’accroître les flux d’information entre bailleurs et les responsables du budget d’investissement (et non pas seulement avec les services concernés par la gestion de la dette externe) et de développer les outils appropriés pour analyser ces flux d’information et ainsi procéder aux choix inter-temporels nécessaires pour identifier les projets les plus rentables.

10. Nous postulons comme point de départ une fonction de production de forme Cobb-Douglas qui incorpore le capital physique de l'Etat, G, comme facteur de production⁶⁹ :

$$Y = AK^\alpha G^\beta L^\chi \quad \alpha, \beta, \chi > 0 \quad (1)$$

où A représente l'indice de productivité de l'économie, K le capital privé, G le capital public, L le niveau de l'emploi et Y la production.

11. En prenant, la fonction logarithmique des deux côtés de l'équation ci dessus, et en dénotant en minuscules les logarithmes des variables, nous pouvons écrire :

$$y = a + \alpha k + \beta g + \chi l \quad \alpha > 0, \beta > 0, \chi > 0 \quad (2)$$

Les coefficients α , β et χ représentent les élasticités de chacun des facteurs de production.

12. Les deux équations sont déduites d'une condition d'équilibre à long-terme, qui n'est certainement pas appropriée pour un pays émergent comme le Madagascar.⁷⁰ La réponse habituelle à ce genre de critique est de relâcher cette hypothèse en considérant que le modèle permet de prévoir le comportement des variables durant la transition. Notre méthode a été d'approximer la vitesse de convergence vers l'équilibre de long-terme de la manière suivante :

$$\Delta y = \Delta \alpha + \beta \Delta k + \chi \Delta G \quad (3)$$

13. L'équation (3) stipule que le taux de croissance économique (Δy) est positivement corrélé à l'évolution technologique ainsi qu'aux variations des niveaux de stocks de capital physique public (ΔG) et privé (Δk). Par souci de simplification, nous postulons que le niveau de l'emploi est constant durant la transition ($\Delta L=0$).

14. Nous suivons la majorité de la littérature en adoptant l'hypothèse que la variation du stock de capital public est déterminée de manière relativement exogène ; c'est-à-dire qu'il n'est pas influencé par la croissance de l'économie dans l'année en cours même s'il existe une telle relation dans le long terme.⁷¹ A l'opposé, il serait irréaliste de considérer que la variation du stock de capital privé serait totalement exogène. C'est pourquoi, nous supposons que cette dernière variable est influencée par les conditions économiques contemporaines, en suivant l'approche proposée par le modèle de l'investissement de l'accélérateur flexible selon la démarche proposée par Blejer and Khan (1984).⁷² En résumé, le comportement de l'investissement privé, mesuré par le coefficient $\hat{\beta}$, est supposé varier en fonction de la capacité du secteur privé à financer son niveau espéré d'investissement qui est lui-même déterminé par : (1) l'évolution de l'activité économique ; (2) la disponibilité du financement. Ces deux facteurs peuvent être captés à travers l'équation suivante :

$$\hat{\beta} = \lambda_0 + \frac{\lambda_1 y + \lambda_2 \Delta b}{\Delta K} \quad \lambda_1 > 0, \lambda_2 > 0 \quad (4)$$

où y est la tendance de l'activité économique et Δb l'ampleur du financement privé sur les marchés domestiques.⁷³ Il est en effet supposé qu'une augmentation du financement public entraîne une réduction de la capacité du secteur privé à se financer et par conséquent retient l'investissement privé. Cette relation, appelée l'effet d'éviction influence la vitesse d'ajustement plutôt que le niveau désiré d'investissement privé.

15. En substituant l'équation (4) dans l'équation (3), nous pouvons écrire :

$$\Delta y = \Delta a + \lambda_0 \Delta k + \lambda_1 y + \lambda_2 \Delta b + \chi \Delta g \quad (5)$$

16. Nous incorporons un facteur spécifique au cas d'un pays comme Madagascar en supposant que le progrès technologique est relativement stationnaire dans un pays émergent et pauvre, ce qui nous permet d'écrire la variable Δa comme une constante. Enfin, il nous faut encore procéder à une transformation supplémentaire du fait de l'absence de données statistiques sur les stocks de capital physique privé et public sur Madagascar. Nous supposons que les variations de ces stocks s'écrivent :

$$\Delta k = \frac{\Delta K}{K_{p-1}} = \frac{I_p}{K_{p-1}} - \delta_p \quad (6)$$

$$\Delta g = \frac{\Delta K_g}{K_{g-1}} = \frac{I_g}{K_{g-1}} - \delta_g \quad (7)$$

Chapitre 6 : L'allocation de l'investissement ou la différence entre intentions et réalité

1. **Pour dépenser mieux, un Gouvernement doit déterminer dans quel secteur et/ou activité il veut investir.** Les options sont nombreuses mais les choix difficiles, variant suivant les objectifs et les horizons des décideurs de politique économique. Cette question de l'allocation optimale des investissements publics a retenu l'attention de la littérature économique, mais il n'existe pas une méthodologie simple et univoque. Pourtant, il est généralement admis que l'objectif principal des autorités (pas le seul) doit être celui d'optimiser la croissance économique. Autrement dit, l'investissement public doit cibler de préférence les secteurs qui permettent d'accélérer la croissance du PIB.

2. **Cet objectif de croissance économique accélérée a été explicitement reconnu par les autorités malgaches, notamment dans le *Madagascar Action Plan*, mais il est surprenant de constater qu'elles ne se sont pas données les moyens techniques pour les aider à aligner la composition du budget d'investissement sur cette priorité.** Aujourd'hui, il n'existe pas encore de classification fonctionnelle (ou par programmes) du budget d'investissement, ce qui nuit à sa lecture et surtout rend difficile de procéder aux choix et arbitrages nécessaires lors de sa préparation et de son exécution.

3. **Afin de combler cette lacune, ce chapitre commence en proposant une classification fonctionnelle du budget d'investissement où les projets sont distribués selon leurs secteurs d'activités.** Cet effort reste incomplet mais il vise à montrer son utilité aux autorités malgaches pour la conduite et la gestion du budget d'investissement. Sur cette base, les principales tendances qui se dégagent en termes de distribution sectorielle du budget d'investissement seront mises en évidence pour ces dernières années. Ce nouveau cadre de référence est également utilisé pour comparer l'allocation du budget d'investissement entre celui observé à Madagascar et dans d'autres pays. Enfin, ce chapitre conclut en rappelant l'importance de pouvoir identifier l'allocation géographique des projets d'investissement, qui reste difficile à Madagascar.

L'allocation du Budget d'investissement par fonction

4. **L'efficacité de la politique d'investissement est fortement liée à sa distribution sectorielle.** En effet, son impact dépend en grande partie des choix qui sont effectués par les autorités en matière de secteurs, qui doivent en principe être alignés sur les priorités du pays. Or, aujourd'hui, à Madagascar, il est difficile de procéder à une telle évaluation car la seule classification du budget d'investissement qui existe est celle par Ministères. Si cette information renseigne sur l'administration responsable d'engager ces dépenses, elle ne permet pas de saisir l'ensemble des projets qui visent un objectif ou un programme commun.

5. **Le Gouvernement malgache, conscient de cette lacune, a adopté l'approche budgétaire par programmes dès 2005.** Pourtant, comme cela avait été constaté dans la première partie de cette étude, les progrès sont restés limités. Il n'existe pas encore de classification par programme ou objectifs du budget, sauf peut être pour le secteur de l'éducation. Il est donc pratiquement impossible de déterminer la distribution du budget, notamment celui d'investissement, selon des secteurs d'activités.

Par exemple, l'ensemble des projets consacrés à la santé ou aux routes ne sont pas faciles à identifier, tant à un moment donné que leur évolution au cours du temps.

6. **Pour chercher à combler cette double lacune, une classification du budget d'investissement autour de 24 fonctions ou secteurs d'activités est proposée.** Cette méthodologie comporte un degré d'arbitraire pour les projets d'investissement de nature transversale mais ces conflits ont été minimisés en prenant comme référence les lignes budgétaires de chaque projet et en cherchant à recueillir les informations auprès des responsables de projets.⁷⁴ Elle a été appliquée aux années 2008, 2009 et 2010 de manière à capter l'évolution de la composition du budget d'investissement avant et pendant la crise politique. Elle a aussi cherché à mettre en évidence les différences entre les budgets voté et exécuté.

7. **Les principaux résultats obtenus par cette approche sont résumés dans le tableau 1 ci-dessous.** Pour faciliter la lecture, les fonctions sont regroupées autour de 8 catégories qui permettent de distinguer les projets vers le secteur primaire, les secteurs sociaux, les activités économiques, les appuis envers les institutions, les équipements collectifs (stades, logements),⁷⁵ les infrastructures de base et l'environnement. Les détails pour l'ensemble des fonctions peuvent être trouvés en annexe.

Tableau 1 : Allocation des budgets voté et exécuté, 2008-10, % du budget

	Budget Voté				Budget Exécuté			
	2008	2009	2010	Moy.	2008	2009	2010	Moy.
Agriculture, pêche, forêt	12.4	14.0	11.6	12.7	15.3	14.4	9.1	12.9
Education, santé, protection sociale	20.0	23.0	18.9	20.6	16.4	28.7	9.2	18.1
Activités économiques et finances	2.5	3.0	0.8	2.1	3.5	1.3	0.3	1.7
Appui institutionnel	20.7	14.9	14.1	16.6	21.5	20.6	14.8	19.0
Equipements collectifs	7.1	3.8	28.4	13.1	4.9	1.2	54.7	20.3
Infrastructure	31.5	35.7	24.9	30.7	33.3	28.8	10.9	24.3
Environnement	3.5	3.2	0.9	2.6	1.6	1.4	0.5	1.2
Autres	2.2	2.5	0.4	1.7	3.4	3.6	0.6	2.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

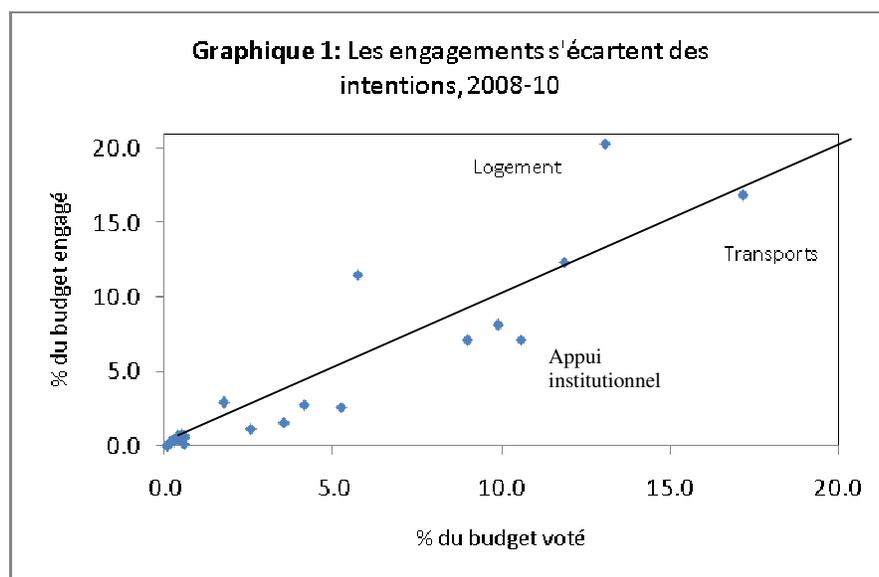
Source : Ministère des Finances et nos calculs.

8. **Cette nouvelle classification fonctionnelle du budget d'investissement permet de dégager un certain nombre de tendances majeures.** Premièrement, le budget d'investissement (voté et exécuté) apparaît en moyenne concentré autour des projets soutenant l'infrastructure, les secteurs sociaux et l'appui institutionnel sur la période 2008-10. Ces trois fonctions comptent pour 2/3 des investissements programmés dans la loi de Finance et approximativement pour 60% des investissements engagés. A un niveau plus désagrégé (cf. annexe), les secteurs privilégiés sont par ordre décroissant d'importance : transports ; appui institutionnel ; logements et équipements collectifs ; agriculture ; éducation et santé. Ces six secteurs comptaient en moyenne pour 83% des investissements engagés pendant la période 2008-10.

9. **La deuxième tendance porte sur l'évolution du budget depuis la crise politique, qui a basculé en faveur des équipements collectifs (tels que les logements et les hôpitaux) au détriment des infrastructures de base.** Le poids de la première catégorie est passé de 5% en

2008 à plus de la moitié du budget exécuté en 2010, alors que celui de la seconde a chuté de 33% à 11% entre 2008 et 2010. Ce mouvement s'explique par le retrait partiel des bailleurs de fonds qui étaient les principaux financiers des projets d'infrastructure et aux nouvelles priorités des autorités qui ont alloué la plus grande partie des fonds reçus par la société WISCO vers la construction de stades, d'hôpitaux et de logements. Il convient de noter que la construction d'hôpitaux lancée par le Gouvernement en 2010 correspond à un effort d'améliorer les services de santé dans les principaux centres urbains.

10. **La troisième tendance souligne les différences entre l'allocation du budget voté et exécuté** (graphique 1). Sur la période 2008-10, ces déviations sont surtout visibles pour les logements et équipements collectifs dont la part dans le budget exécuté est significativement plus grande que celle dans le budget voté. Par contre, pour l'appui institutionnel, le transport et l'eau/assainissement, leurs engagements sont en deçà des montants programmés dans la Loi de



Finance. Ces déviations reflètent en partie les ajustements provoqués par les incertitudes autour des décaissements des bailleurs de fonds. Les autorités ont été forcées de couper par trois l'exécution des dépenses d'investissement en raison du fort ralentissement de l'aide internationale à partir du deuxième trimestre de l'année 2009. Cette coupe n'a cependant pas été neutre, affectant davantage les secteurs qui

avaient été privilégiés par les bailleurs de fonds comme les secteurs productifs (tourisme, secteur financier) et d'infrastructure (énergie, communication). En 2010, les ajustements entre les budgets voté et exécuté ont été incorporés dans la Loi de Finance rectificative qui avait été adoptée au milieu de l'année.

11. **L'identification de ces trois tendances majeures nous permet de faire ressortir que :** (i) l'allocation du budget d'investissement est concentrée autour d'un nombre limité d'activités ; (ii) son alignement s'est modifié au cours du temps ; et (iii) elle se différencie selon que l'analyse porte sur le budget voté ou exécuté. La prochaine étape est de s'interroger si ces tendances sont alignées sur les priorités du pays et si elles correspondent aux pratiques internationales.

Est-ce que la composition de l'investissement est alignée sur les objectifs du pays ?

12. **Il n'existe pas une méthodologie simple et univoque qui permet de juger si la composition du budget d'investissement malgache est optimale.** D'abord, il n'est guère aisé de s'accorder sur les objectifs poursuivis par les autorités, ensuite il faut être capable de mesurer la contribution de chaque projet à ces objectifs.

Un rappel de la littérature pour évaluer la pertinence de la composition de l'investissement

A défaut d'utiliser des approches économétriques qui cherchent à établir les liens possibles entre l'allocation de l'investissement public et la croissance économique, plusieurs études ont proposé des méthodologies basées sur l'utilisation de simples critères pour classer les dépenses d'investissements.

Le premier critère est de distinguer les investissements qui contribuent directement aux activités productives du pays par rapport à celles qui n'ont qu'un impact indirect. Blanca Moreno (2010) propose la classification suivante : (i) Productifs (core) : Agriculture, commerce, communication, construction, économie, éducation, élevage, emploi, énergie, industrie, mines, pêches, santé, secteur financier, tourisme, transports et (ii) Non-productifs (non core) : appui institutionnel, eau/assainissement, jeunesse et sports, logements et équipements collectifs, protection sociale, justice.

La deuxième méthodologie est de séparer les catégories d'investissement selon leur impact sur la croissance économique qui peut être à court ou à long terme. Ce critère a été proposé par Radelet et al (2004) et se décline de la manière suivante : (i) Court terme : Agriculture, commerce, communication, construction, économie, élevage, emploi, énergie, industrie, mines, pêches, secteur financier, tourisme et transports et (ii) Long terme : Appui institutionnel, défense, éducation, environnement, jeunesse et sports, logements et équipements collectifs, ordre et sécurité, santé, protection sociale, justice.

Avec l'aide de ces deux classifications, il devient possible d'évaluer dans quelle mesure la composition de l'investissement public dans un pays comme Madagascar vise à privilégier la croissance économique et à quelle horizon. La comparaison avec d'autres pays est aussi utile, notamment pour essayer de distinguer les différences et les similitudes avec ceux qui ont reporté une performance satisfaisante au cours de ces dernières années.

Source : J. Clemens et S. Radelet, *Counting chickens when they hatch : the short term effect of aid on growth*, Center for Global development, working paper n°44, juillet 2004 et Blanca Moreno, Nihal Bayraktar, *How can public spending help you grow?*, *World Bank Policy Research Working Paper 5367*, 2010.

13. **Afin de juger de la pertinence de l'allocation de l'investissement à Madagascar, une combinaison de trois approches complémentaires est proposée.** La première est de juger l'allocation de l'investissement par rapport aux engagements/piliers du Madagascar Action Plan, qui reflète les choix explicites du Gouvernement, en tout cas jusqu'à fin 2008. La seconde est de comparer cette allocation par rapport aux secteurs productifs et non productifs, alors que la troisième consiste à distinguer les investissements avec des effets à court et à plus long terme sur la croissance économique. Les deux dernières approches sont utilisées dans la récente littérature économique, ce qui nous permettra de comparer les résultats obtenus pour Madagascar avec ceux d'autres pays, notamment les économies qui ont réussi leur transition vers l'émergence économique.

14. **Le budget d'investissement malgache semble avoir été aligné de manière inégale sur les priorités du MAP, tout en privilégiant les activités directement liées à la croissance économique jusqu'en 2008, alors que les activités non-productives (notamment celles associées à l'engagement de solidarité nationale) ont pris un essor à partir du début de la crise politique.** Plus précisément, le tableau 2 met en évidence les résultats suivants :

- *Alignement sur les priorités du MAP* : Jusqu'au début de la crise, les engagements ont porté sur l'infrastructure reliée (27% du budget voté en 2008), la gouvernance responsable (22%) et la solidarité nationale (13%). A partir de 2009, les activités se sont concentrées sur la solidarité nationale dont la part a grimpé à presque 40% du budget voté en 2010, en partie pour des raisons d'urgence et en partie pour des motifs de visibilité politique.
- *Secteurs productifs et non-productifs* : L'orientation du budget d'investissement s'est modifiée vers les secteurs non-productifs entre 2008 et 2010. Ce mouvement est surtout visible dans le budget exécuté puisque 2 projets sur 3 prenaient place dans des secteurs productifs en 2008, alors que ce ratio chutait à moins de 1 projet sur 5 en 2010. Les projets d'infrastructure dans les routes ont laissé la place à la construction d'hôpitaux et d'équipements collectifs, notamment à travers le programme de grands travaux sous la responsabilité de la Présidence.
- *Impact sur la croissance à court et long terme* : Alors que la répartition des investissements semblait relativement équilibrée en 2008, la distribution du budget à partir de 2009 a été clairement en faveur des projets de long terme – ce ratio atteignant même 80 % dans le budget exécuté en 2010. Cette préférence se reflète à travers la hausse des investissements dans les secteurs sociaux et d'équipements collectifs et la baisse des projets directement associés à des secteurs économiques (avec la notable exception de l'agriculture).

15. **Cette brève analyse explique le faible lien entre la politique d'investissement public et la croissance économique, en particulier en cette période de crise politique.** Non seulement les montants des investissements publics ont diminué, mais cette tendance s'est aussi renforcée par l'accent mis sur la solidarité nationale et les activités non productives ou celles qui n'auront qu'un impact décalé dans le temps sur le taux de croissance, en tout cas en comparaison des projets visant à promouvoir le financement des entreprises, l'emploi, l'agriculture et la pêche. Ils sont aussi moins aptes à contribuer à la croissance économique dans le moyen terme que ceux dirigés vers les infrastructures et ceux vers les secteurs sociaux. En 2010, les investissements dirigés vers les activités productives et ceux qui devraient exercer un impact rapide sur la croissance ne représentaient plus que 24% et 17% respectivement du budget d'investissement engagé par l'Etat.

Tableau 2 : Composition du budget d'investissement, % du Budget Total

Budget Voté	2008	2009	2010	Moy.	Budget Exécuté	2008	2009	2010	Moy.
Engagement du MAP					Engagement du MAP				
Développement rural	12.4	14.0	11.6	12.7	Développement rural	15.3	14.4	9.1	12.9
Economie à forte croissance	2.7	3.1	12.9	6.2	Economie à forte croissance	15.3	14.4	9.1	4.5
Environnement	3.5	3.2	0.9	2.6	Environnement	3.9	1.7	7.8	1.2
Gouvernance responsable	22.0	16.7	14.3	17.7	Gouvernance responsable	1.6	1.4	0.5	20.5
Infrastructure reliée	27.0	31.3	5.6	21.3	Infrastructure reliée	23.4	22.9	15.1	18.9
Non classé	0.6	0.0	0.0	0.2	Non classé	30.5	25.5	0.8	0.4
Santé et planning familial	8.1	10.9	7.9	9.0	Santé et planning familial	1.0	0.1	2.0	7.1
Solidarité nationale	13.6	10.6	37.2	20.5	Solidarité nationale	4.4	14.9	59.6	26.5
Transformation éducation	10.0	10.1	9.5	9.9	Transformation éducation	10.5	9.3	5.0	8.1
Impact sur la croissance					Impact sur la croissance				
Court terme	42.1	48.5	30.1	40.2	Court terme	49.6	41.6	17.7	36.3
Long terme	53.8	48.3	69.0	57.0	Long terme	47.8	56.9	81.8	62.2
Autres	4.1	3.2	0.9	2.8	Autres	2.6	1.5	0.5	1.5
Secteurs d'activités					Secteurs d'activités				
Productifs	60.3	69.5	47.5	59.1	Productifs	63.5	66.3	24.8	51.5
Non productifs	34.3	25.4	51.3	37.0	Non Productifs	32.0	29.9	74.4	45.5
Autres	5.4	5.0	1.1	3.9	Autres	4.5	3.7	0.8	3.0

Source : Ministère des Finances et nos propres calculs.

16. **Cette transformation de la composition du budget d'investissement, peut être justifiée sur un plan politique, mais elle s'éloigne des pratiques qui ont été observées dans les pays ayant réussi leur transition économique.** Ces pays semblent avoir privilégié les activités productives, tout en cherchant un équilibre entre le court et le moyen terme (cf. Radelet). En revanche, sa composition actuelle semble se rapprocher de celle observée au Sénégal au milieu des années 2000 lorsque sa politique d'investissement était jugée particulièrement inefficace, notamment en raison des nombreuses interférences politiques.⁷⁶

A la recherche de la combinaison optimale : investir en infrastructures et/ou en secteurs sociaux ?

17. **La recherche d'une croissance équilibrée et soutenue est fortement dépendante de la politique d'investissement poursuivie par le Gouvernement.** Dans ce contexte, une des questions essentielles pour les décideurs de politique économique est de choisir la meilleure combinaison entre les investissements dans les secteurs d'infrastructure et ceux vers les services sociaux. Autrement dit, faut-il construire des écoles ou des routes pour mettre en place les conditions nécessaires à une croissance accélérée ? La réponse n'est guère facile car la théorie économique a montré que ces deux ingrédients sont indispensables pour une croissance équilibrée et soutenue.⁷⁷

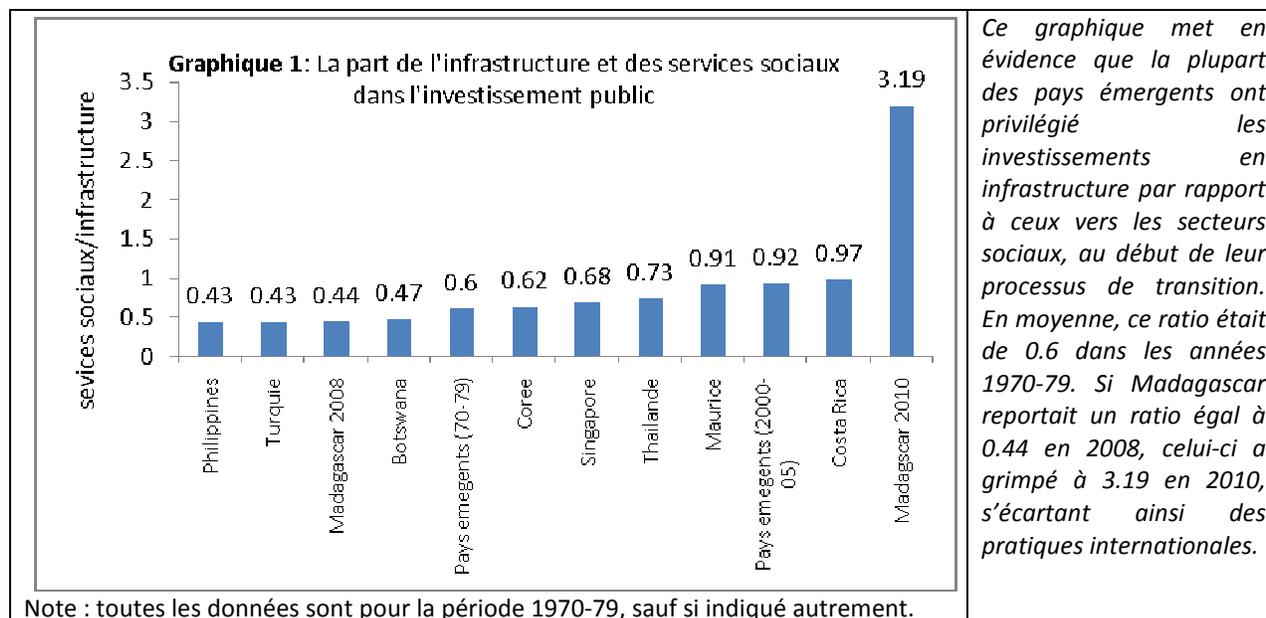
18. **Le Gouvernement malgache est sans nul doute confronté à cette question stratégique, si bien qu'il devient intéressant d'identifier son comportement au cours de ces dernières années et de le**

comparer avec celui observé dans un échantillon de pays qui ont réussi à émerger de la pauvreté. Pour que cette comparaison soit utile, elle doit se focaliser sur les années pendant lesquelles ces pays ont amorcé leur transition (soit 1970-79) et non pas la période actuelle (graphique 1).

19. **Cet exercice rappelle que l'ensemble de ces pays émergents ont privilégié les investissements en infrastructure par rapport à ceux dans les secteurs sociaux au début de leur processus de transition.** Le ratio moyen est que pour 2 projets en infrastructure, il existait un seul vers les secteurs sociaux. Ce ratio a toutefois augmenté de 0.6 lors des années 1970-79 pour atteindre 0,92 dans les années 2000-05. Cette progression souligne que la part des investissements sociaux augmente au fur et à mesure du développement économique, mais que la constitution d'un stock d'infrastructure de base a constitué le point de départ pour tous ces pays.

20. **A Madagascar, le poids donné aux projets d'infrastructure dans le budget d'investissement avant la crise politique correspondait aux pratiques internationales ; mais cette tendance s'est inversée en 2009 et surtout en 2010.** Le ratio des dépenses en investissement exécutées vers les secteurs sociaux par rapport à celles en infrastructures était égal à 0,44 en 2008 pour passer à plus de 3 en 2010. Comme cela avait été déjà mentionné, cette forte hausse des investissements sociaux en 2010 est en partie la conséquence de l'attention donnée par le Gouvernement aux logements et aux équipements collectifs.

21. **La préférence des pays émergents en faveur des investissements en infrastructure au début de leur processus de transition n'est pas fortuite.** La mise en place d'un socle d'infrastructure suffisant semble indispensable pour promouvoir non seulement la croissance économique mais aussi l'accès aux services sociaux de base. Il existe de nombreux exemples, y compris à Madagascar, où la construction d'une route peut promouvoir les échanges commerciaux mais aussi l'accès à une école ou à un centre de santé.⁷⁸ Les mêmes synergies existent entre le développement d'un système d'assainissement et l'amélioration des conditions de santé. Il n'y a guère besoin de s'attarder sur ces exemples, tant ils sont connus, mais, pour mieux convaincre il peut être utile de quantifier l'impact qu'une amélioration de l'infrastructure à Madagascar aurait sur son taux de croissance économique.



22. **L'approche développée par deux auteurs de la Banque mondiale, Calderon et Servén [2004], suggère que Madagascar augmenterait son taux de croissance économique de 3.7% par an si son niveau d'infrastructure devenait égal à celui du Mozambique (tableau 5).⁷⁹** L'effort à fournir ne serait pas négligeable mais atteignable car Madagascar devrait multiplier par 1,3 son nombre d'abonnés de téléphones, augmenter par 13,5 sa production énergétique et maintenir en l'état actuel son réseau de routes pavées. Les mêmes simulations sont présentées pour l'Ouganda, le Burkina Faso et la Tanzanie, qui se trouvent à portée de Madagascar. Afin de mieux situer l'importance des investissements en infrastructure, il peut encore être projeté que Madagascar bénéficierait d'un taux de croissance annuel supérieur à 5.0% si son stock d'infrastructure atteignait celui des pays émergents de la région comme la Tunisie, l'île Maurice et l'Afrique du Sud.

23. **La préférence initiale qui doit être donnée aux investissements en infrastructure par rapport à ceux dans les secteurs sociaux se justifie encore plus dans les pays où le Gouvernement est soumis à une forte contrainte budgétaire.** Les premiers projets rapportent des revenus à l'Etat ; d'une part, par les impôts qu'ils sont susceptibles de payer lorsqu'ils deviennent rentables et, d'autre part, par les droits d'usage (par exemple les redevances sur les téléphones et l'énergie) que les usagers doivent payer. Ces revenus permettent, dans un processus évolutif, de financer les nouveaux projets vers les secteurs sociaux. Ce cercle vertueux de finances publiques semble avoir été un élément décisif dans la gestion rationnelle des pays émergents.⁸⁰

Tableau 5 : Investissements en infrastructure et impact sur la croissance

Effort à produire en termes d'investissement ^{al} (nb. X par lequel Madagascar doit multiplier son stock d'infrastructure)			Augmentation espérée du taux annuel de croissance
Nb. de lignes	KW par 1000	Nb. de km par	

	téléphoniques par 1000 habitants	habitants	km ² de sol	
Ouganda	1.9	0.7	8.3	3.6%
Mozambique	1.3	13.5	0.7	3.7%
Tanzanie	1.8	1.3	0.8	3.2%
Burkina Faso	1.5	0.8	1.4	3.1%
Tunisie	21.5	23.2	5.9	5.1%
L'Ile Maurice	27.2	4.5	4.6	5.2%
Afrique du sud	27.3	111.7	3.2	5.5%
<i>Memo : (stocks)</i>				
Madagascar	0.032	53.7	9.94	

Source : Calculé sur la base de L. Serven et C. Calderon [2004].

Note : a/ L'effort à produire est mesuré en estimant le nombre de fois que le stock en infrastructure de Madagascar devrait être multiplié pour atteindre le niveau du pays correspondant. Par exemple, le nombre de lignes téléphoniques à Madagascar devrait être multiplié par 1.3 pour atteindre le nombre de lignes en existence au Mozambique. Ensuite, l'impact sur le taux de croissance annuel à Madagascar est simulé en utilisant les coefficients estimés par ces deux auteurs pour un échantillon de plus de 100 pays pendant ces deux dernières décennies. Par exemple, si Madagascar avait ses stocks d'infrastructure au niveau de ceux atteints au Mozambique, son taux de croissance annuel pourrait être 3,7% plus élevé.

24. **Bien qu'une augmentation de l'investissement public vers l'infrastructure soit justifiée, cette décision pourrait ne pas être opportune si elle se faisait entièrement au détriment des dépenses d'investissement dans les secteurs sociaux.** D'abord, l'expérience internationale rappelle que ces derniers restent essentiels, même si leur proportion est souvent moindre que celles des projets en infrastructure, en tout cas à l'amorce du processus de développement. Ensuite, il ne s'agit pas de perdre de vue que la rentabilité des investissements en infrastructures sera largement influencée par leur impact sur les services sociaux, notamment sur l'accès à l'éducation et à des soins médicaux. Or, ces synergies vont dans les deux sens : des employés deviennent plus productifs et se déplacent mieux s'ils reçoivent plus de soins et sont en meilleure santé. Ce cercle vertueux est à la base d'une croissance accélérée et partagée.

La distribution géographique de l'investissement

25. **Au-delà de la distribution sectorielle du budget d'investissement, le Gouvernement doit s'intéresser à la répartition géographique des projets sur l'ensemble de son territoire.** Cet équilibre ne signifie pas égalité des investissements car toutes les régions ne présentent pas les mêmes besoins, caractéristiques et potentiels. La concentration des efforts sur les zones les plus denses économiquement et démographiquement permet d'amplifier les bénéfices associés aux effets d'agglomération. Simultanément, la recherche d'un équilibre géographique reste indispensable pour maintenir la cohésion sociale, politique et économique du pays comme le rappelle l'expérience historique aux Etats-Unis et en Europe, ainsi que celle plus récente en Chine.⁸¹

26. **Malgré l'importance de cette question pour la conduite efficace de la politique d'investissement, il est aujourd'hui pratiquement impossible de déterminer la distribution géographique des projets d'investissement à Madagascar.** Une telle répartition n'existe pas dans la Loi

de Finances, et l'examen des investissements sous la responsabilité des administrations décentralisées ne fournit qu'une information minimale en raison de leurs faibles montants. Il est également surprenant que les bailleurs de fonds, qui financent pourtant près de 2/3 du budget d'investissement, ne se soient pas intéressés à cette question lors de ces dernières années.

27. **La majorité des projets d'investissement semblent privilégier les zones rurales, notamment ceux qui prennent place dans les services sociaux, ce qui correspond aux choix stratégiques des bailleurs de fonds.**⁸² Le Gouvernement et ses partenaires ont surtout porté l'attention sur la construction d'écoles et de centres de santé dans les régions les plus défavorisées, en particulier dans le Sud du pays. L'appui au secteur primaire (agriculture, pêche et élevage) ainsi qu'à l'environnement est aussi par définition dirigée vers le monde rural, même s'il est relativement difficile de discerner la répartition régionale des investissements effectués. En ce qui concerne les projets d'infrastructures, comme la réhabilitation de routes, l'accent est davantage mis sur les zones rurales que les centres urbains. Depuis le début de la crise politique, la tendance semble s'être inversée avec les projets d'hôpitaux et de stades dans les centres urbains du pays.

28. **Cette description rapide reste approximative.** Elle souligne l'urgence de mettre en place une classification régionale des investissements pour définir non seulement les secteurs mais aussi la localisation des projets qui permettront de juger la cohérence de la politique d'investissement menée par le Gouvernement.

29. **Au terme de ce chapitre consacré à la problématique de la composition du budget d'investissement, force est de constater que celui-ci souffre de nombreuses carences qui pourraient être corrigées par les autorités.** Son allocation ne paraît pas alignée sur les engagements prioritaires du pays, privilégiant de manière sans doute excessive les équipements collectifs au détriment de l'infrastructure et de l'appui aux activités productives, surtout en comparaison avec les pays émergents. La distribution géographique des projets d'investissements est également presque impossible à discerner, alors que cette question se trouve au centre de n'importe quelle politique de développement.

30. **Les autorités se doivent de chercher à combler ces lacunes qui traduisent en partie des choix discutables, mais aussi (et surtout) leurs carences techniques et leur manque d'information.** Les capacités de planification et de gestion du budget d'investissement au sein de l'administration malgache sont aujourd'hui fortement limitées si bien que les décisions sont souvent prises par les bailleurs de fonds. Si, en principe, ces derniers développent leur assistance en étroite collaboration avec les services techniques des Ministères concernés, leur coordination avec le Ministère des Finances, qui est en charge des arbitrages budgétaires en fonction des ressources et besoins du pays, n'est pas encore optimale et devra être renforcée comme cela sera argumenté dans les chapitres suivants.

Chapitre 7 : La dégradation du stock de capital ou la course contre la montre de l'Etat malgache

1. **L'efficacité de la politique de l'investissement public s'évalue par rapport à sa contribution aux stocks de capital tant physique qu'humain qui s'accumulent dans le pays.** Le Gouvernement peut agir en investissant pour accroître la quantité et la qualité du stock disponible et/ou en cherchant à ralentir la dépréciation du stock existant. Ces deux effets doivent être pris en compte car de nouveaux projets d'investissement perdent de leur pertinence si les infrastructures, déjà en place, ne sont pas maintenues. Une récente étude conduite par le FMI rappelle que ce sont les variations des stocks de capital, et non les taux d'investissement, qui déterminent la croissance économique d'un pays.⁸³

2. **Ce chapitre montre que la politique d'investissement de l'Etat malgache, au-delà de son manque d'ampleur et son allocation sous-optimale, souffre de deux lacunes profondes qui contribuent à réduire les stocks de capital.** La première lacune est qu'une partie du budget d'investissement inclut des dépenses qui ne sont pas de capital, ce qui revient à surestimer la contribution de l'Etat au capital physique et humain du pays. La deuxième lacune est que les dépenses d'entretien sont trop faibles pour empêcher la détérioration des stocks existants. La combinaison de ces deux lacunes met en exergue que l'Etat (et ses partenaires) a entamé *une course contre la montre* afin de maintenir les stocks de capital physique existants dans le pays.

Le contenu des projets d'investissements publics

3. **La contribution des projets d'investissements publics au stock de capital du pays est difficile à évaluer car il n'existe pour ainsi dire pas de tentative de quantifier leur contenu en biens de capitaux.** Les dépenses incluses dans le budget d'investissement de l'Etat couvrent aussi bien des biens physiques, comme la construction de bâtiments et de routes, que des frais de fonctionnement et des charges administratives. Si ces dernières sont souvent utiles, elles ne contribuent pas directement au stock de capital physique du pays et doivent donc être écartées du calcul économique.

4. **Afin de cerner le contenu en capital physique du budget d'investissement, il est nécessaire de procéder à une analyse détaillée de chaque projet.** Parce que cet effort dépasse le cadre de cette étude, seul un échantillon de Ministères et de projets a été retenu. Pour être suffisamment représentatif, les 6 Ministères dépensiers en investissement les plus importants, ainsi que leurs 5-6 projets majeurs, ont été examinés en détail. Cette approche nous a permis de couvrir environ $\frac{3}{4}$ du budget d'investissement pour les années 2009 et 2010 (cf. encadré pour plus de détails).

5. **Le principal résultat est que 1/4 des dépenses associées à chaque projet ne servent pas directement à acquérir des biens de capital physique, ce qui signifie que la contribution de l'investissement public au stock de capital physique du pays est surestimée (graphique 1).** Les Ministères d'infrastructure reportent des projets à relativement forte intensité de capital (proche de 90%), alors que le Ministère des Finances engage des projets qui contiennent une part relativement importante de dépenses administratives et de personnels (environ 40%). Il faut cependant reconnaître que globalement la part des biens de capitaux est en moyenne largement plus élevée dans le budget d'investissement malgache qu'au Sénégal et en Ouganda, ou celle-ci ne dépassait pas 50%.⁸⁴

Méthodologie pour le choix des ministères pris comme échantillon

A défaut de pouvoir étudier la composition de tous les projets d'investissements ayant eu lieu au niveau de chaque institution de l'Etat, un échantillon de ministères considérés comme représentatifs de l'ensemble du Gouvernement a été retenu pour les besoins de ce chapitre.

Le choix des ministères s'est effectué au terme des analyses faites lors de la classification des investissements dans le chapitre précédent, desquelles il apparaît que durant la période 2007-2010, le **ministère des Travaux Publics**, le **ministère de l'Agriculture**, le **ministère des Finances et du Budget**, le **ministère de l'Education Nationale**, le **ministère de la Santé** concentrent à eux seuls un peu moins de 80% des engagements de l'Etat en matière d'investissement. Par ailleurs, le **ministère de l'Energie** a été inclus car ce dernier présente la caractéristique d'être un secteur stratégique pour lequel l'Etat ne dispose pas des moyens nécessaires ni pour investir dans les infrastructures ni pour les entretenir. Dans la même démarche, nous avons seulement retenu les 5-6 plus grands projets engagés par chacun de ces ministères. Ces grands projets représentent plus de 90% des investissements engagés du ministère concerné, ce ratio pouvait parfois atteindre 99% dans certains ministères (voir Annexe statistiques pour détails).

Au final, l'échantillon de Ministères et de projets reste représentatif car il couvre 72% du budget d'investissement.

6. **La nature des dépenses en capital diffère selon les Ministères, car certains privilégient des équipements spécifiques alors que d'autres se focalisent sur des véhicules ou des bâtiments** (tableau 1). En moyenne, les achats de capital sont constituées à 66% par l'achat de biens d'équipements spécifiques à leurs secteurs (comme des écoles pour le Ministère de l'Education), 21% par du matériel de transport et environ 13% par des bâtiments et du mobilier. Les Ministères d'infrastructure accumulent surtout des équipements spécifiques à leur secteur (plus de 90% pour les Transports), alors que le Ministère des Finances concentre ses dépenses en capital sur les véhicules (60%)⁸⁵ et les bâtiments et le mobilier (21%). Les Ministères sociaux se situent entre ces deux extrêmes même si le Ministère de la Santé accumule sensiblement plus de véhicules et moins d'équipements que celui de l'Education. Durant la période 2008-2009, le Ministère de la Santé n'a construit que 6 centres de santé de base et 3 centres hospitaliers de district niveau II, alors que le nombre de salles de classes avait atteint 1510 en 2008 même si ce nombre a baissé depuis le début de la crise politique (318 en 2009 et 263 en 2010).

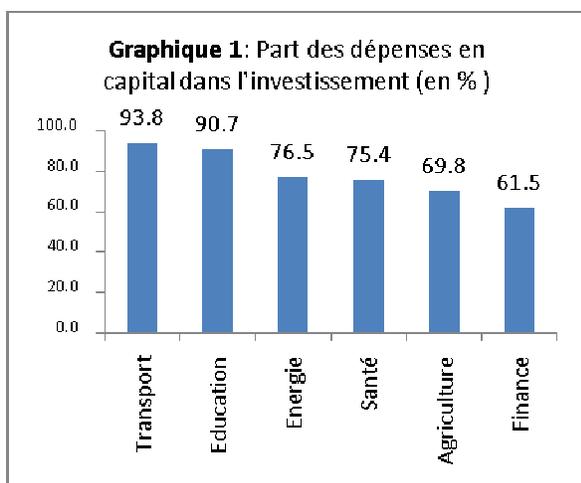


Tableau 1 : Catégories de capital physique (% du total)

	Transports	Finance	Education	Santé
Equipements	94	19	92	38
Bâtiments et terrain	5	18	3	11
Mobilier de bureau	0	3	1	1
Véhicules	1	60	4	45

Source : Ministère des finances, SIGFP

7. **L'analyse du contenu et de la nature du capital physique fait ressortir que les choix d'investissement varient considérablement d'un Ministère à l'autre.** Pour chaque dollar engagé dans le budget d'investissement du Ministère des Transports, environ 0,9 dollars est utilisé pour acquérir du matériel et équipement. A l'inverse, le Ministère des Finances, qui représente le troisième ministère dépensier de l'Etat en termes d'investissement, utilise ses projets en partie pour payer des consultants et des frais administratifs (40% du total). De surcroît, quand il accumule du capital physique, celui-ci est surtout constitué de matériel roulant et d'actifs immobiliers (pratiquement la moitié de son budget d'investissement).

Les entretiens périodiques des infrastructures

8. **Le stock de capital physique peut augmenter à travers la politique d'investissement, mais il est simultanément affecté par sa dégradation qui est un phénomène à prendre en compte.** Dans un pays comme Madagascar, ce phénomène est doublement important car les stocks existants souffrent des conditions climatiques souvent difficiles et du manque d'entretien quasi-chronique. En effet, les autorités semblent avoir privilégié le développement de nouvelles infrastructures, souvent plus prestigieuses, plutôt que le maintien en état des routes, des écoles ou des hôpitaux qui ont été déjà construits. Ce manque d'attention explique que le stock net de capital physique a suivi une lente dégradation au cours de ces dernières décennies.

9. **L'exercice proposé ci-dessous a deux objectifs majeurs : premièrement, cerner le montant des dépenses d'entretien effectué par l'Etat malgache ; deuxièmement, évaluer si ces montants correspondent aux pratiques internationales.** Cet exercice est conduit sur un échantillon de secteurs car l'information n'est pas toujours aisée à collecter du fait qu'elle est éparpillée au sein de plusieurs établissements publics et du budget des Ministères concernés. Les secteurs suivants ont été retenus : agriculture, éducation, santé, transports et énergie, et uniquement pour l'année 2009. Pour cette raison, l'exercice reste limitatif mais devrait toutefois poser un premier diagnostic et aider à orienter l'action.

10. Le total des dépenses d'entretien pour ces 5 secteurs est estimé autour de 82,5 milliards d'Ariary en 2009, ce qui représentait environ 2% du stock de leur capital existant (1ère colonne du tableau 2).⁸⁶ Ce ratio varie suivant les secteurs, atteignant près de 3% dans les transports mais seulement 0,1 % dans l'agriculture ou 0,6% dans l'éducation. Non seulement ces ratios sont faibles, mais en plus la moitié des dépenses d'entretien servaient à entretenir le parc automobile de chacun de ces secteurs contre 1/3 pour la maintenance des bâtiments et seulement 15% pour l'entretien des équipements et matériels techniques.

Tableau 2 : Les dépenses d'entretien restent faibles par rapport aux stocks existants

	Madagascar, 2009 ^{1/}	Banque Africaine ^{2/}	Banque mondiale ^{2/}
Agriculture	0.1 %	2.3%	4.7%
Education	0.6%	2.9%	7.4%
Energie	0.6% ^{3/}	4.7%	1.3%
Santé	1.4%	7.3%	3.0%
Transport	3.0% ^{4/}	1.9%	2.5%
<i>Moyenne</i>	1.9%	4.3%	3.5%

Notes :

1/ Calculé comme le ratio des dépenses d'entretien en 2009 par rapport au stock de capital existant (qui est défini comme la valeur des investissements cumulés sur la période 1997-08).

2 / Calculé sur la base de 44 projets de la Banque Africaine Développement et 123 projets de la Banque mondiale. La source est l'étude de R. Hood, et al, op. cit.

3 / Y compris les dépenses d'entretien de la JIRAMA.

4/ Y compris les dépenses d'entretien du FER.

11. Les dépenses d'entretien apparaissent largement insuffisantes par rapport aux normes internationales, sauf peut être pour le secteur routier. Sur la base de l'expérience conjointe de la Banque mondiale et de la Banque Africaine de Développement, certains points de repère peuvent être déduits sur ce que devraient être les normes en matière de dépenses d'entretien par rapport au stock de capital physique existant pour les secteurs concernés.⁸⁷ Ces normes apparaissent plus élevées que celles observées à Madagascar. Par exemple, le ratio des dépenses d'entretien dans le secteur de l'éducation apparaît presque 5 fois moins élevé à Madagascar que celui suggéré par l'expérience de la Banque Africaine de développement ou 12 fois moins important que celui préconisé par la Banque mondiale.

12. Bien que les dépenses d'entretien dans le secteur routier se situent autour des normes internationales, ce constat doit encore être qualifié. D'abord, le stock de routes existant est fortement sous-estimé par la simple accumulation de la valeur des investissements effectués pendant la période 1997-2008 car la majorité du réseau routier a été construite avant cette période. Ensuite, les dépenses d'entretien de 70 milliards d'Ariary reportées en 2009 captent celles effectuées par le Fonds d'Entretien Routier (FER) et concernaient surtout des travaux d'entretien de routine (comme la coupe des

mauvaises herbes, le curage des canaux d'évacuation d'eau au bord des routes, le remblaiement des trous sur les pistes,...).⁸⁸ En dehors de ces dépenses de routine, la maintenance du réseau routier exige des travaux d'envergure de réhabilitation, tels que le revêtement des routes utile au renforcement des couches existantes. Ces travaux doivent en principe prendre place à intervalles réguliers (généralement tous les 7 ans) mais ont été négligés à Madagascar en raison de leurs couts budgétaires. En supposant que le coût moyen par km est environ 80000 dollars⁸⁹ et que le réseau de routes pavées compte 5 700 km, leur coût total est estimé autour de 450 millions de dollars, soit environ 65 millions par an. Comme résultat, les routes jugées en bon état ne représentent plus que 31% du réseau national, ce qui est largement insuffisant.⁹⁰

13. **La conclusion de ce chapitre est sans équivoque** : les stocks de capital physique à Madagascar ont tendance à se détériorer non seulement car la politique d'investissement manque d'envergure et que son allocation n'est pas toujours optimale mais aussi parce que (i) le contenu des projets ne contient pas que des achats de biens de capitaux et (ii) les dépenses d'entretien sont négligées contribuant en cela la dégradation des stocks existants.

Chapitre 8 : La gestion financière du budget d'investissement

1. **Le Gouvernement malgache n'a certainement pas les moyens de ses ambitions, mais l'inverse est également vrai.** Sa gestion technique et financière souffre de nombreuses carences qui limitent l'efficacité de la politique d'investissement. Il ne suffit pas de s'assurer de la qualité et de la pertinence d'un projet mais aussi de la capacité à le mettre en œuvre de manière à ce qu'il atteigne les objectifs intentés.

2. **Ce chapitre est organisé de la manière suivante.** Il commence par rappeler que l'analyse de la gestion financière du budget d'investissement a suscité une attention particulière au cours de ces dernières années, y compris à Madagascar. Si le diagnostic général est relativement satisfaisant, au dessus de la moyenne régionale, sa performance reste inégale selon les étapes de mise en œuvre. Ensuite, le rôle des bailleurs de fonds est examiné dans la mesure où en finançant 2/3 des projets inscrits dans le budget ils ont un de regard sur leur gestion. Enfin, il conclut par un rappel des principales déficiences au sein de l'administration publiques qui nuisent à la bonne gestion du budget d'investissement.

3. **Un des principaux constats est que la gestion du budget d'investissement est fortement conditionnée par la présence des bailleurs de fonds tant dans la sélection que de la mise en œuvre et l'évaluation des projets.** Leur rôle se justifie par les carences actuelles de l'administration locale mais leurs interventions tendent plus à marginaliser cette dernière qu'à la renforcer. Le défi pour les bailleurs est donc de trouver les mécanismes d'interventions qui garantissent une bonne gestion dans le court terme tout en privilégiant un transfert de compétences dans le moyen terme.

La gestion financière du budget d'investissement : Un premier diagnostic

4. **La problématique des procédures administratives indispensables à la bonne gestion du budget d'investissement a retenu l'attention de plusieurs économistes au sein de la Banque mondiale et du FMI.** C'est ainsi que R. Anand et ses coauteurs [2010] ont proposé un cadre de réflexion bâti autour de huit procédures essentielles pour la gestion efficace du budget d'investissement.⁹¹

5. **L'application de cette approche à Madagascar permet d'aboutir à un premier diagnostic qui peut se résumer comme suit** (dont plusieurs aspects seront repris par la suite de manière plus détaillée) :

(1) *Planification et présélection des projets* : Cette première étape est généralement entreprise au niveau des Ministères techniques, en coordination avec les bailleurs de fonds. Avec l'adoption du MAP en 2006, un premier effort avait été entrepris pour aligner le nouveau cadre budgétaire national (CBN) et le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) sur les priorités du pays. Depuis, il n'existe pratiquement plus de planification par programme et/ou pluriannuelle du budget d'investissement.

(2) *Sélection et évaluation des projets* : Les bailleurs de fonds procèdent à une évaluation (interne) de leur projet, qui est généralement partagée avec les services techniques de l'administration mais rarement avec ceux du Ministère des Finances. Pour les projets financés sur ressources internes, les services ministériels ne procèdent que rarement à une analyse détaillée et pluriannuelle de la rentabilité (économique et sociale) associée à leurs projets.

(3) *Évaluation indépendante des projets* : Elle est pratiquement inexistante car les mécanismes systématiques de partage d'information avec des partis tiers et la capacité technique de la société civile restent très faibles. Les seuls mécanismes existants sont ceux utilisés en interne par les bailleurs de fonds par rapport à leurs propres systèmes d'évaluation et d'approbation.

(4) *Arbitrage budgétaire et financement des projets* : Cette étape est fortement négligée car il n'y a pratiquement pas d'arbitrage au niveau des conférences budgétaires une fois que la source de financement est identifiée. La Direction du Budget ne possède pas les outils et les ressources nécessaires pour procéder à des évaluations précises des projets et à les classer selon leurs mérites et/ou résultats. De plus, les interférences politiques influent sur le choix des projets sur ressources internes. Il faut encore noter qu'un certain nombre de projets ne sont pas inclus dans la Loi de Finances car ils sont sous la responsabilité des établissements et/ou des entreprises publiques ce qui contribue au manque de cohérence de la politique d'investissement.

(5) *Mise en œuvre des projets* : Les modes et la qualité d'exécution varient fortement suivant la source de financement des projets comme cela sera examiné dans les prochaines sections.

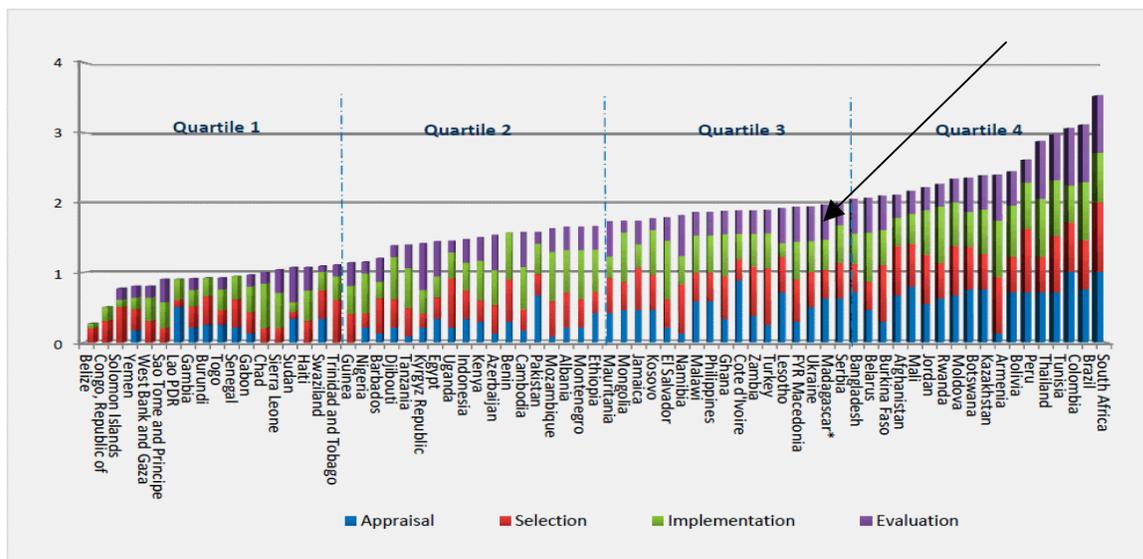
(6) *Ajustements en cours de mise en œuvre* : La plupart des bailleurs de fonds procèdent à une évaluation à mi-parcours de leurs projets et le cas échéant procèdent à des ajustements. Cette procédure est rarement systématique sur les projets financés sur ressources internes, sauf quand les montants de financements se modifient au cours du temps.

(7) *Mise en opération des projets* : Après la phase de construction, pendant leur période de vie, les projets doivent être administrés de manière efficace et transparente, ainsi que maintenus, pour qu'ils puissent délivrer leurs bénéfices. Or, cet aspect est souvent négligé, si bien que la gestion des projets souffre souvent de non transparence, avec des interférences politiques, notamment au niveau des établissements et entreprises publiques. En outre, les dépenses d'entretien sont négligées comme cela avait été mis en évidence dans le chapitre précédent.

(8) *Evaluation et suivi* : A nouveau, il existe une différenciation profonde selon que les projets soient financés sur ressources internes ou externes. Les bailleurs de fonds procèdent généralement à des évaluations périodiques de leurs projets, alors que les contrôles *a posteriori* de l'Etat (y compris de la Cour des comptes) sont pratiquement inexistantes.

6. **Ce premier diagnostic peut être comparé avec celui obtenu sur un échantillon de plus de 70 pays** (graphique 1). Madagascar se classait au 20ème rang global et au 6ème rang parmi les pays africains, derrière les pays à revenu moyen du continent (Afrique du sud, Botswana) et les plus performants (Mali et Burkina Faso) mais mieux que la plupart des pays d'influence francophone comme le Sénégal, le Congo ou le Gabon. De manière plus précise, cette étude comparative concluait que le Gouvernement malgache semblait relativement performant en matière de préparation budgétaire mais en retrait en ce qui concerne la sélection et la mise en œuvre des projets.

Graphique 1 : Comparaison internationale de l'efficacité de la gestion du budget d'investissement



Source : Era Dabla-Norris, Jim Brumby, Annette Kyobe, Zac Mills, and Chris Papageorgiou, *Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency*, IMF Working Paper, N. 11/37, février 2011.

Le rôle des bailleurs de fonds : Substitut ou complément ?

7. **L'analyse de la gestion du budget d'investissement ne peut se faire sans prendre en compte le rôle des bailleurs.** Ces derniers financent environ 2/3 des projets inclus dans la loi de Finance, ce qui explique leur influence sur toutes les étapes de la gestion des projets. Le rôle des bailleurs permet de mieux comprendre l'impression relativement satisfaisante de la gestion du budget d'investissement à Madagascar. En effet, ils procèdent généralement à une sélection de leurs projets à la suite d'études de faisabilité et à leur mise en œuvre. Le plus souvent, ils ont aussi un souci de contrôle et d'évaluation de leurs projets au cours du temps.

8. **Le rôle dominant des bailleurs de fonds existent à plusieurs niveaux, mais il est certainement le plus visible lors de la mise en œuvre des projets car ce sont leurs propres procédures qui sont suivies et non pas celles de l'administration malgache.** Bien que les appels pour une meilleure coordination sont fréquents, force est de constater que leurs procédures restent indépendantes comme l'illustre l'encadré ci-contre pour les projets de la Banque mondiale. En plus, les procédures diffèrent entre les bailleurs, ce qui rajoute un degré de complexité et rend plus difficile leur appropriation par les cadres nationaux.

La mise en œuvre d'un projet d'investissement financé par la Banque mondiale

Une fois le projet approuvé et que l'Unité de gestion est mise en place, les décaissements peuvent commencer. Ceux-ci sont toutefois soumis à un ensemble de conditions et procédures qu'il convient de rappeler :

La première étape est de préparer un plan de passations de marché suivant les démarches suivantes :

1. L'Unité de gestion prépare un plan qui est envoyé au responsable de la Banque mondiale pour sa non-objection
2. Le responsable consulte avec les services compétents au sein de la Banque
3. L'avis de non objection est envoyé à l'Unité de gestion
4. L'Unité de gestion finalise le plan qui est renvoyé à la Banque pour approbation par les services internes de passations de marchés
5. Après approbation, l'unité de gestion prépare les termes de références et les avis pour les activités concernées qui doivent être approuvés par le responsable de la Banque
6. Publication des soumissions (plus de 3 mois pour les offres internationales)
7. Pré-qualification des offres
8. Evaluation des offres
9. Sélection

La deuxième étape consiste en le transfert effectif des fonds :

1. Demande d'avance par l'Unité de gestion pour commencer les travaux
2. L'Unité de gestion demande le remboursement au Trésor qui le fait parvenir au bureau local de la Banque mondiale
3. Le bureau local transmet la demande au département régional des décaissements de la Banque mondiale en Afrique du Sud.
4. Le Bureau régional vérifie la demande et effectue le remboursement

Ces deux étapes peuvent prendre un temps considérable, notamment la première où les délais peuvent atteindre une année. Il convient également de faire remarquer que l'administration locale (sauf à travers l'Unité de gestion) est pratiquement absente de ces procédures.

9. **Les bailleurs utilisent leurs propres procédures d'exécution, notamment pour les passations de marché, dans un souci de contrôle car ils n'ont qu'une confiance limitée dans les procédures nationales.** Ces dernières sont encore loin des normes internationales malgré certaines avancées au cours des dernières années. L'utilisation des procédures extérieures présente pourtant l'inconvénient de ralentir l'exécution des projets qui ne sont engagés en moyenne qu'à 74% alors que ce taux atteint 84% pour les projets financés sur ressources internes. Cette différence se retrouve dans la majorité des pays fortement dépendants de l'aide.

10. **Les bailleurs suivent et évaluent leurs projets.** En fait, les seuls projets du budget d'investissement qui sont évalués sont ceux financés par les bailleurs de fonds. Ces contrôles laissent apparaître des problèmes de réalisation fréquents, nécessitant des ajustements, prouvant leur utilité. Plus grave, et dommageable dans la durée, ces contrôles ne sont pas souvent effectués en coordination avec les services de l'Etat en charge des évaluations ou du suivi, comme la Cour des comptes ou l'Inspection d'Etat et les directions compétentes du Ministère des Finances. Une telle collaboration serait utile en termes de transferts de connaissance et de leçons à tirer de l'expérience.

11. **Les interventions des bailleurs, qui semblent indispensables à un moment donné, devraient conduire au renforcement des capacités de l'administration centrale mais cela n'est pas vérifié dans la pratique.** Cette absence de complémentarité semble s'être accentuée depuis le début de la crise comme le rapporte le récent diagnostic sur l'harmonisation de l'aide à Madagascar (cf. encadré). En 2010, le nombre d'unités de gestion mises en place par les bailleurs et indépendantes de l'Etat approchait la cinquantaine et près de 90% des ressources extérieures restaient gérées en dehors de procédures du pays. Dans ces conditions, l'appropriation des administrations devient illusoire car la gestion de la majorité des projets d'investissement leur échappe presque entièrement.

L'exécution des projets d'investissements échappent à l'administration malgache

A Madagascar, environ 2/3 des projets d'investissement sont traditionnellement financés par les bailleurs de fonds. Cette tendance est persistante au cours du temps, quelque soit le contexte politique (ce rapport reste inchangé même si les niveaux varient depuis la crise). Dans ces conditions, la responsabilité de l'administration publique n'est pas véritablement engagée même si ces projets sont en principe alignés sur les objectifs stratégiques du pays et répondent aux demandes du Gouvernement. En réalité, ces projets sont conçus et (surtout) exécutés en dehors des procédures budgétaires du pays comme le reflètent les indicateurs ci-dessous pour l'année 2010 :

- 14% des versements au secteur public ont respecté les procédures nationales des systèmes nationaux de gestion des finances publiques. Ce rapport était de 21% en 2007.
- 17% des versements au secteur public ont respecté les procédures nationales de passation des marchés ces procédures. En 2007, le résultat était de 26%.
- 49 unités parallèles ont été utilisées. En 2007, l'enquête OCDE en comptait 48. La création d'unités intégrées dépend d'accords officiels avec les autorités et la situation politique n'a pas permis la réduction de l'usage d'unités parallèles. Le principe d'alignement de la Déclaration de Paris recommande de ne pas employer d'unités parallèles de mise en œuvre et de favoriser des unités intégrées aux structures nationales. L'objectif global de la Déclaration de Paris est de réduire de deux-tiers le nombre des unités parallèles.

Source : MADAGASCAR : *Rapport-pays pour l'enquête 2011 sur le suivi des principes de la Déclaration de Paris, mai 2011*

12. **Le manque de complémentarité entre les interventions des bailleurs et l'administration malgache trouve son origine dans plusieurs facteurs qu'il convient de cerner car ils représentent autant de pistes pour les recommandations qui seront formulées dans le prochain chapitre de cette étude.** Le premier facteur est sans nul doute les problèmes de transmission d'information entre les bailleurs et l'administration, qui n'est pas toujours au courant des intentions ou même des flux de financement de chaque bailleur. Cet échange a parfois lieu avec les ministères techniques, mais les informations ne remontent pas au Ministère des Finances qui est en charge du cadrage économique et de la gestion tant du budget d'investissement que de la dette publique. Il existe plusieurs portes d'entrée pour l'aide ce qui complique la tâche de la Direction du Budget, y compris les Ministères techniques, la Direction du Trésor, l'Ordonnateur National (pour l'aide en provenance de l'Union Européenne) et la Direction de la Dette publique.⁹²

13. **Deuxièmement, la transmission imparfaite de l'information est exacerbée par la complexité du cadre institutionnel.** Les compétences et responsabilités de la gestion des flux d'aide sont en effet réparties à travers plusieurs Ministères et Directions : la Primature, trois ministères (Affaires Etrangères, Economie et Finances) et la Banque Centrale. Ce problème a été reconnu tant par les autorités que les partenaires, menant à la création du Secrétariat Technique et Permanent pour la Coordination de l'Aide (STP-CA) au sein de la Primature en 2009. Ce Secrétariat a commencé ses activités, en particulier la création d'une base de données en ligne qui vise à rassembler toutes les informations sur les flux d'aide en direction de Madagascar. Cet effort mérite d'être souligné.

14. **Troisièmement, les services concernés n'ont pas toujours les compétences techniques pour assimiler cette information.** Chaque service ne possède que des moyens humains et financiers limités (par exemple il n'y a que 6 cadres opérationnels au sein du Ministère de l'Economie) mais en plus le manque de centralisation nuit à l'effort et rend plus difficile la coordination. Au sein du Ministère des Finances, les compétences sont fragmentées entre la Direction de la dette publique qui intervient dans le cadre des projets sur emprunts ; le Service de gestion des aides bilatérales qui s'occupe des aides bilatérales en nature générant des fonds de contrepartie ; le Bureau de l'ordonnateur national qui est responsable des projets financés par l'Union européenne ; et la Direction de la programmation et du cadrage budgétaire qui reportent les projets sur dons reçus par les Ministères techniques. Or, ces derniers ne sont pas toujours disposés à fournir les informations exhaustives, à les partager et à collaborer avec le Ministère des Finances.

15. **Finalement, il faut reconnaître que les incitations sont manquantes pour que l'administration publique prenne en charge la gestion de l'aide.** En effet, au bout du compte, les autorités ne sont pas vraiment redevables en cas de réussite ou d'échec. Leurs incitations sont minimales alors qu'elles pourraient être renforcées par l'utilisation de mécanismes qui récompenseraient et sanctionneraient les services concernés de manière à accroître leur responsabilité suivant leurs efforts et résultats.

16. **La prépondérance du rôle des bailleurs, qui se substituent en partie à l'administration locale, répond aussi à une urgence et à un besoin d'efficacité.** Leurs interventions traduisent leur manque de confiance dans les compétences et l'intégrité de l'administration malgache. Ce point de vue, sans doute brutal, rappelle que les appuis budgétaires avaient tous été suspendus en décembre 2008 suite à des détournements de fonds publics, au plus haut niveau de l'Etat. C'est pourquoi l'amélioration des procédures de l'administration malgache doit devenir une priorité pour que les interventions des bailleurs soient mieux intégrées dans la gestion commune du budget d'investissement.

Les principales lacunes de l'Administration

17. **L'administration malgache souffre de nombreuses déficiences dans sa gestion du budget d'investissement qu'il convient de rappeler.** Ces lacunes sont importantes car elles expliquent le manque d'efficacité de la politique budgétaire mais aussi le rôle (parfois dominateur) des bailleurs de fonds qui cherchent à combler ces faiblesses par leurs propres procédures.

18. **La première lacune est apparente au niveau de la préparation du budget.** Malgré les efforts pour introduire une approche programme, celle-ci reste sous ou mal utilisée. La logique qui reste prédominante est celle basée sur les financements, à savoir un projet se justifie s'il est financé et non pas par ses résultats. Aujourd'hui, comme nous l'avons montré dans le chapitre 6, il est virtuellement impossible sur la base de l'information budgétaire de déterminer l'allocation du budget d'investissement selon ses affectations sectorielles ou par fonctions. Plus concrètement, les carences au niveau de la préparation du budget d'investissement se caractérisent par :

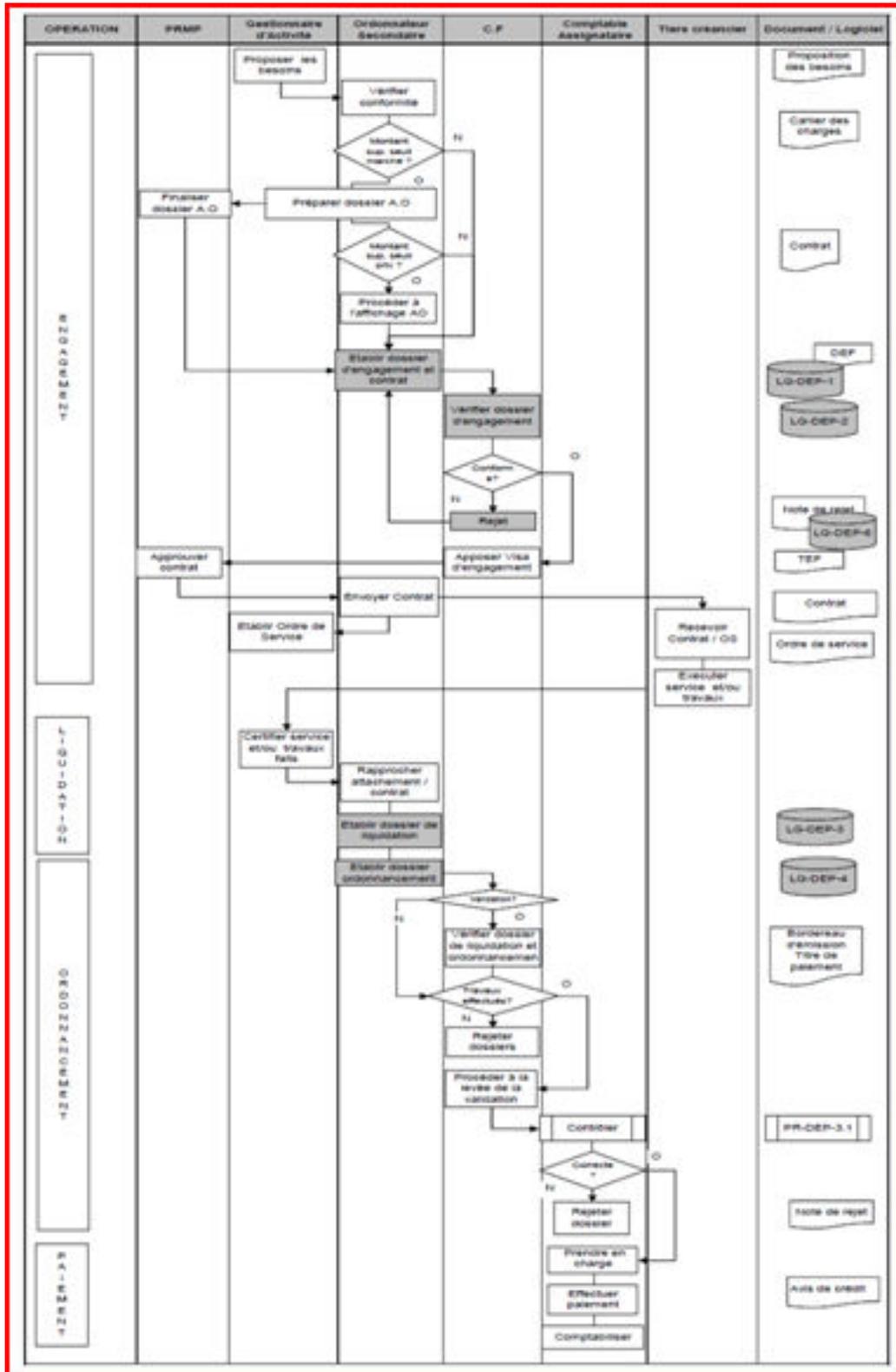
- La quasi-absence de programmation pluriannuelle alors que celle-ci est indispensable pour une planification à moyen terme tant des moyens que des dépenses dans le cycle budgétaire.⁹³
- Au-delà des Ministères techniques (et de leurs relations avec les partenaires), il n'y a pratiquement pas de capacités internes pour mener une évaluation indépendante, si bien que les arbitrages entre projets sont pour ainsi dire inexistantes lors des conférences budgétaires. Il n'existe pas de tentatives d'évaluer les projets, par exemple suivant un critère de rentabilité économique ou sociale.
- La faible prise en compte des dépenses d'entretien nuit au rendement des investissements dans la durée.⁹⁴ Il n'y a pas d'estimation systématique des dépenses récurrentes qui devraient être associées à la durée de vie du projet.

19. **Les ressources humaines en charge de la gestion du budget d'investissement sont limitées.** Si la Direction du budget comprend approximativement 250 cadres, seuls une quinzaine d'entre eux sont affectés à la gestion des investissements. Non seulement ce nombre est faible, mais leurs compétences techniques semblent insuffisantes pour procéder à une évaluation des orientations générales qui devraient être données au budget et aux projets eux-mêmes. Pour ces raisons, il n'existe pas de véritables analyses économiques des projets et les arbitrages sont rares lors des conférences budgétaires.

20. **La deuxième lacune est liée à la complexité de l'exécution des projets.** Le circuit suivi par les dépenses d'investissement financées sur ressources nationales inclut plus de 30 procédures et fait intervenir au moins 17 services/responsables (graphique 2). Les procédures internes, malgré leur complexité et le nombre élevé d'intervenants, aboutissent à des taux d'exécution proche de 100% en fin d'année mais ce résultat masque des imperfections en cours d'année.⁹⁵ En effet, les dépenses sont concentrées sur le dernier trimestre (3/4 des engagements en 2010) ce qui ne manque pas d'augmenter les risques d'irrégularités en fin d'exercice car les services de contrôles sont débordés et ne peuvent plus assumer leur fonction correctement.⁹⁶ Chacun d'entre eux doit en moyenne contrôler environ 30 dossiers par jour.⁹⁷ Parfois, les crédits tombent en annulation ou sont transférés dans des comptes de correspondants, ce qui nuit à la transparence du budget (cf. première partie pour une discussion).

21. **La concentration des engagements en fin d'exercice est en partie due à l'application rigide de la régulation des engagements en cours d'année, qui devrait être flexibilisée.** La régulation des engagements est une pratique nécessaire pour assurer l'équilibre de la Trésorerie de l'Etat en cours d'année (l'idée est de moduler les paiements en fonction des rentrées d'argent). Or, les taux pratiqués à Madagascar sont extrêmement prudents ce qui signifie que les dépenses relativement importantes ne peuvent pas prendre place avant les derniers mois de l'exercice budgétaire. Cet excès de prudence entraîne des effets pervers car l'exécution des dépenses est moins maîtrisée, et elle se fait dans la précipitation ; sinon les dépenses risquent d'être annulées. L'introduction du système SIGFIP, qui permet une meilleure maîtrise des flux financiers, devrait permettre l'assouplissement des taux de régulation en cours d'année et de tenir compte des exigences différenciées entre ministères tout en maîtrisant les risques de trésorerie. Une amorce d'assouplissement avait pris place en 2008 mais elle s'est ralentie depuis le début de la crise politique et ses tensions sur le budget de l'Etat.

Graphique 2 : La chaîne de la dépense



22. **Les faiblesses de l'administration se trouvent aussi dans les procédures de passations de marché.** Si l'information sur les marchés publics est aujourd'hui disponible, celle-ci souffre d'imprécisions qui contribuent à accroître la suspicion. Un examen attentif des 20 plus grandes transactions reportées par l'ARMP pendant l'année 2010, qui constituaient plus de $\frac{3}{4}$ du total des transactions, permet de mettre en évidence :

- La plus grande passation de marché examinée par l'ARMP en 2010 a été le projet de réhabilitation de la route RN34, attribuée à l'entreprise chinoise (China Railway 18th Bureau Group) pour un montant total de 85 milliards d'Ariary. Ce contrôle a priori a pris place alors que ce projet a commencé en 2007 et s'est terminé au début 2011, ce qui revient à questionner sa pertinence.
- Parmi les 20 plus grandes transactions, 13 portent sur le secteur de l'eau à travers un financement de la Banque Africaine de Développement. La vérification des informations publiées par l'ARMP auprès de la BAD a permis de faire ressortir des erreurs sur 9 de ces projets, allant de l'attribution de marchés qui ne sont pas encore attribués à la description incorrecte des marchés.
- 5 marchés incluent la construction des hôpitaux financés par la Présidence dont l'attribution suscite de nombreux commentaires par les entreprises soumissionnaires qui soupçonnent des risques d'entente. Par exemple, une entreprise a soumis deux offres pour le même projet (hôpital de Fianarantsoa) ce qui est interdit par la Loi, si bien que l'offre supérieure a remporté ce marché.

23. **Le principal risque associé au circuit interne semble être celui de la non-transparence car les possibilités de détournement existent le long du circuit.** Ce risque est exacerbé par la faiblesse des contrôles internes pendant l'exécution des procédures qui, bien que nombreux et relativement lourds,⁹⁸ ne sont pas toujours contraignants et dissuasifs. Au contraire, la multiplicité des contrôles et des intervenants, notamment au niveau de l'Ordonnateur secondaire et du contrôle financier, favorise un relâchement car les responsabilités sont diluées.

24. **L'effectivité (ou le manque) des contrôles a fait l'objet d'une évaluation approfondie en 2008 par plusieurs bailleurs de fonds, dont les principaux messages peuvent être résumés ci-dessous.**⁹⁹

- Le premier contrôle est celui du contrôle financier au niveau des engagements. Ce contrôle ex ante exige beaucoup de pièces justificatives et porte sur une multitude de petites dépenses, ce

qui conduit à des pertes de temps.¹⁰⁰ Ce constat amena le Gouvernement à introduire la hiérarchisation du contrôle de l'engagement en 2009 de manière à conduire les contrôles ex post sur un échantillon aléatoire et pour des montants allant au delà d'un seuil. Cette décision n'est plus appliquée aujourd'hui.

- Le deuxième contrôle est celui de la vérification du service fait. La responsabilité incombe au Gestionnaire des Activités (GAC) mais il s'avère que celui-ci n'a pas le statut ni technique ni légal pour contrôler l'Ordonnateur Secondaire qui en matière budgétaire est dépositaire de l'autorité de son ministre pour l'exécution du budget.¹⁰¹ Lors de la phase de liquidation/ordonnancement, le contrôle est effectué par les ordonnateurs mais ceux-ci ne sont pas contrôlés à leur tour, alors que cette tâche devrait en principe incomber au contrôle financier.¹⁰² En théorie, le contrôle effectif des ordonnateurs devrait être la tâche d'un Conseil de Discipline Budgétaire et Financière dont la constitution est attendue maintenant depuis cinq ans.
- Le troisième contrôle consiste en l'obtention du visa de validation par le Contrôle Financier qui est nécessaire quand le montant des engagements atteint un seuil important, ce qui est souvent le cas des dépenses d'investissement. La Direction Générale du Contrôle Financier exige qu'un contrôle de travaux ou des services faits soit effectué par une commission ad hoc qui comprend outre le détenteur de la ligne budgétaire, des représentants du ministère des Finances, de l'organe de passation du marché, de l'Inspection générale de l'Etat et de la Direction Générale du Contrôle financier elle-même. Le mandat, qui émane du gestionnaire de la ligne de crédit ne peut être admis au paiement au Trésor sans ce visa de validation octroyé par la DG du contrôle Financier après avis favorable de la commission ad hoc. Comme la commission est ad hoc, un laps de temps plus ou moins long peut se passer avant qu'elle puisse être réunie et délivre le visa. Ce délai retarde d'autant le mandatement. Le visa de validation aurait dû être suspendu en 2009 avec l'introduction prévue de la Chaîne Hiérarchisée de la Dépense.
- Le quatrième contrôle est au niveau comptable par les services du Trésor pour effectuer les paiements. La faiblesse des contrôles internes pendant la phase comptable s'illustre par le manque d'attention aux transactions de la Paierie Générale d'Antananarivo, qui est l'agent comptable des Ministères au niveau central ainsi que des établissements publics, concentrant ainsi plus de 80% des paiements effectués par l'Etat.

25. **En théorie, les contrôles *a posteriori* sont nombreux, conduits par la Cour des comptes, la Brigade de l'Inspection d'Etat et des services de l'Audit Interne.** En pratique, ces contrôles sont rares en raison du manque de moyens tant humains que financiers ainsi que par le manque de volonté politique. En plus, quand les contrôles sont effectués, les recommandations qui en découlent sont rarement

appliquées. Par exemple, il est estimé que seules 5% des recommandations de l'IGE font l'objet d'un suivi.¹⁰³

26. **Les contrôles externes par le pouvoir législatif sur les projets financés sur ressources propres de l'Etat sont pratiquement néants.** Le Parlement n'a pour ainsi dire jamais utilisé ses prérogatives en ce domaine.

27. **L'absence de contrôle effectif par les pouvoirs judiciaires (la Cour des comptes) et législatif sur les comptables patents et l'inexistence en pratique du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier (CDBF) font reposer la totalité du pouvoir de sanction à l'encontre des comptables comme des ordonnateurs sur le Ministre des Finances et du Budget et l'autorité judiciaire, en matière pénale.** Or, le Ministre des Finances et du Budget appartient à l'exécutif et, à ce titre, n'est pas toujours le mieux placé pour prononcer des sanctions contre des agents exerçant des fonctions exécutives ; et la réponse pénale n'est pas la plus adaptée à la sanction d'irrégularités financières ou de fautes de gestion non délictuelles. Le régime de sanction malgache est donc aujourd'hui incomplet et souffre d'être excessivement tributaire de la réponse pénale et du pouvoir discrétionnaire de sanction confié au Ministre des Finances et du Budget.

28. **Enfin, les risques de non-transparence sont exacerbés par l'utilisation croissante de procédures hors budgétaires qui échappent aux contrôles.** En 2010, le transfert des fonds de WISCO sur un compte de gestion de correspondant auprès du Trésor (plus de 200 milliards d'Ariary) illustre ce risque.

Chapitre 9 : Pour que l'investissement public devienne efficace ?

23. **Existe-t-il une politique d'investissement public à Madagascar ?** Cette question, provocatrice, mérite pourtant d'être posée : Les montants investis chaque année, équivalents à 2-3% du PIB entre 2007 et 2010, apparaissent insuffisants pour provoquer des effets significatifs tant sur la demande que l'offre globales. De surcroît, leur allocation a graduellement favorisé les équipements collectifs au détriment des infrastructures de base et dans une moindre mesure les services sociaux. Une partie des dépenses reportées comme des investissements ne servent pas à acheter des biens de capitaux et le manque d'entretien explique que les stocks existants se dégradent relativement rapidement. Aujourd'hui, *Madagascar se distingue tristement dans tous les secteurs où le secteur public devrait jouer un rôle décisif en étant pratiquement au plus bas de l'échelle internationale : routes, énergie, écoles, hôpitaux, etc.*

24. **Ce bilan prend place dans un contexte où la gestion du budget d'investissement a été pour ainsi dire laissée entre les mains des bailleurs de fonds.** Ceux-ci ont traditionnellement contribué pour 2 dollars sur 3 inscrits dans la Loi de Finances, et si le contexte politique actuel a conduit à une réduction de leur contribution, de près de 25%, leur influence est restée significative. En 2010, le poids du financement extérieur a atteint plus de 70% du budget d'investissement si l'argent versé par la compagnie chinoise WISCO est pris en compte. Cette prépondérance financière leur donne un droit de regard qu'ils utilisent pour intervenir au niveau de la sélection des projets, de leur mise en œuvre et de leurs contrôles. Ces interventions cherchent souvent à combler les carences de l'administration locale, mais elles contribuent aussi à instaurer des mécanismes parallèles qui nuisent à l'appropriation du budget d'investissement par les services de l'Etat.

25. **Au terme de ce bilan, il convient de définir l'action pour que l'investissement public joue son rôle d'instrument de politique économique à Madagascar.** Les réformes proposées s'articulent autour des trois objectifs suivants : (i) dépenser plus pour ne plus rester marginal, (ii) dépenser mieux pour éviter les gaspillages et (iii) gérer efficacement pour réduire les fuites et les détournements. Ces trois objectifs sont liés car l'impact associé à l'investissement public sur la croissance économique dépendra des montants, de leur allocation et contenu ainsi que de la capacité de gestion à aligner la réalité sur les intentions. Une ébauche de plan d'actions est proposée ci-dessous, avec l'ambition de provoquer le débat tant au sein de l'administration que chez les bailleurs de fonds et pas nécessairement d'imposer un cadre rigide de recommandations.

Tableau 1 : Synthèse des recommandations sur la politique d'investissement

OBJECTIFS	ACTIONS
-----------	---------

<i>Dépenser Plus</i>	
Accroître la capacité financière de l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> • Voir Action 1- 4 dans première partie de l'étude
Prendre en compte la capacité d'absorption	<ul style="list-style-type: none"> • Suivre les taux d'exécution par Ministères • Identifier les projets reportant une faible exécution • Moduler les taux de décaissements selon les priorités
Accroître la collaboration entre bailleurs de fonds et administration	<ul style="list-style-type: none"> • Eviter la fragmentation de l'aide • Réduire le nombre d'unités de gestion des projets indépendantes • Aligner graduellement les procédures extérieures sur celles adoptées dans le budget
Procéder à une déconcentration de la mise en œuvre des investissements	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter cibles pour déconcentrer exécution dans les secteurs-clés selon les besoins et les capacités des administrations déconcentrées
<i>Dépenser Mieux</i>	
Identifier allocation selon les fonctions/secteurs et par région sur une base pluriannuelle	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter une classification du budget par fonction • Adopter une classification du budget par régions
Améliorer les flux d'information entre bailleurs et administration	<ul style="list-style-type: none"> • Constituer une base de données • Rationaliser le cadre institutionnel en centralisant les capacités de suivi de l'aide et son intégration dans le budget au sens d'un guichet unique • Intégrer à terme l'information sur l'aide dans le système de gestion SIGFIP
Développer les outils nécessaires à la prise de décisions au sein de l'administration	<ul style="list-style-type: none"> • Systématiser les choix entre investissements productifs et non productifs • Maîtriser l'efficacité des investissements vers les secteurs sociaux • Adopter critères objectifs pour évaluer la distribution géographique des investissements • Prendre en compte les dépenses d'entretien dans le calcul économique de rentabilité des investissements
Renforcer le processus d'analyse et de sélection des projets d'investissements	<ul style="list-style-type: none"> • Ancrer légalement le processus au sein d'une Unité/Direction au sein du Ministère des Finances • Développer les outils nécessaires au calcul des rendements associés aux projets • Inclure un processus hiérarchisé de décisions pour les grands projets (Corée) • Renforcer la collaboration entre les bailleurs et l'administration par des programmes de partage d'information et de renforcement de capacités.
<i>Gérer plus efficacement</i>	
Améliorer la transparence des procédures de passation de marchés	<ul style="list-style-type: none"> • Vérifier information publiée par l'Autorité de Régulation des marchés publics • Pénaliser les infractions ou le non respect des procédures
Renforcer les contrôles	<ul style="list-style-type: none"> • Harmoniser les contrôles entre bailleurs et services compétents de l'Etat pour une plus appropriation de ces derniers

Dépenser plus pour que l'investissement ne reste plus marginal

26. **La faiblesse des montants inscrits dans le budget d'investissement s'explique par le manque de capacité financière de l'Etat, qui avait déjà été mis en évidence dans la première partie de cette étude.** Les recommandations qui avaient alors été formulées prennent encore plus d'importance dans ce contexte ; à savoir augmenter les recettes de l'Etat, accroître les flux financiers en provenance de l'aide internationale et encourager la participation du secteur privé. Il n'y a guère besoin de revenir sur les actions proposées.

27. **Bien entendu la décision d'investir à la suite d'une hausse éventuelle des ressources disponibles devra prendre en compte les multiples besoins de l'Etat.** Si les investissements sont importants pour combler les déficits actuels dans les stocks de capital physique et humain à Madagascar, les dépenses courantes sont aussi nécessaires, y compris dans une optique d'optimiser les rendements associés aux projets d'investissement. Il faut en effet des livres et des enseignants pour qu'une école fonctionne. Ce calcul dépasse toutefois le cadre imparti à cette étude même si la problématique des dépenses d'entretien sera approfondie ultérieurement.

28. **Dans leur décision d'investir plus, les autorités doivent favoriser les projets rentables, à savoir ceux qui rapportent de l'argent à l'Etat.** En reprenant les arguments d'Easterly et al. [2008],¹⁰⁴ l'insuffisance de tels projets contribuerait à maintenir le pays dans le « piège du sous-investissement » car l'Etat ne recevrait par les recettes fiscales supplémentaires qui lui permettraient de financer de nouveaux projets. Ce cercle vertueux peut s'illustrer par l'exemple suivant : si l'Etat malgache développe un projet rentable de production d'électricité, ce projet pourrait non seulement directement lui amener des recettes supplémentaires mais aussi favoriser l'essor des entreprises privées qui entraînerait une hausse de l'assiette fiscale, et donc la possibilité de financer de nouveaux projets d'investissements.

29. **Il faut aussi rappeler qu'une hausse éventuelle du financement ne se traduirait pas automatiquement en une augmentation équivalente de l'investissement public.** En effet, la capacité d'absorption de l'administration publique reste limitée si bien que pour chaque dollar de financement supplémentaire reçu par le Gouvernement malgache entre 2007 et 2010, uniquement 0,80 dollars était effectivement engagé dans le budget d'investissement. Ce ratio baissait même à 0,7 dollars pour les projets sur financement extérieur. Ces moyennes masquent des variations significatives entre ministères et projets, ainsi qu'au cours du temps, que le planificateur malgache (ainsi que les bailleurs de fonds) devrait prendre en compte.

30. **La recommandation est donc, au-delà de chercher à accroître les sources de financement du budget d'investissement, d'identifier les obstacles qui peuvent ralentir le décaissement des projets.** Cette prise en compte devrait commencer par un renforcement du suivi de l'évolution des taux

d'exécution par ministère ou fonction de manière à déterminer les goulots d'étranglement en temps réel avec les équipes des ministères de tutelle. Une attention particulière devrait être donnée aux projets (les plus importants) où les taux de décaissement sont faibles de manière à remédier aux obstacles avec les équipes de projets.

31. **Cette double démarche devrait permettre de moduler l'affectation du budget d'investissement selon les taux d'exécution, en évitant d'inonder de ressources un secteur ou un ministère qui déjà ne peut pas pleinement les absorber.** Elle permettrait aussi de cibler l'effort d'accompagnement que devrait fournir le Ministère des Finances vers les ministères sectoriels ainsi que les équipes de projets pour améliorer graduellement la capacité d'exécution du budget d'investissement.

32. **Le ciblage et la résolution des goulots d'étranglement imposent une collaboration étroite entre les bailleurs de fonds, les équipes de projets et les responsables de l'administration locale.** Du côté des bailleurs, l'harmonisation est nécessaire de manière à éviter une fragmentation qui est aujourd'hui visible et contribue à accroître la lourdeur des procédures, qui sont en plus différentes pour chaque bailleur. En suivant les recommandations de la déclaration de Paris, il est suggéré que les bailleurs cherchent à : (i) éviter la fragmentation de leur intervention (il y a par exemple plus de 50 projets et plus de 15 bailleurs opérant dans le seul secteur de la santé) ; (ii) réduire le nombre d'unités en charge de la gestion administrative de leurs projets (par exemple la Banque mondiale à une unité de gestion pour chacun de ses projets alors qu'il serait en principe possible d'en rassembler plusieurs d'entre eux) ; et (iii) aligner graduellement les procédures externes sur celles utilisées dans le pays de manière à assurer une meilleure appropriation au cours du temps. La problématique de la gestion de l'aide, qui est la principale source de financement du budget d'investissement, par l'administration locale sera explorée en détails dans la section suivante lorsque des recommandations seront formulées pour améliorer l'allocation de l'investissement.

33. **Le niveau de centralisation de l'agence d'exécution semble exercer une influence sur les taux d'exécution des projets d'investissement.** La comparaison des taux d'exécution des budgets gérés au niveau central et périphérique montre que la centralisation de la gestion ralentit la réalisation. En effet le taux moyen d'exécution pour le niveau central n'atteignait pas les 80 % pour la période 1997 à 2010, celui de la périphérie dépassait 95 % pendant cette période. L'excès de centralisation nuit à la gestion du budget d'investissement dans la mesure où les besoins de services périphériques semblent peu tenus en compte aussi bien dans la préparation que dans la réalisation des projets. Il retarde aussi la réalisation des activités car le centre de décision est trop loin des unités qui délivrent les services à la population. Depuis 2007, la déconcentration de l'exécution des projets au niveau périphérique s'est accélérée, atteignant environ 25 % à la fin 2008 contre en moyenne 18% sur l'ensemble de la période 1997 à 2010. Ce taux reste faible en comparaison de pays, tel que le Mali, qui ont d'abord déconcentré la gestion de

la dépense publique au niveau de l'éducation et de la santé, pour ensuite procéder à une décentralisation prudente de l'ensemble de leur budget.

34. **Enfin, le Gouvernement devrait chercher à flexibiliser les taux de régulation qui sont utilisés pour réguler les décaissements en fonction des disponibilités du Trésor.** Ces taux sont fixés par trimestre et s'appliquent indifféremment selon le Ministère ou projet. L'exploitation des statistiques, qui sont maintenant disponibles grâce à l'utilisation du SIGFP, devrait permettre de mieux cerner le rythme des dépenses et des recettes et de les adapter selon les besoins des ministères et des projets, ainsi que les priorités du pays.

Dépenser mieux pour optimiser les projets

35. **Dépenser plus mais aussi mieux pour que la politique d'investissement devienne efficace.** Pour mieux dépenser, il est proposé de séparer deux types de décisions, liées, mais qui n'impliquent pas nécessairement les mêmes outils d'analyse. Les autorités doivent d'abord décider vers quelles priorités allouer leurs ressources pour ensuite choisir les projets à mettre en œuvre.

Optimiser la décision au niveau sectoriel

36. **Le premier niveau de décision est de déterminer les priorités vers lesquelles le Gouvernement désire diriger ses efforts.** La démarche idéale serait de mettre en œuvre l'approche programme du budget qui consiste à hiérarchiser les objectifs, pour ensuite définir les programmes/projets nécessaires pour les soutenir. En parallèle, le suivi et l'évaluation sont indispensables pour s'assurer que le processus évolue dans la direction souhaitée ou pour procéder aux ajustements nécessaires. Le Gouvernement malgache a reconnu l'importance de cette démarche dès 2004 mais les résultats obtenus sont jusqu'à présent restés modestes. A ce jour, ni le budget inscrit dans la Loi de Finances, ni le budget exécuté ne sont déclinés en termes d'objectifs et de programmes.

37. **Ce manque de progrès s'explique de deux manières.** Premièrement, l'administration n'a pas les incitations à développer cette nouvelle approche qui implique des modifications dans le partage des responsabilités et des compétences, notamment en matière de gestion des ressources financières et humaines (cf. première partie pour plus de détails). Deuxièmement, les responsables ne maîtrisent pas les outils sous-jacents à une telle approche, malgré le soutien des partenaires au développement.

38. **La combinaison des ces deux raisons justifie l'adoption d'une approche, plus modeste, mais qui devrait toutefois faciliter la mise en place graduelle d'un budget programme.** Son objectif immédiat est d'aider les autorités à définir vers quels secteurs ou activités se dirigent effectivement leurs ressources pour ensuite procéder aux décisions stratégiques qui s'imposent. Notre recommandation est par conséquent de mettre en place une classification du budget d'investissement par : (i) fonctions ou secteurs et (ii) régions géographiques. Ces deux classifications fourniraient un tableau de bord aux autorités qui pourraient alors déterminer l'allocation de leurs investissements tant

par activités que selon leur localisation. Une réponse précise à ces deux questions est le point de départ indispensable pour une planification optimale des investissements et leur suivi au cours du temps.

39. **Le développement de ces deux classifications budgétaires ne demanderait que peu d'efforts de la part de l'administration malgache.** Une proposition de classification par fonction a déjà été présentée dans le chapitre 6 de cette étude, permettant de dégager les principales orientations du budget d'investissement tant voté qu'exécuté entre 2008 et 2010. Cette proposition devrait être améliorée en y incluant les investissements des établissements et des entreprises publiques. La classification géographique n'existe pas encore mais cet exercice pourrait être entamé pour les plus grands projets (car les 5-6 plus grand projets des 6 Ministères les plus dépensiers représentent $\frac{3}{4}$ des investissements publics), en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds qui sont généralement responsables de leur financement et exécution.

40. **Ces exercices de classification par fonction et par région devraient s'effectuer sur une base pluriannuelle car il est nécessaire de se projeter vers l'avant pour une allocation optimale du budget d'investissement.** La préparation de projets, y compris l'identification des financements, prend du temps et doit s'inscrire dans la durée pour être efficace. Une première tentative de budget d'investissement pluriannuel avait pris place en 2007 pour la période 2008-12 mais cet effort était resté relativement approximatif et, surtout, n'avait pas été poursuivi en partie à cause des incertitudes autour des financements disponible en période d'instabilité politique. Une vision partagée de l'évolution du budget d'investissement reste toutefois indispensable pour donner une direction commune à l'administration et à ses partenaires, mobilier les financements et minimiser les interférences politiques.

41. **Le développement de ce tableau de bord et son utilisation par les décideurs de politique économique nécessite de meilleurs flux d'information budgétaire** entre : (i) l'administration et les bailleurs de fonds et (ii) entre le Ministère de Finances et les Ministères techniques ainsi que les établissements et les entreprises publiques. Ces deux efforts ne doivent pas être séparés car ils sont liés, par exemple les bailleurs de fonds collaborent avec les Ministères sectoriels dans la préparation et l'exécution des projets, mais cette information ne remonte pas toujours vers le Ministère des Finances qui est responsable de la gestion globale du budget d'investissement.

42. **La maîtrise de l'information passe aussi par une rationalisation du cadre institutionnel au sein du Gouvernement car les responsabilités et les compétences sont aujourd'hui éparpillées à travers plusieurs ministères et services administratifs.** La création du Secrétariat de la gestion de l'aide a été un premier pas dans cette direction en aidant à la constitution d'une nouvelle base de données sur l'aide, qui a déjà prouvé son utilité en mobilisant les bailleurs de fonds qui fournissent à présent l'information sur leurs décaissements actuels (et prévus) à un seul interlocuteur.¹⁰⁵

43. **Il reste encore à mieux identifier les mécanismes de distribution de l'aide, notamment celle qui passe par le budget et celle qui utilise des mécanismes alternatives comme les ONGs et les communautés.** Dans ce but, la création d'un guichet unique pourrait s'avérer utile. Celui-ci pourrait se localiser au sein du Secrétariat en charge de la gestion de l'aide ou dans le Ministère des Finance et devrait inclure des représentants des autres ministères concernés, comme la Primature, le Ministère des Affaires Etrangères, le Ministère de l'Economie et la Banque centrale. Au sein du Ministère des Finances, plusieurs services pourraient être intégrés, y compris les unités impliquées au sein de la Direction générale du budget (DGB) et la Direction générale du Trésor (DGT). A terme, l'intégration des systèmes de gestion utilisés par le Secrétariat et par le Ministère des Finances devrait aider à la maîtrise de l'information autour de l'aide en évitant les doubles saisies qui peuvent amener à des incohérences.

44. **La création de ce guichet unique pourrait en plus permettre de renforcer les ressources humaines et financières car celles-ci sont insuffisantes et quand elles existent éparpillées dans les différents services.** Leur rassemblement faciliterait l'émergence d'économies d'échelle, de synergies et d'une meilleure visibilité tant au sein de l'administration que par rapport aux partenaires techniques et financiers. Pour illustrer l'importance de cette recommandation, il suffit de rappeler que le service de coordination de l'aide au sein du Ministère de l'Economie ne peut compter que sur 6 cadres, ce qui semble insuffisant pour délivrer et suivre les tâches qui lui sont imparties.

45. **Au-delà de l'information, les autorités doivent aussi acquérir les outils qui peuvent leur permettre d'orienter leur budget d'investissement.** Il est en effet nécessaire de définir et s'accorder collectivement vers quels secteurs et régions les projets devraient se diriger de manière à optimiser l'utilisation des ressources. Or, ces outils n'existent pas et n'ont pas non plus retenu l'attention des partenaires au développement qui n'ont pour ainsi dire délivrer aucune assistance dans ce domaine qui est pourtant stratégique.

46. **Cette étude ne peut pas combler à elle seule cette lacune mais peut suggérer quatre directions possibles pour un effort futur.** La première serait d'acquérir une compétence technique pour assurer un certain équilibre entre les investissements vers les infrastructures de base, ceux vers les secteurs sociaux et les autres. Depuis le début de la crise politique, les autorités ont donné une attention particulière à la mise en place de nouveaux équipements collectifs comme des hôpitaux et des stades alors que les projets dans les routes, l'énergie, les écoles et les centres de santé ont chuté. L'expérience des pays émergents rappelle que le renforcement des infrastructures de base est primordial pour offrir un socle minimal aux usagers et rapporter des recettes fiscales supplémentaires à l'Etat. Au début de leur processus de transition, la Corée du Sud ou le Costa Rica ont adopté un ratio de 2 projets d'infrastructure pour 1 projet social pour ensuite équilibrer ce ratio au fur et à mesure de leur développement. Parce qu'en 2010 le Gouvernement malgache s'est éloigné de cette tendance, *la*

recommandation est donc qu'il redonne la priorité aux projets d'infrastructure de base dans la composition de son budget d'investissement.

47. **La deuxième direction est de mieux maîtriser l'efficacité des investissements vers les secteurs sociaux qui est extrêmement difficile à mesurer.** Plusieurs méthodologies existent dont les plus connues impliquent des études approfondies sur les bénéfices marginaux ("*benefit incidence studies*") et sur les changements de comportements ("*behavioral approaches*") associés à ces investissements.¹⁰⁶ Ces deux approches, au-delà de leurs limites méthodologiques, requièrent des informations statistiques précises et continues sur les utilisateurs finaux de ces services qui ne sont pas encore disponibles à Madagascar. En raison de cette contrainte, les autorités pourraient utiliser une approche alternative qui repose sur la quantification de la relation entre les dépenses d'investissement et un certain nombre de variables intermédiaires qui captent la performance atteinte tant dans le secteur de la santé que de l'éducation (cf. encadré pour une explication).

48. **L'application de cette méthodologie fournit déjà quelques appréciations quantitatives sur l'efficacité des investissements dans les secteurs de l'éducation et de la santé à Madagascar au cours des dernières années.** Par exemple, les efforts semblent avoir été relativement efficaces pour générer une hausse des taux d'inscription dans les écoles primaires, mais cela n'a pas été le cas pour l'enseignement secondaire. Dans le domaine de la santé, les résultats sont moins tranchés dans la mesure où l'efficacité apparaît proche de celle observée sur le continent africain mais elle est encore éloignée de la performance des pays asiatiques.

49. **La troisième direction serait de cerner et s'accorder sur l'allocation géographique des investissements.** Le point de départ, comme recommandé auparavant, est de procéder à la classification géographique de l'investissement. Cette extension est souhaitable à l'heure où les autorités mettent l'accent sur le développement régional et la décentralisation. Un tel exercice permettrait ensuite de s'interroger si la répartition régionale actuelle est optimale. Dans ce sens, les autorités malgaches pourraient s'inspirer du Brésil où l'allocation régionale des investissements dans le secteur de la santé est guidée selon les critères suivants : (i) la taille de la région qui est déterminée par sa population et (ii) les besoins exprimés par chaque région (cf. encadré). Les résultats obtenus permettraient d'évaluer si la distribution actuelle correspond à celle suggérée par cette approche.

50. **Enfin, la quatrième et dernière dimension concerne les dépenses d'entretien qui sont indispensables pour maintenir le stock de capital existant.** Parce ces dépenses ne sont que rarement incorporées dans les décisions d'investissement, les autorités devraient adopter un système de planification qui leur permettrait d'anticiper les coûts récurrents associés à chaque projet et de les comparer aux normes internationales (dérivées par exemple des échantillons de la Banque mondiale et

de la Banque Africaine de Développement). A titre d'illustration, cette méthodologie indique que pour un projet routier de 100 millions de dollars, les coûts d'entretien devraient se situer autour de 3 millions par an. Pour le secteur santé, ce ratio indiquerait des dépenses récurrentes à la hauteur d'environ 5 millions par an. Bien entendu, ces simulations n'offrent que des ordres de grandeur qui devraient être affinés selon la nature du projet.

Evaluer les investissements dans les secteurs sociaux

Les autorités malgaches devraient s'appuyer sur la littérature économique qui s'est employée à déterminer un certain nombre de variables intermédiaires afin de cerner l'efficacité des dépenses publiques dans le domaine de la santé et de l'éducation. Selon Herrera et Pang (2005) les variables intermédiaires les plus pertinentes sont : (i) l'espérance de vie à la naissance ; (ii) la couverture de vaccination DPT; (iii) la couverture de vaccination de la rougeole ; (iv) l'indice d'être handicapé ajusté par l'espérance de vie (DALE) ; (v) les taux d'enregistrement à l'école primaire et secondaire ; (vi) le nombre d'élèves ayant accomplis le cycle primaire et secondaire ; (vii) le nombre d'années moyen passées dans le système scolaire et (viii) le taux d'illettrisme parmi la jeunesse.

La méthodologie est alors d'évaluer dans quelle mesure les dépenses publiques prenant place dans le secteur de l'éducation et celui de la santé ont un impact sur les variables intermédiaires proposées ci-dessus. Deux techniques sont généralement proposées : la première définit l'efficacité en termes d'intrants (combien de dépenses publiques faut-il mobiliser pour atteindre un niveau donné de variables intermédiaires) ; la deuxième définit l'efficacité en termes d'outputs (quel est le niveau de variables intermédiaires atteint pour un montant de dépenses publiques donné ?). L'application empirique de ces deux techniques repose sur la détermination de la frontière efficiente, à savoir l'efficacité maximum qui peut être atteinte en termes d'intrants et d'outputs. Ensuite, chaque pays est évalué en fonction de sa distance par rapport à cette frontière efficiente. Le principal avantage de cette approche est qu'elle permet d'évaluer l'efficacité des dépenses publiques dans les secteurs sociaux avec un décalage relativement court car les informations sont généralement disponibles sans trop de retards. L'inconvénient est que les résultats sont relativement sensibles à la technique statistique employée et aux changements dans l'échantillon et que l'analyse reste fortement statique.

Tableau : Efficacité des dépenses publiques dans les secteurs sociaux (1996-2002)

Pays	EDUCATION		SANTÉ	
	Enregistrement école primaire	Enregistrement école secondaire	Esperance de vie a la naissance	Taux de vaccination DPT
Madagascar	0.70	0.12	0.71	0.54
Afrique	0.62	0.23	0.63	0.62
Asie de l'Est	0.79	0.5	0.87	0.83
Amérique Latine	0.82	0.61	0.92	0.87

Note : L'efficacité de chaque pays est mesurée en fonction de sa distance de la frontière efficiente. Moins un pays est efficace, plus l'écart avec l'unité est grand.

Les résultats obtenus semblent montrer que Madagascar se situe autour de la moyenne africaine en ce qui concerne l'efficacité de ces investissements pour aider à accroître les taux d'inscription dans les écoles primaires mais largement en retrait pour les écoles secondaires. Pour le secteur santé, les résultats apparaissent meilleurs en ce qui concerne leurs impacts sur l'espérance de vie à la naissance que dans l'atteinte de taux de vaccination satisfaisants.

Source : Santiago Herrera et Gaobo Pang, *Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach*, [Policy Research Working Paper Series](#) with number 3645, May 2005

La méthodologie pour évaluer l'allocation régionale des investissements en santé au Brésil

L'allocation des dépenses d'investissement par région est une question qui préoccupe les autorités malgaches. Afin de les aider dans cet exercice, nous proposons ci-dessous une méthodologie qui a été développée par le Gouvernement du Brésil pour le secteur de la santé et qui devrait être perçue comme une invitation à la réflexion.

Afin d'éviter que l'allocation régionale des projets soit déterminée uniquement par la capacité des gouvernements locaux à formuler leurs demandes et par des décisions arbitraires des autorités centrales, ils ont mis en place un système qui fixe des plafonds par région qui sont déterminés par : (i) le nombre d'habitants dans chaque région et (ii) un indicateur de besoin dans chaque région. Ce dernier facteur a été défini comme le montant de dépenses de fonctionnement dans le secteur de la santé dans chaque région car il a été perçu comme un bon indicateur des besoins sanitaires dans la région et que les données étaient facilement disponibles et contrôlées par l'Etat. Cet indicateur de dépenses a été préféré à des indicateurs de performance comme les couvertures de taux de vaccination dont les statistiques ne sont pas toujours fiables ou disponibles.

La formule utilisée est la suivante.

$$I_i / I = a(\text{pop}_i / \text{pop}) + (1 - a)(X_{\max} - X_i) / (X_{\max} - \hat{X})$$

avec I représentant l'investissement public dans le secteur de la santé, I_i l'investissement public dans le secteur de la santé dans la région i , pop la population totale, pop_i la population dans la région i , \hat{X} le montant moyen de dépenses de fonctionnement dans le secteur de la santé qui est utilisé comme un indicateur des besoins d'investissement pour ce secteur, X_{\max} le montant maximal de dépenses de fonctionnement atteint dans une région, et X_i le montant des dépenses de fonctionnement dans la région i .

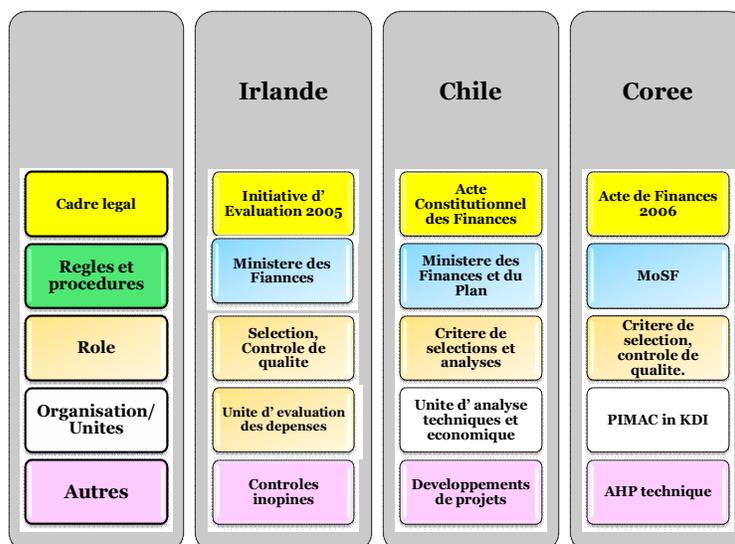
Selon cette formule, l'allocation de l'investissement en santé par région dépend positivement de la part de la population régionale dans la population totale et de l'écart relatif entre les dépenses de fonctionnement dans la région qui dépense le plus et la région en question.

Source: Philip Musgrove: *Equitable Allocation of Ceilings on Public Investment*, HCD Working Paper, Banque mondiale, août 1996.

Evaluer et sélectionner les projets

51. **Une fois que le Gouvernement s'est accordé sur un choix d'allocation sectorielle et géographique de son budget d'investissement (y compris les dépenses d'entretien), le deuxième niveau de décision est de sélectionner les projets les plus adéquats.** Or, force est de constater que la capacité actuelle de l'administration locale à préparer et sélectionner des projets est limitée. La logique utilisée reste celle du financement, à savoir qu'un projet est inscrit dans la Loi de Finances si son financement est sécurisé et pas nécessairement s'il se justifie sur un plan économique. Si les projets financés sur ressources externes bénéficient généralement d'une étude de faisabilité préparée par le bailleur, souvent en collaboration avec les techniciens du Ministère de tutelle, la qualité de ces études et le degré de collaboration technique entre le partenaire et l'administration varient.¹⁰⁷ Les projets financés sur ressources internes reposent rarement sur des études de pré-faisabilité et de faisabilité précises, ce qui favorise les interférences politiques dans les choix finaux.¹⁰⁸

Graphique 1 : L'expérience internationale en matière d'évaluation et de sélection des projets



52. La lacune la plus visible dans le processus de sélection des projets transparait à partir de la quasi-absence d'arbitrages intersectoriels ou interministériels lors des conférences budgétaires, sous la responsabilité du Ministère des Finances. Cette lacune est dommageable car l'expérience internationale a prouvé que cette étape est décisive pour l'effectivité de la politique d'investissement.¹⁰⁹

Source: Jim Brumby, Jong Wook Lee & Tuan Minh Le, *Efficient Management of Public Investment*, Banque mondiale.

53. Pour renforcer l'étape de sélection des projets, la

première recommandation est donc d'ancrer et de renforcer cette responsabilité au sein du Ministère des Finances. Ce choix correspond aux pratiques internationales et contribue à créer un sentiment d'appropriation de la part de ceux en charge de gérer le budget (cf. graphique 1 pour une référence à trois pays). Cet ancrage, si possible, doit être légitimé par un texte de loi et se traduire par la création d'une Direction ou Unité en charge de l'analyse économique et financière des projets ainsi que de l'élaboration des critères de sélection.

54. La deuxième recommandation, qui doit accompagner la première, est que l'unité responsable doit se pouvoir, développer et maîtriser les outils nécessaires pour analyser les projets. Il est généralement admis que cette unité doit acquérir trois compétences complémentaires pour évaluer et sélectionner les projets :¹¹⁰

- La productivité marginale associée à chaque projet d'investissement – qui dépend de la capacité du Gouvernement à sélectionner les meilleurs projets ;
- Le coût d'usage lié au projet –qui dépend de l'efficacité des passations de marché, du coût marginal du financement, et les coûts de maintenance et d'entretien ;

- La capacité du gouvernement à collecter les rendements associés aux projets- qui dépend de la possibilité à instaurer des tarifs ou des impôts.

55. **L'acquisition de ces trois compétences permettrait de rationaliser les choix tant intersectoriels que ceux à l'intérieur d'un secteur et ainsi de déterminer les projets les plus efficaces.** A terme, *l'administration malgache doit être capable de sélectionner les projets qui présentent la meilleure productivité marginale, ceux dont le coût d'usage est minimisé et ceux qui sont susceptibles de rapporter de l'argent à l'Etat.*

56. **Il convient toutefois de préciser que des facteurs stratégiques, voire politiques, doivent aussi être pris en compte dans la sélection des projets.** Il serait en effet illusoire de prétendre que les choix se fassent uniquement sur une base économique car la gestion du budget d'investissement est aussi politique. La Corée fournit un exemple intéressant où les critères politiques et régionaux sont explicitement inclus dans la sélection des projets de taille respectable. Le choix est effectué sur la base de trois catégories de critères : (i) économiques et financiers (rentabilité) ; (ii) politique économique (vision de long terme) et (iii) d'équilibre régional (voir encadré). L'avantage de ce processus multicritères est qu'il minimise les interférences politiques *ad hoc* qui pourraient surgir à la fin du processus de sélection.

57. **Le développement d'une unité de gestion et de sélection des projets à Madagascar ne prend un sens véritable que dans le contexte d'une étroite collaboration avec les bailleurs de fonds.** Non seulement le partage de l'information entre les autorités et les bailleurs est indispensable pour une planification rationnelle mais le transfert de compétences techniques est aussi important. Dans ce sens, les bailleurs de fonds doivent contribuer au renforcement des compétences techniques, alors que cet aspect a été presque complètement négligé lors des dernières années. Il pourrait même être envisagé de créer un fonds de préparation des projets, alimenté au départ et en partie par les bailleurs, qui permettrait d'asseoir l'assise financière de cette unité tout en lui permettant d'acquérir graduellement les compétences techniques.

Le processus multicritères de sélection des projets d'investissement (*Analytic Hierarchy Process(AHP)*) en Corée

- Technique de décision basée sur des critères multiples
- Combinaison de critères quantitatifs et qualitatifs dans une structure hiérarchisée de décisions
- Si le score AHP ≥ 0.5 , le projet est considéré comme passant la sélection



Source: Jim Brumby, Jong Wook Lee & Tuan Minh Le, *Efficient Management of Public Investment*, Banque mondiale.

Gérer plus efficacement pour dépenser plus et mieux

58. **La dernière série de recommandations vise à consolider les réformes administratives dont l'objectif est d'améliorer la gestion financière du budget d'investissement.** Avant de formuler ces recommandations, un double rappel s'avère nécessaire : d'une part, un certain nombre de mesures ont déjà été proposées au terme de la première partie de cette étude et qui s'appliquent à l'ensemble du budget (y compris celui d'investissement); d'autre part, la gestion financière du budget

d'investissement n'est pas indépendante des efforts à entreprendre aux niveaux de la préparation du budget et de la sélection des projets qui ont été discutés dans les sections précédentes.

59. **L'attention est ici donnée à la nécessité de renforcer les procédures, tout en les rationalisant, afin de mieux contrôler les fuites et les détournements des ressources allouées aux dépenses d'investissement qui, au vu de leurs montants, sont source de tentation.** Dans ce sens, il est suggéré de renforcer les procédures associées aux passations de marchés publics.

60. **Si les procédures en matière de passation de marchés se sont améliorées (par exemple la part des marchés adoptés en gré à gré a considérablement diminuée entre 2008 et 2010) à la suite de la révision du cadre légal et institutionnel initiée depuis 2005, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics doit être renforcée sur au moins deux plans.** D'abord, l'information sur l'attribution des marchés qu'elle diffuse sur son site internet contient de nombreuses imperfections, qui ont été soulignées dans le texte. Ensuite, ces imperfections (si elles demeurent après vérification) laissent entrevoir des irrégularités qui devraient être corrigées et, le cas échéant, pénalisées.

61. **La deuxième recommandation est de renforcer les contrôles *a posteriori* des projets d'investissements par les organes compétents de l'Etat.** Ces organes sont nombreux mais n'assurent pas vraiment leurs responsabilités à cause en partie de leurs moyens limités et en partie du manque de volonté politique. Pourtant, il est bien établi que le suivi et les contrôles ex post sont des instruments puissants pour décourager la corruption et ainsi améliorer l'efficacité de la politique d'investissements.

62. **Pour que la vérification des passations de marchés publics et les contrôles ex post deviennent opérationnels et crédibles, un partenariat entre les bailleurs de fonds et l'administration devrait être établi.**¹¹¹ Les premiers sont en général attentifs à la vérification des procédures utilisées autour de leurs projets, alors que l'Etat malgache ne procède pratiquement à aucun suivi et contrôle. Ce partenariat procurerait au moins trois types de bénéfices pour l'administration malgache : (i) il accroît la motivation des fonctionnaires qui peuvent bénéficier de l'appui des partenaires ; (ii) il réduit les possibilités d'entente entre les gestionnaires de projets et les organes de contrôles en imposant un droit de regard extérieur ; (iii) il multiplie les capacités de contrôles en regroupant les moyens des bailleurs avec ceux des organes de surveillance. Réciproquement, l'administration deviendrait plus impliquée dans la gestion et le suivi des projets des bailleurs de fonds, qui représentent plus de 2/3 des projets inscrits dans la Loi de Finance. Bien entendu, ce partenariat devrait se construire sur un programme qui prendrait en compte les capacités internes des organes de l'Etat car il ne faudrait pas qu'il se développe au détriment de leurs contrôles classiques.

63. **Plus fondamentalement, ce partenariat entre les bailleurs de fonds et l'administration permettrait de s'attaquer aux racines de la corruption.** En effet, les contrôles ont pour objectif de réduire la corruption mais ne prennent pas place ou de manière imparfaite car l'administration veut

préservé ses rentes.¹¹² Selon D. Acemoglu et T. Verdier, ce comportement est rationnel pour les fonctionnaires qui désirent maximiser leurs gains.¹¹³ Les solutions proposées sont alors de renforcer les incitations des contrôleurs, par exemple en augmentant leurs salaires selon un critère de performance, ou de leur donner plus d'indépendance en les rattachant aux pouvoirs législatif ou judiciaire plutôt qu'à l'exécutif. Ces solutions restent difficiles à mettre en place à Madagascar car la modification des grilles salariales est périlleuse et les pouvoirs législatifs et judiciaires ne sont pas vraiment indépendants du Gouvernement. C'est pourquoi, à court terme, il ne reste qu'à renforcer le droit de regard de partenaires extérieurs et les bailleurs de fonds apparaissent mieux outillés à assumer ce rôle que la société civile qui pourrait toutefois être associée.