

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

-----000-----

FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE

-----000-----

DEPARTEMENT ECONOMIE

-----000-----

Mémoire en vue de l'obtention du grade de :

DIPLOME DE MAITRISE ès-SCIENCES ECONOMIQUES

-----000-----

Option : **ECONOMIE NATIONALE**

Titre : **LE BUDGET DE L'ETAT**

Déposé par : Monsieur **RAZAFIMANDRATO Zafindralambon'i Ndriana**

Encadreur Professionnel : Monsieur **RAOELIJAONA Bien Aimé**, Directeur du Budget auprès du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget

Encadreur Académique : Professeur **RAMIARAMANANA Jeannot**, Directeur des Etudes auprès du Département Economie de la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie de l'Université d'Antananarivo

Année Universitaire : **1996 – 1997**

Session : **1997**

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

-----000-----

FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE

-----000-----

DEPARTEMENT ECONOMIE

-----000-----

Mémoire en vue de l'obtention du grade de :

DIPLOME DE MAITRISE ès-SCIENCES ECONOMIQUES

-----000-----

Option : **ECONOMIE NATIONALE**

Titre : **LE BUDGET DE L'ETAT**

Déposé par : Monsieur **RAZAFIMANDRATO Zafindralambon'i Ndriana**

Encadreur Professionnel : Monsieur **RAOELIJAONA Bien Aimé**, Directeur du Budget auprès du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget

Encadreur Académique : Professeur **RAMIARAMANANA Jeannot**, Directeur des Etudes auprès du Département Economie de la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie de l'Université d'Antananarivo

Année Universitaire : **1996 – 1997**

Session : 19 Novembre **1997**

REMERCIEMENTS

En toute gratitude, je tiens à rendre gloire à Dieu pour l'opportunité qu'Il m'a accordé d'accomplir le présent mémoire. Ainsi, en premier je Lui adresse ma profonde adoration surpassant toute existence.

Aussi, nombreuses sont les personnes ayant participé à l'élaboration du présent mémoire ; c'est pourquoi je leur adresse à toutes mes plus vifs remerciements.

Je tiens également à remercier dans son ensemble le personnel de l'Université d'Antananarivo, sans lequel ce précieux travail aurait été vain. Merci !

LISTE DES ABREVIATIONS

ACCT	Agence Comptable Centrale du Trésor
AONT	Autres Opérations Nettes du Trésor
APE	Arriérés de Paiement Externes
BCM	Banque Centrale de Madagascar
DB	Direction du Budget
DCPE	Document Cadre de Politique Economique
DGEP	Direction Générale de l'Economie et du Plan
DGRF	Direction Générale des Régies Financières
DGT	Direction Générale du Trésor
DTI	Droits et Taxes à l'Importation
FCV	Fonds de Contre-Valeur
FMI	Fonds Monétaire International
IBS	Impôt sur les Bénéfices des Sociétés
IGRNS	Impôt Général sur les Revenus Non Salariés
INSTAT	Institut National de la Statistique
IRSA	Impôt sur les Revenus des Salaires
OGT	Opérations Globales du Trésor
ONG	Organisations Non Gouvernementales
PIB	Produit Intérieur Brut
PIP	Programme d'Investissement Public

PNB	Produit National Brut
RND	Revenu National Disponible
SE	Service des Etudes
SPPM	Secrétariat Permanent à la Prévision Macro-économique
STA	Secrétariat Technique à l'Ajustement
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
I. LE BUDGET DE L'ETAT : DE LA CONCEPTION A LA FINALISATION.....	2
I.1. DEFINITIONS DU « BUDGET DE L'ETAT »	2
I.2. LES GRANDES REGLES DU BUDGET.....	4
I.2.1. <i>La règle de l'unité</i>	4
I.2.2. <i>La règle de l'universalité</i>	4
I.2.3. <i>La règle de l'annualité</i>	5
I.2.4. <i>Le principe de l'équilibre budgétaire</i>	6
I.2.5. <i>La règle de la spécialité des crédits</i>	7
I.3. DESCRIPTION DU CONTENU DU BUDGET.....	8
I.3.1. <i>Du point de vue formelle</i>	8
I.3.2. <i>Du point de vue de cadre budgétaire</i>	10
I.4. L'ELABORATION DU BUDGET DE L'ETAT	17
I.4.1. <i>Le cadrage macro-économique</i>	17
I.4.2. <i>Etablissement de la projection OGT (Opérations Globales du Trésor)</i>	24
I.4.3. <i>Répartition des tâches aux différents ministères</i>	30
I.4.4. <i>Phase de préparation du Budget proprement dit</i>	31
II. EVALUATION DU BUDGET DANS LE CADRE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL : ANALYSE DU BUDGET 1997	36
II.1. APPROCHE DU FMI SUR LES DIMENSIONS BUDGETAIRES DE L'AJUSTEMENT : APPROCHE THEORIQUE.....	36
II.1.1. <i>Déficit budgétaire et origine des déséquilibres</i>	37
II.1.2. <i>Les causes du déficit budgétaire</i>	37
II.1.3. <i>Les instruments du rééquilibrage budgétaire</i>	38
II.1.4. <i>L'ampleur de l'ajustement budgétaire</i>	42
II.1.5. <i>Les sources de l'ajustement budgétaire</i>	43
II.1.6. <i>Les réformes structurelles</i>	45
II.2. ILLUSTRATION : CAS BUDGET 1997 MALGACHE.....	48
II.2.1. <i>La politique économique et financière de Madagascar pour l'année 1997</i>	48
II.2.2. <i>Impacts de la politique économique et financière sur la prévision des recettes</i>	49

II.2.3. <i>Impact de la politique économique et financière sur les dépenses de fonctionnement</i>	50
II.2.4. <i>Impacts de la politique économique et financière sur la dette publique</i>	51
II.2.5. <i>Impacts de la politique économique et financière sur les dépenses d'investissement</i>	52
II.2.6. <i>Impacts de la politique économique et financière sur les Comptes Particuliers du Trésor</i>	55
II.2.7. <i>Impacts de la politique économique et financière sur les aides génératrices de fonds de contre-valeur (FCV)</i>	56
II.2.8. <i>Impacts de la politique économique et financière sur les opérations en capital de la dette publique</i>	57
II.3. ANALYSE DE LA REALISATION DU BUDGET 1997	57
II.3.1. <i>Etats des indicateurs monétaires et financiers des six premiers mois de l'année 1997</i>	58
II.4. REFLEXIONS ET RECOMMANDATIONS	64
II.4.1. <i>Les dépenses publiques dans l'économie malgache</i>	64
II.4.2. <i>Les recettes de l'Etat dans l'économie malgache</i>	68
CONCLUSION	73
RESUME	75

INTRODUCTION

Le Budget de l'Etat est un moyen d'actions du pouvoir public sur l'économie. Il constitue une donnée de première importance. Les modalités de fixation du Budget conditionnent l'évolution économique, en raison des sommes en jeu et des répercussions des décisions prises sur le jeu des mécanismes et des comportements des acteurs économiques.

L'attention est portée dans ce que contient le Budget, dans sa préparation, et dans la représentation chiffrée de la politique économique et financière de l'Etat. De quoi est constitué un Budget de l'Etat ? Comment l'Etat Malagasy élabore-t-il son Budget ? Les réalisations des six premiers mois du Budget 1997 confirment-elles l'influence du Budget sur l'économie ? Quelles recommandations devrait-on adopter dans le Budget lui-même et dans la structure économique afin que les décisions prises se réalisent effectivement ?

Au vu de ces questions, la première partie sera orientée dans le contenu et dans la conception de l'élaboration du Budget. La deuxième partie sera orientée sur les analyses de l'impact du Budget 1997 dans l'économie, notamment sur le développement qu'il pourra en déclencher. Compte tenu que Madagascar a renoué avec les bailleurs de fonds, l'aspect technique du Budget et de son élaboration sera donc traité. L'aspect économique est orienté dans l'évaluation de la réalisation du Budget 1997, notamment des six premiers mois tout en essayant de dégager le reflet des choix économiques du Gouvernement Malagasy.

I. LE BUDGET DE L'ETAT : DE LA CONCEPTION A LA FINALISATION

Définir le « Budget de l'Etat », examiner les grandes règles et les grands principes du Budget, décrire le contenu du Budget et développer ses mécanismes d'élaboration, tels sont les points traités afin d'aboutir à une meilleure compréhension du Budget et de sa confection.

I.1. Définitions du « Budget de l'Etat »

Les trois définitions suivantes ont été retenues à partir du lexique économique et financier d'Emmanuel CUVILLIER (Expert du FMI).

D₁. : « C'est un acte législatif par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ; le terme désigne la Loi des Finances initiale, éventuellement corrigée par une ou plusieurs lois, de finances rectificatives ».

Cette définition dégage quatre idées :

- Le Budget est un acte juridique ;
- Le Budget prévoit les dépenses et les recettes de l'Etat ;
- Le Budget autorise les dépenses et les recettes de l'Etat ;
- Le Budget est annuel.

Le Budget est un acte de prévision. C'est l'élément financier et comptable de la définition. De ce point de vue, le Budget ne se distingue pas des comptes prévisionnels des organismes privés. Cependant, l'aspect prévisionnel revêt une importance particulière pour les finances publiques, ce qui n'est pas toujours le cas pour les finances privées.

Le Budget étant établi pour l'année à venir, il est nécessaire d'évaluer à l'avance, avec le maximum de précision, la nature et le montant des dépenses à effectuer et l'importance des recettes qui pourront être recouvrées. Ceci permettra, en particulier, de déterminer la charge qui va peser sur les contribuables. La comptabilité privée met davantage l'accent sur l'exécution, c'est-à-dire le bilan, que sur la prévision.

Par ailleurs, l'acte de prévision revêt toujours un caractère obligatoire pour les finances publiques, ce qui n'est pas le cas pour les finances privées. Ainsi, les organismes publics à caractère industriel et commercial dont les ressources n'ont pas un caractère fiscal,

et qui ne sont pas dotés d'un véritable Budget, sont cependant tenus d'établir un état des recettes et des dépenses.

Le Budget en tant qu'acte d'autorisation est l'élément juridique de la définition.

Le régime financier des finances publiques se caractérise par l'importance qu'occupe le principe de l'autorisation préalable. La perception des recettes et la réalisation des dépenses publiques ne sont possibles que dans la mesure où elles ont été préalablement autorisées.

L'aspect d'autorisation découle du régime démocratique et du principe selon lequel le Parlement donne au Gouvernement l'autorisation d'effectuer les dépenses et de prévoir les recettes. Cette procédure résulte du « principe du consentement à l'impôt », principe qui a été élargi puisqu'il s'applique, non seulement à l'impôt, mais à toutes les ressources et les dépenses. Il s'agit d'une règle générale liée au développement des institutions démocratiques et qui est appliquée dans tous les pays : le Budget doit être approuvé par l'organe délibératif.

D₂. : « C'est l'ensemble de comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et les charges de l'Etat ; le terme désigne le Budget de l'Etat qui se compose du Budget général, des Budgets annexes, des opérations des comptes particuliers du Trésor, des opérations génératrices de fonds de contre-valeur et assimilées, et des opérations en capital de la dette publique ».

Cette deuxième définition désigne le Budget de l'Etat comme un ensemble de structures comptables et statistiques. Il décrit le processus par lequel les ressources prélevées par l'Etat sur l'économie sont transformées en utilité collective. Désormais, le Budget de l'Etat se compose de :

- Budget général ;
- Budgets annexes ;
- Opérations des comptes particuliers du Trésor ;
- Opérations génératrices des fonds de contre-valeur ;
- et Opérations en capital de la dette publique.

D₃. : « C'est l'ensemble de comptes qui décrivent les crédits d'un ministère pour une année civile ».

Cette troisième définition attribue au Budget de l'Etat la répartition des richesses de l'Etat aux différents Ministères et Institutions bénéficiaires de crédit budgétaire.

1.2. Les grandes règles du Budget

Les trois grandes règles classiques du Budget seront examinées successivement : les règles de l'unité, de l'universalité et de l'annualité. Ensuite, le principe de l'équilibre sera traité et sera suivi, en dernier temps par l'explication de la règle de la spécialité des crédits.

I.2.1. La règle de l'unité

La règle de l'unité du Budget signifie qu'il ne doit y avoir qu'un seul document retraçant les dépenses et les recettes. Mais c'est un principe qu'il est difficile de respecter de façon stricte. Puisque l'objectif est de pouvoir présenter une vue d'ensemble claire de la situation financière, le principe de l'unité devrait conduire à l'élaboration d'un seul et unique Budget permettant de réaliser une synthèse de l'ensemble des finances publiques.

Ce document retracerait toutes les dépenses et toutes les recettes des personnes publiques. Il permettrait une présentation globale des recettes fiscales et des emprunts publics. Il permettrait de juger l'importance respective des différentes catégories des dépenses publiques de toutes les personnes et organismes publics.

En fait, la règle de l'unité budgétaire n'aboutit pas à la présentation d'un seul document. Elle doit être considérée comme un simple idéal envers lequel il faut tendre et qui interdit aux personnes publiques une dispersion des documents budgétaires.

Au point de vue juridique, la règle comporte de nombreuses exceptions en raison de l'existence de multitude de Budgets autonomes. Au niveau de l'Etat, la règle est mieux respectée avec la Loi de Finances, cependant, elle comporte certains aménagements avec l'existence des Budgets annexes et des comptes spéciaux du trésor.

I.2.2. La règle de l'universalité

Elle est assez proche de la règle de l'unité. Non seulement les dépenses et les recettes doivent figurer dans un seul document, celui-ci doit contenir toutes les dépenses et toutes les recettes.

Elle vise surtout à condamner les démembrements budgétaires. Son objet est de maintenir une solidarité financière au niveau des différentes personnes publiques et d'éviter que certains services, disposent de ressources propres et les utilisent directement.

La règle est formulée de la manière suivante : « Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses... ».

► Il y a donc, de ce fait, deux règles distinctes bien que corollaires :

- la règle du produit brut,
- la règle de la non-affectation des recettes.

La règle du produit brut interdit les contractions entre certaines recettes et certaines dépenses qui conduiraient à faire figurer dans les documents budgétaires, pour certaines opérations, que les soldes de compensation. Tous les services des ministères réalisent des recettes accessoires et la plupart des recettes comportaient des dépenses accessoires. On pourrait penser qu'il serait plus simple de ne faire apparaître que le solde. C'est précisément ce qu'interdit la règle du produit brut.

La règle de la non-affectation des recettes interdit d'affecter certaines recettes à certaines dépenses déterminées. La totalité des recettes budgétaires doit former une masse commune qui sert à la couverture de l'ensemble des dépenses budgétaires. Sur le plan comptable, cette règle conduit les comptables publics à confondre, dans leur caisse, toutes les recettes quelle que soit leur origine. C'est la règle de l'unité de caisse. Elle aboutit à confondre toutes les disponibilités financières de toutes les personnes publiques dotées d'un agent comptable.

I.2.3. La règle de l'annualité

L'objet de cette règle est de permettre au Parlement d'exercer un contrôle régulier sur les finances publiques.

A l'époque classique, la règle était respectée de façon rigoureuse : toute la vie financière de l'Etat se déroulait dans le cadre de l'année. Les autorisations budgétaires n'étaient valables que pour un an et à la fin de l'exercice, on reprenait tout à zéro pour l'année suivante.

A l'heure actuelle, la règle correspond à des exigences techniques. Le contrôle du Parlement en matière financière est devenu pluriannuel avec le vote des lois de finances rectificatives. Si le principe a été maintenu, c'est parce que l'année correspond au rythme de la vie économique et sociale et parce qu'il est de tradition de présenter les comptes dans le cadre de l'année.

La règle présente trois aspects : le Budget doit être présenté avant le début de chaque année ; l'autorisation concernant les dépenses et les recettes n'est valable que pour un an ; et l'exécution doit s'opérer entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre.

I.2.4. Le principe de l'équilibre budgétaire

C'est un équilibre comptable qui ne retient que les recettes et les dépenses du Budget de l'Etat. C'est un équilibre global dans la mesure où il porte sur toutes les recettes et toutes les dépenses. C'est un équilibre rigoureux dans le cas où c'est un axiome qui gouverne l'économie comme la politique de l'Etat.

La violation par le déficit pourrait engendrer la banqueroute et conduire à l'inflation. En recourant au financement monétaire du déficit, on accroît les moyens de paiement sans augmenter le volume des biens consommables, d'où l'inflation. Les prix s'envolent, la valeur de l'unité monétaire se déprécie, les échanges économiques se désorganisent. Le processus de la spirale inflationniste s'enclenche. L'augmentation des prix provoque celle des dépenses, celle du déficit, ce qui contraindra le Gouvernement à faire appel à nouveau à la planche à billets.

L'équilibre budgétaire constitue ainsi une obligation juridique. Et il s'avère, à l'exécution, que les dépenses ont été plus importantes que les recettes. L'Etat sera tenu de prendre les mesures nécessaires au rétablissement financier.

L'équilibre prévisionnel de la loi de finances primitive n'est toutefois atteint. L'exécution du Budget dégage souvent des déséquilibres. Mais, si le déficit ne dépasse 3% du PIB, on pourra encore admettre que l'équilibre du Budget est atteint. C'est la raison dont on prévoit, à priori, le volume du déficit éventuel qui se situe au niveau des recettes et des dépenses budgétaire dans le tableau OGT tout en ayant un équilibre comptable préétabli.

I.2.5. La règle de la spécialité des crédits

Cette règle concerne non seulement la présentation mais aussi, l'exécution des dépenses publiques.

On remarquera qu'elle est contraire à la règle de la non-affectation des recettes. Tandis que les recettes forment, pour chaque collectivité publique, une seule masse globale, les autorisations relatives aux dépenses sont spécialisées. Les crédits ne peuvent être utilisés que pour une catégorie de dépenses bien précise.

Le crédit budgétaire est un compte créditeur permettant d'effectuer un retrait de fonds ou de payer un créancier. Il s'agit seulement d'une autorisation donnée à une autorité administrative de signer un acte juridique aboutissant à engager financièrement une personne publique pour une dépense déterminée et limitée dans son montant.

En ce qui concerne l'Etat, les crédits inscrits dans la loi de finances sont accordés aux différents ministres. Ils sont ensuite répartis entre les directions et services de chaque ministère.

Certains crédits sont gérés directement par le Ministre, d'autres par les directeurs de l'administration centrale, d'autres par les directeurs régionaux ou départementaux des services ou par les chefs d'établissement.

L'autorisation d'engager un crédit ne porte pas seulement sur un montant mais également sur un objet : tel service de tel ministère est autorisé à engager une dépense jusqu'à tel montant pour tel objet particulier.

Il n'est pas possible d'utiliser des crédits, ou le surplus de ces crédits, pour un objet différent.

C'est l'une des différences qui existe entre des crédits et une subvention. Lorsque l'Etat verse une subvention de fonctionnement à une collectivité publique ou à un établissement public, celui-ci peut l'utiliser beaucoup plus librement car la subvention n'est pas spécialisée. Au contraire, le service de l'administration qui dispose de crédits ne peut les utiliser que pour un objet précis.

I.3. Description du contenu du Budget

I.3.1. Du point de vue formelle

Le Budget de l'Etat est un document écrit composé essentiellement de quatre parties :

a) L'exposé des motifs

Sont expliquées dans cette partie les options socio-économiques fondamentales dans lesquelles le Gouvernement s'est prononcé. C'est là que devrait se tracer les objectifs centraux du Gouvernement.

Habituellement, on y trouve les résultats économiques de l'année passée. Il s'agit là d'une analyse rétrospective des actions qui ont été mises en œuvre. La constatation de ses performances permet au Gouvernement de projeter ses actions pour l'année à venir.

Ces dernières font l'objet de la partie portant sur la politique économique et financière de l'année objet du Budget.

Les conditions d'équilibre du Budget sont examinées, en l'occurrence les recettes, les dépenses de fonctionnement, la dette publique, les dépenses d'investissement, les comptes particuliers du trésor, les aides génératrices de fonds de contre-valeur et les opérations en capital de la dette publique. Chacun de ces types d'opérations portera des mentions particulières afin d'atteindre le tableau d'équilibre général du Budget.

b) Détails des articles de la Loi de finances

La loi n°96-035, en guise d'exemple, porte essentiellement sur des dispositions fiscales, et sur la douane.

Des articles détaillent les types d'opérations suivantes :

- contribution directe ;
- droits d'enregistrement et des actes de mutation ;
- contribution indirecte ;
- redevances sur les produits ;
- dispositions communes aux impôts, droits et taxes ; et

- régime d'imposition.

La loi 96-035 porte d'autre part le nouvel code des douanes. Des explications par article se succèdent sur les opérations de dédouanement et sur les opérations privilégiées.

c) L'équilibre général de la loi de finances

Il fait l'objet d'une partie du document. Un article de la loi explique les produits et revenus applicables au Budget, conformément au développement donné par l'état A.

Les autres articles montrent le plafond des crédits autorisés par la loi aux pouvoirs publics. C'est ainsi que se succèdent la répartition des crédits à chaque ministère et Institutions. Ces derniers concernent les emplois des ressources cohérents aux développements des autres états dans l'annexe du Budget. Et ce, dans le but d'aboutir à l'équilibre du Budget.

d) Annexe à la Loi de finances

C'est la partie la plus volumineuse du Budget. C'est là que sont détaillées les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat. L'annexe est composée de neuf parties qui sont le nombre des états.

État A : prévision des recettes ;

État C₁ : intérêt de la dette ;

État C₂ : personnel ;

État C₃ : Budget d'exécution : dépenses de fonctionnement ;

État C₄ : Budget d'exécution : dépenses d'investissement ;

État D : Budgets annexes :

- imprimerie nationale ;
- parcs et ateliers des travaux publics ;
- garages administratifs ;
- postes et télécommunications ;

État E : opérations sur comptes particuliers du trésor ;

État F : opérations génératrices des fonds de contre-valeur ;

État G : opérations en capital de la dette publique.

I.3.2. Du point de vue de cadre budgétaire

La présentation du Budget de l'Etat est constituée de cinq cadres, décomposés eux-mêmes en états.

a) Cadre 1 : Le Budget général

C'est la part du Budget de l'Etat regroupant les recettes et les dépenses des services publics administratifs (par opposition aux Budgets annexes, aux comptes spéciaux du trésor, aux opérations génératrices de fonds de contre-valeur et les opérations en capital de la dette publique).

Les ressources du Budget général sont les suivantes :

- recettes fiscales ;
- recettes des ministères ;
- revenu du patrimoine de l'Etat ;
- produits des exploitations agricoles, industrielles et commerciales et de toutes les entreprises de l'Etat ;
- intérêts des prêts et avances ;
- dons et legs intérieurs ;
- recettes en capital provenant des cessions d'immobilisations et de transferts en capital ;
- aides financières directes et non remboursables ;
- subventions extérieures affectées aux investissements ;
- fonds de contre-valeur et aide en nature inscrit au cadre IV ;

- produits divers et non classés.

Quatre facteurs déterminants peuvent être dégagés :

- La politique fiscale, si l'Etat introduit une réforme dans le système fiscal, celle-ci aura des impacts sur les recettes ;
- L'inflation, il faut prévoir son taux et son impact sur les différentes rubriques des recettes de l'Etat ;
- Le taux de change affecte les recettes de l'Etat basées sur les produits dont les prix sont exprimés en devises, d'où la nécessité d'adapter ces droits à la variation du taux de change ;
- L'évolution de l'économie, il s'agit ici de prendre en considération la tendance des divers agrégats macro-économiques pour déterminer les recettes.

Les charges du Budget général sont énumérées ci-dessous :

- intérêt de la dette publique intérieure et extérieure ;
- dotation aux pouvoirs publics ;
- dépenses de personnel des ministères ;
- dépenses de fonctionnement des ministères et services ;
- intervention de l'Etat n'ayant pas le caractère de dépenses en capital, y compris la dette viagère ;
- dépenses d'investissement à charge de l'Etat.

Comme dans les ressources, quatre facteurs déterminants peuvent se déduire, comme suit :

- La politique salariale, qui est une décision politique de l'Etat sur le nombre des effectifs et le niveau des salaires ;
- L'inflation au cas où le taux d'inflation est élevé, il affectera sensiblement les dépenses de l'Etat ;

- Le taux de change, qui affecte les dépenses de l'Etat en devises lorsqu'elles sont converties en monnaie locale ;
- Les dépenses en capital, qui est un choix lorsque l'Etat détermine le volume de l'enveloppe à affecter à sa politique de développement.

Le Budget d'investissement fait partie du Budget général. Pour Madagascar, il devrait correspondre à la première tranche annuelle du PIP.

Depuis 1987, le Gouvernement malagasy établit, en parallèle à son Budget annuel présenté, sous forme de loi de finances, au vote de l'Assemblée, un Programme d'Investissement Public (PIP) couvrant une période de trois ans. On doit donc élaborer en 1997 le projet PIP 1998-2000.

La programmation du PIP est « glissante », c'est-à-dire qu'après chaque année, une nouvelle période est fixée avec pour caractéristique le fait que l'année écoulée ne figure plus. Le PIP 1997-1999 est suivi du PIP 1998-2000 et la première année, c'est-à-dire 1998, possède un caractère exécutif.

Les dépenses sur autofinancement des Budgets annexes, les dépenses sur autofinancement des entreprises publiques et assimilés, les dépenses sur ressources propres des collectivités décentralisées et les autres financements internes constitués généralement par une contribution des populations faisant partie du PIP sont soustraits au Budget d'investissement.

Le PIP constitue donc le Budget d'investissement 1997 tout en ayant exclu les divers éléments précités dessus.

b) Cadre II : Les Budgets annexes

Ce sont des comptes spécifiquement identifiés au Budget de l'Etat, distincts du Budget général et des comptes spéciaux du trésor, qui retracent les opérations financières de certains services de l'Etat dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à paiement.

A Madagascar, on retrouve cinq Budgets annexes, en l'occurrence :

- les postes et télécommunications ;

- l'imprimerie nationale ;
- les garages administratifs ;
- les parcs et ateliers des travaux publics ;
- les ports.

Les Budgets annexes sont caractérisés par l'équilibre des recettes et dépenses de chaque établissement public. Il en résulte que ces établissements ne manifestent aucun besoin de financement de la part du Budget général ni d'excédent de leur exploitations, pour financer les déficits des finances publiques.

Le tableau de récapitulation des prévisions des recettes et des dépenses des Budgets annexes montre aisément l'équilibre entre recettes et dépenses. Cet équilibre provient des équilibres partiels de chaque établissement faisant partie des Budgets annexes.

(Voir Tableau ANNEXE 1 à titre d'illustration)

c) Cadre III : Opérations de comptes particuliers du trésor

Les comptes particuliers du trésor sont des comptes distincts du Budget général retraçant des dépenses et des recettes de l'Etat entre lesquelles on veut établir un lien, que l'on veuille affecter certaines recettes à la couverture de certaines dépenses (compte d'affectation spéciale), soit que l'on veuille faire apparaître une sorte de bilan entre des opérations qui sont en étroite corrélation (comptes de prêts par exemple). Ils comprennent les catégories suivantes :

- les comptes de commerce retraçant des opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par les services publics de l'Etat ;
- les comptes des prêts retraçant les prêts d'une durée supérieure à deux ans consentis par l'Etat dans la limite des crédits ouverts à cet effet ;
- les comptes d'avances décrivant les avances que le ministère des finances ou du Budget est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet ; les remboursements d'avance sont pris en recettes au compte d'avance intéressé ;

- les comptes de participation décrivant les participations financières de l'Etat au capital des sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers ;

- les comptes d'investissement sur ressources d'aides extérieures retracent en dépenses effectives relatives à des investissements ayant fait l'objet d'une convention et en recettes, d'une part les provisions constituées par les organismes dispensateurs de l'aide extérieure, d'autre part les remboursements des dépenses effectuées par ces mêmes organismes.

En dépenses, on a donc :

- les charges au titre des comptes de commerce ;

- le montant des prêts aux entreprises publiques ;

- les prises de participation de l'Etat dont consolidation de créance et participations aux organismes internationaux qui sont en recettes :

✓ les recettes au titre des comptes de commerce ;

✓ les récupérations des prêts et prêts dont consolidation en capital.

d) Cadre IV : Opérations génératrices des fonds de contre-valeur

Les opérations sont tenues en comptabilité dans les comptes ouverts dans les écritures du trésor. Ces comptes sont de trois catégories :

- comptes pour les dons et aides non remboursables réceptionnées et non directement disponibles pour le Budget général de l'Etat ;

- comptes de rétrocession et avances génératrices de fonds de contre-valeur ;

- comptes d'opérations de réalisation.

Ces comptes sont alimentés par des dons en nature ou financiers. Des dépenses de fonctionnement relatives à ces opérations y découlent.

e) Cadre V : Opérations en capital de la dette publique

Les emprunts sont contractés au nom de l'Etat par le ministre chargé des finances et/ou du Budget. Aucun emprunt nouveau ne peut être contracté s'il n'a été autorisé par une loi de finance. Le produit de l'emprunt est porté en recettes au cadre V, à concurrence des

déblocages de fonds attendus au cours de la gestion considérée, les déblocages complémentaires sont éventuellement dans les mêmes conditions, pris en recette dans les lois de finances ultérieures.

Parallèlement sont inscrites en dépenses, au cadre I, II et III, selon l'objet de l'emprunt, les crédits de paiement correspondant au montant total de l'emprunt qui doit être débloqué dans l'année.

Ce cadre aura donc pour rubriques :

- la dette intérieure à court terme, apurement intérieur, bon du trésor, autres ;
- Système bancaire ;
- Dette Extérieure à court Terme ;
- Dette Extérieure à Moyen et Long Terme ;
- Aides extérieures et Disponibilité mobilisable.

Le tableau ci-dessous montre comment les états sont introduits dans leur cadre respectif.

CADRE	ETAT/ Code administratif	CLASSE	OBSERVATIONS
I- Budget Général	A : Recettes	O : Recettes	Les recettes ristournées peuvent être spécifiées dans un état annexe. Elles sont cependant reprises en dépenses dans l'état C.
	C1 : Intérêt de la dette	1. Intérêt de la dette	
	C2 : Budget d'exécution : dépenses de personnel	2. Services politiques 3. Administrations 4. Interventions auprès des autres secteurs institutionnels	

CADRE	ETAT/ Code administratif	CLASSE	OBSERVATIONS
	C3 : Budget d'exécution : dépenses de fonctionnement	2. Services politiques 3. Administrations 4. Interventions auprès des autres secteurs institutionnels	Les services généraux sont les cabinets et secrétariats généraux, structures découlant directement de l'organisation publique.
	C4 : Budget d'exécution : dépenses d'investissement	5. Programme de développement et d'équipement	
II- Budgets annexes	D : Budgets annexes	6. Budgets annexes	
III- Opérations sur comptes particuliers du trésor	E : Opérations sur comptes particuliers du trésor	7. Opérations sur comptes particuliers du trésor	
IV- Opérations sur FCV et assimilées	F : Opérations sur FCV et assimilées	0. Recette sur dons 7. Comptes d'avances génératrices de FCV 3. Dépense de fonctionnement	
V- Opérations en capital de la dette publique	G : Opérations en capital de la dette publique	8. Ressources en capital de la dette publique 9. Dépenses en capital de la dette publique	

Tableau 1 : Les états et cadres budgétaires (*Séminaire de présentation de la réforme budgétaire, juin 1992, p.4*)

Les états sont résumés dans un tableau d'équilibre général. Chaque état est classé dans son cadre correspondant. Le besoin de financement d'un cadre est financé par l'excédent dégagé dans les autres cadres de manière que cela aboutisse à un équilibre général.

La présentation du tableau d'équilibre général de la loi de finances pour 1997 à titre d'exemple est une meilleure illustration.

I.4. L'élaboration du Budget de l'Etat

L'élaboration du Budget porte essentiellement quatre phases :

- le cadrage macro-économique ;
- l'établissement de la projection OGT ;
- la répartition des tâches aux départements correspondants ;
- la phase de préparation du Budget proprement dit.

Développer ces phases, dégager les acteurs, énumérer l'évolution du document jusqu'à l'obtention du Budget, tels sont les points à développer afin d'aboutir à une meilleure illustration de l'élaboration du Budget de l'Etat.

I.4.1. Le cadrage macro-économique

Le cadrage macro-économique est l'étape préliminaire dans l'élaboration du Budget dans la mesure où il essaie de projeter l'évolution des variables économiques principales déterminantes à l'élaboration du Budget.

L'objet du cadrage macro-économique repose sur la coordination entre les chiffres et la politique économique poursuivie par le Gouvernement d'une part, et entre les comptes macro-économiques d'autre part.

a) Définition

Un « cadrage macro-économique » est une présentation prospective (à un horizon de 4 ou 5 ans) et rétrospectives des principales variables macro-économiques et financières du pays : PIB, consommation, épargne, investissement, indice des prix, déficit budgétaire, terme de l'échange, déficit commercial, etc.

Selon la classification opérée par le FMI, dont l'Etat Malagasy poursuit, on distingue cinq secteurs dans l'économie :

- secteur réel ;
- secteur Gouvernemental ;
- secteur privé ;

- secteur bancaire ;
- secteur extérieur.

Les opérations économiques effectuées par chacun des secteurs sont enregistrées dans des comptes macro-économiques.

Il y a opération économique lorsque la propriété d'un actif réel au financier est transférée ou qu'un service est rendu par une unité économique à une autre. Généralement, ce sont des échanges. Des biens et services peuvent être échangés contre des actifs financiers. D'autre part, des actifs financiers peuvent être échangés contre d'autres actifs financiers.

Les opérations ayant lieu pendant une période comptable sont appelées flux. Les flux non financiers sont des flux de biens et services, et des transferts sans contrepartie. Les flux financiers, par contre, sont des variations des avoirs et engagements financiers.

b) Les opérations économiques des comptes macro-économiques

On rencontre quatre types d'opérations économiques des comptes macro-économiques.

(i) Les comptes nationaux

Produit Intérieur Brut (PIB)

La base des comptes nationaux est l'égalité entre :

- offre de biens et services : production intérieure et importations ;
- et l'emploi de cette offre : dépenses globales des résidents et exportations.

$$PIB + M = C + I + X \Rightarrow PIB = (C + I + X) - M$$

avec PIB : Produit Intérieur Brut

M : importations, non compris les revenus de facteurs

C : dépenses de consommation final du secteur privé et des administrations publiques

I : dépenses d'investissement privé et public

X : exportations, non compris les revenus des facteurs.

Produit National Brut (PNB)

Il est formé par les revenus des facteurs extérieurs dont les recettes sont constituées par les revenus obtenus des résidents au reste du monde, et les dépenses sont les paiements des non-résidents tirés de la production nationale.

Les recettes déduites des paiements, ajoutées au PIB, donnent le PNB :

$$PNB = C + I + X' - M'$$

avec X' = exportations, y compris les revenus des facteurs

M' = importations, y compris les revenus des facteurs

$$\text{ou } PIB + (RF_r - RF_p) = C + I + (X + RF_e) - (M + RF_p)$$

avec RF_r = recettes de revenus des facteurs en provenance de l'étranger

RF_p = paiements de revenu des facteurs en provenance de l'étranger.

Revenu National Disponible (RND ou Y)

Il est constitué principalement des envois de fonds de travailleurs vers leurs pays d'origine. Les recettes viennent des travailleurs nationaux à l'étranger et les paiements des travailleurs étrangers qui travaillent dans le pays.

$$PNB + (TR_e - TR_p) = C + I + (X' + TR_r) - (M' + TR_p)$$

$$Y = C + I + X'' - M''$$

d'où : $-Y + C + I + X - M + RF + TR = 0$

avec RF = revenus nets (recettes - paiements) des facteurs en provenance de l'étranger

TR = transferts nets (recettes - paiements) en provenance de l'étranger.

(ii) Statistiques des finances publiques : OGT (Opérations Globales du Trésor)

Les opérations non financières sont des recettes et dépenses tandis que les opérations financières sont des prêts nets et le financement du solde global.

On a comme égalité :

$$Y_g - C_g - I_g = S_g - I_p = dkg + dCRg + dNB$$

avec Y_g = Revenu national disponible public = Recettes totales (y compris les recettes d'investissement) - transferts et subventions - paiements d'intérêt

C_g = Consommation publique = Dépenses de personnel + Dépenses en biens et services

I_p = Investissement public = Dépenses en capital

$S_g = Y_g - C_g$ = Epargne nationale publique = Déficit base engagement

dkg = Financement extérieur en capital

$dCRg$ = Financement du système bancaire

dNB = Financement non bancaire.

(iii) Secteur extérieur (balance des paiements)

$$L' \text{égalité est la suivante : } X - M + RF + TR = dk - dR$$

avec X = exportations de biens et services, non compris les revenus des facteurs,

M = importations de biens et services, non compris les revenus des facteurs,

RF = revenus nets (recettes - paiements) des facteurs en provenance de l'étranger

TR = transferts courants nets (recettes - paiements) des facteurs en provenance de l'étranger

dk = capitaux extérieurs

dR = variation des réserves.

(iv) Situation monétaire

$$\text{En stock, on a comme égalité } M_2 = Cr + R$$

avec M_2 = masses monétaires

Cr = crédit

R = avoirs extérieurs nets.

En flux, on a $dM_2 = dCr + dR$

avec $dM_2 =$ variation annuelle de la masse monétaire $= M_2(t) - M_2(t - 1)$

$dCr =$ variation annuelle du crédit $= M_2(t) - M_2(t - 1)$

$dR =$ variation annuelle des avoirs extérieurs nets $= M_2(t) - M_2(t - 1)$

c) *Le tableau de cadrage macro-économique :*

La connaissance du volume de ces variables économiques principales permet d'établir le tableau de cadrage macro-économique.

	Comptes nationaux	Administration publique	Secteur privé	Secteur bancaire	Reste du monde
Revenu national disponible	$-Y$	Y_g	Y_p		
Consommation	C	$-C_g$	$-C_p$		
Investissement brut	I	$-I_g$	$-I_p$		
Exportation bsnf	X				$-X$
Importations bsnf	$-M$				M
Services facteurs (net)	RF				$-RF$
Transferts (net)	TR				$-TR$
Solde des opérations non financières	0	$S_g - I_g$	$S_p - I_p$	0	$-(X - M + RF + TR)$

FINANCEMENT					
<u>Financement extérieur</u>					
Investissements directs					
Capitaux publics à MLT					
Capitaux à CT		dkg	dkp		dk
Allègement de la dette					
Variations des avoirs extérieurs (net)					
<u>Financement intérieur</u>					
Crédit intérieur		$dCRg$	$dCRp$	$-dCR$	
Variation de la masse monétaire				$-dM_2$	dM_2
Financement intérieur non bancaire		dNB	$-dNB$		

Tableau 2 : Cadrage macro-économique (*Auteur*)

Avec bsnf : biens et services non facteurs

Le tableau du cadrage macro-économique montre l'interdépendance entre les cinq secteurs économiques. Les variables de signe positif d'un secteur trouvent toujours ses coordonnées dans les autres secteurs et les variables de celui-ci ont des chiffres négatifs.

Le solde des opérations non financières montre que les investissements, du secteur public que du secteur privé, non financés par les épargnes de chaque secteur, sont financés par le reste du monde. Ce sont surtout les exportations, les revenus nets des facteurs en provenant de l'étranger et les transferts nets des travailleurs nationaux à l'étranger qui contribuent à ce financement. Dans le cas où il y a déficit du solde des opérations non financières, le secteur bancaire y contribue par des moyens monétaires, sources d'inflation. Pour y faire face, et vu le tableau, on ramène le financement bancaire au chiffre zéro.

Vu l'insuffisance des épargnes provenant de la faiblesse du revenu national disponible et des exportations, la maîtrise des dépenses ainsi que des investissements est la principale contrainte afin de ne pas recourir au financement bancaire.

Les chiffres dégagés par le tableau fournissent déjà les contraintes que doivent être prises en compte à l'élaboration des programmes des dépenses publiques.

La deuxième partie du tableau montre aisément les divers types de financements que l'on peut recourir.

Les variations des capitaux extérieurs et les variations des avoirs extérieurs nets en constituent les ressources principales. Les opérations financières effectuées avec le reste du monde fournissent ces moyens de financement. Ces moyens financiers de l'administration publique et du secteur privé viennent des financements extérieurs. Le rôle du secteur bancaire est neutre dans ce financement. Pourtant dans les variations des avoirs extérieurs, le besoin de financement du secteur bancaire est complètement soldé intégralement par le reste du monde.

Le crédit intérieur, le financement intérieur non bancaire et la variation de la masse monétaire composent le financement intérieur. Le tableau de cadrage montre le financement par l'administration publique du secteur privé. Quant aux ressources du secteur bancaire, elles proviennent des crédits intérieurs du secteur public et du secteur privé, et de la variation des masses monétaires en provenance du reste du monde.

En bref, le cadrage macro-économique, à partir du tableau, indique les prévisions des ressources de l'économie. Les prévisions du PIB, PNB, RND et des moyens de financement par les opérations financières sont toutes dégagées. Compte tenu de ces prévisions de ressources, le cadrage macro-économique répartit mathématiquement aux emplois, en l'occurrence les consommations, les investissements, etc. Cependant, ces prévisions servent de balises pour les décideurs dans l'élaboration du Budget afin que les emplois ne dépassent pas les ressources. Toutefois, il est important de remarquer que ces prévisions étant effectuées suivant les politiques économiques du Gouvernement. Elles reflètent alors les idées centrales qui orientent les actions du pouvoir public. Dans le cas de Madagascar, il n'y a pas encore de modèle, tout fait dans le processus d'élaboration du cadrage. On procède par des méthodes itératives.

d) Les intervenants

Le Secrétariat Permanent à la Prévision Macro-économique a pour attribution d'élaborer le cadrage macro-économique. Et ce, dans le but de rechercher une plus grande cohérence entre les données économiques et financières.

Le SPPM travaille en étroite collaboration avec tous les départements techniques notamment ceux des Finances, du Budget, de l'Economie, du Plan, de la Banque Centrale, de

l'Institut National de la Statistique (INSTAT), et du Secrétariat Technique à l'Ajustement (STA).

e) Exemple

Des prévisions déduites du cadrage macro-économique du Document Cadre de Politique Economique (DCPE) sont suivantes à titre d'illustration.

	1996	1999
Croissance du PIB réel	2%	dépasser 4%
Investissement total par rapport au PIB	10%	15%
Recettes fiscale par rapport au PIB	7,8%	11%

Tableau 3 : Prévisions déduites du cadrage macro-économique (*DCPE, article 6*)

I.4.2. Etablissement de la projection OGT (Opérations Globales du Trésor)

a) Définition

Le tableau des OGT est un document statistique qui décrit toutes les opérations financières de recettes et de dépenses effectuées par l'administration en exécution de la Loi de Finances. L'OGT fait partie des instruments de suivi et de contrôle de l'évolution des Finances Publiques.

Ce document est conçu comme un tableau de bord de l'économie. Il décrit, d'une part, les opérations de dépenses et de recettes dont le solde dégage un résultat excédentaire ou déficitaire. A l'état actuel, le déficit global du trésor demeure inséparable des finances publiques malgaches. D'autre part les moyens de financement du déficit seront présentés.

Le tableau est produit mensuellement avec un décalage de deux mois.

b) Les intervenants

L'organe responsable de la production de l'OGT est le Service des Etudes (SE) au sein de la Direction Générale du Trésor.

Les étapes dans la confection sont les suivantes :

- collecte des données comptables et statistiques ;
- exploitation et traitement des données ;
- production du tableau de bord OGT et des tableaux annexes

- analyse de la situation (variations, écarts par rapport aux prévisions,...) ;
- communication du document aux utilisateurs à titre de compte rendu et/ ou aux fins de décisions.

Les autres intervenants agissent en tant que sources d'informations.

Parmi les services de la DGT,

- 22 postes comptables établissent la balance mensuelle des comptes publics et tableaux annexes ;
- la Direction de la Dette Publique fournissent les renseignements relatifs aux tirages sur emprunts extérieurs et service de la dette extérieure ;
- l'ACCT donne les comptes particuliers du Trésor et autres opérations du Trésor ;
- la cellule des Aides Extérieures établit la situation des recettes et dépenses sur FCV.

Pour les entités intervenantes en dehors de la DGT, on a :

- la Direction Générale des Ressources Fiscales (DI, Douanes) fournit la situation des recettes fiscales indirectes et douanières ;
- la Direction Générale du Contrôle des Dépenses Engagées et la Direction du Budget fournissent la situation des engagements des dépenses de fonctionnement ;
- la Banque Centrale constitue la source des statistiques monétaires liées à l'OGT.

c) Contenu de l'OGT

Le tableau de l'OGT est divisé en deux parties :

- la première partie comprend les opérations de recettes et de dépenses et de dépenses dont le solde dégage un résultat déficitaire ou excédentaire ;
- la deuxième partie retrace les moyens de financement du déficit.

(i) Les opérations de recettes et de dépenses :

Elles sont regroupées dans deux grandes catégories d'opérations :

- ❖ *les opérations courantes* (recettes courantes et dépenses courantes) qui dégagent un solde appelé : « Balance Courante ».

Les recettes courantes sont les recettes fiscales, non fiscales, et les dons. Elles sont enregistrées sur la base des encaissements (CASH). Les montants inscrits traduisent les encaissements au niveau du Trésor au moment où les paiements sont effectivement perçus.

Les dépenses courantes sont les dépenses budgétaires (salaires des fonctionnaires, indemnités de mission, dépense de fonctionnement des Ministères, intérêt de la dette intérieure et extérieure). Les autres dépenses concernent les dépenses de fonctionnement payées sur fonds de contre-valeur. Ces dépenses sont enregistrées sur la base des engagements. C'est au moment où l'on constate les charges avant qu'il n'y ait décaissement effectifs qu'on enregistre les dépenses. Le déficit des autres opérations nettes du Trésor est affecté aux dépenses courantes AONT.

- ❖ Les AONT : Autres Opérations Nettes du Trésor

Les rubriques Excédent net (ou Déficit net AONT) représentant le résultat excédentaire (ou déficitaire) de la somme des soldes des opérations des comptes particuliers du Trésor, des opérations d'imputation provisoire, des dépôts des comptes spéciaux du Trésor auprès de la Banque Centrale, des comptes d'avances et de dépôts auprès des banques primaires Ce résultat est classé dans les recettes ou les dépenses suivant qu'il est excédentaire ou déficitaire.

Pour les opérations d'investissement, les dépenses sont exécutées dans le cadre du PIP, y sont compris les dépenses budgétaires (financements de projets autonomes) financement contrepartie des emprunts, ressources d'emprunts de l'Etat dont le bénéficiaire est les ministères ; les reprêts (dépenses financées par des emprunts extérieurs contractés par l'Etat dont les bénéficiaires sont des entreprises publiques) ; les dépenses sur fonds de contre-valeur, contributions extérieurs, autofinancement des entreprises publiques, autres (projet spécifiques de par leur nature ou leur type de financement). Les recettes d'investissement portées dans l'OGT financent intégralement les dépenses relatives aux « contributions extérieures », « autofinancement » et « autres ». En conséquence, ces trois types d'opérations n'ont aucun impact sur le déficit et ne figurent dans l'OGT qu'à titre indicatif.

Les retards de paiement représentent les écarts entre les montants des dépenses ordonnancés et les décaissements effectifs. Ils sont traités en net dans l'OGT.

Les paiements d'arriérés sont des décaissements en vue d'apurer les arriérés administratifs. Ces dépenses peuvent se rapporter à l'exercice n-1, voire aux exercices n-2 et antérieures.

(ii) Les différentes notions de déficit

L'OGT présente 3 niveaux de déficit :

- Déficit base engagements : résultat de toutes les opérations de recettes (Cash) et de dépenses (engagements)

$$\text{recettes courantes} + \text{recettes d'investissement} - \text{dépenses courantes} - \text{dépenses d'investissement} = \text{déficit base engagement.}$$

- Déficit base ordonnancements : résultat obtenu en déduisant du déficit base engagements le montant des dépenses engagées non ordonnancées.

$$\text{déficit base engagements} - \text{dépenses engagées non ordonnancées} = \text{déficit base ordonnancements.}$$

- Déficit base caisse (Cash) : résultat obtenu en ajustant le déficit base ordonnancements par les retards de paiement nets et les paiements d'arriérés.

$$\text{déficit base ordonnancements} - \text{retards de paiement} - \text{paiements d'arriérés} = \text{déficit base cash.}$$

(iii) Financement (au-dessous de la ligne)

Le financement du déficit base cash s'effectue soit :

- par des concours extérieurs (financement extérieur net) ;
- par des emprunts publics (système non bancaire) ;
- par des recours auprès du système bancaire source d'inflation.

Le financement extérieur net s'agit des emprunts extérieurs nets (Emprunts ou tirages - Amortissements).

Le financement intérieur net est composé par les moyens de financement internes. Le système non bancaire net retrace les emprunts publics nets contractés du Trésor auprès du secteur non bancaire (particuliers, sociétés,...). Ces emprunts sont matérialisés par des titres du Trésor (Lova, Hasimbola). Le système bancaire net indique la position nette du Trésor (créditrice ou débitrice) auprès du secteur bancaire (BCM et banques primaires).

(iv) Système d'évaluation de l'OGT

Les indicateurs financiers servent à effectuer une évaluation globale de la situation des Finances Publiques.

Les principaux indicateurs financiers de l'OGT sont :

➤ ratios du déficit

Déficit base engagements (en %) : PIB

Déficit base cash (en %) : PIB

La réduction progressive des ratios du déficit est un des objectifs de la politique de redressement des Finances Publiques. Pour amener le déficit au niveau escompté, on peut agir soit sur les recettes (augmentation) soit sur les dépenses (restriction).

➤ pression fiscale : c'est indicateur principal des recettes fiscales

$$\text{taux_de_pression_fiscale} = \frac{\text{recettes_fiscales_et_parafiscales}}{\text{PIB}}$$

➤ système bancaire net

Un système bancaire net positif indique que le Trésor est débiteur auprès du système bancaire. C'est le cas dans une économie où les Finances Publiques pèsent. Ce qui signifie que les dépôts du Trésor auprès des banques sont inférieurs aux avances octroyées par ces établissements. Cela suppose que le Trésor a recours fréquemment au financement bancaire pour combler ses besoins de trésorerie. La situation inverse pourra se présenter et dans ce cas, le système bancaire net est négatif.

(v) Projection OGT à la confection du Budget

Les informations statistiques prévisionnelles de cadrages macro-économiques auprès du SPPM permettent d'établir le tableau OGT. La Direction Générale du Trésor est censée d'établir ce document.

La projection OGT doit correspondre aux indications du cadrage macro-économique. C'est ainsi que le tableau OGT retrace l'idée maîtresse du cadrage, correspondre les chiffres et la politique économique poursuivie par l'Etat.

Le tableau OGT dégagé permet d'apprécier les indicateurs financiers. Les décideurs locaux et les bailleurs de fonds, en particulier le FMI, donnent des avis, des recommandations, des corrections sur ce niveau. Le débat se porte sur la réduction des déficits (que ce soit à base engagement ou à base cash) et le non recours du Trésor au système bancaire pour financer les déficits.

L'effort de redressement de Finances Publiques doit se traduire par un désengagement du Trésor vis-à-vis du système bancaire. Il est à noter que dans un programme avec le FMI, le système bancaire constitue un critère de performance. C'est-à-dire que la non réalisation des objectifs fixés à la diminution des déficits risque de suspendre les tirages des aides financières au titre du programme et d'en compromettre le déroulement.

Vu l'importance de la contribution du FMI dans le financement, le Gouvernement malgache est contraint d'appliquer certaines recommandations du FMI. Cela se manifeste souvent dans la restriction des dépenses. Ces mesures engendrent souvent des problèmes sociaux dont le Gouvernement est obligé de trouver des remèdes. Sur ce, la partie malgache est soumise entre les mesures restrictives non sociales et les risques des crises sociales. Il est donc inévitable pour le Gouvernement de discuter sur deux points essentiels : octroyer de plus en plus d'aide de la part des bailleurs de fonds pour financer les déficits, ne pas diminuer les crédits budgétaires aux dépenses touchant directement le bien-être de la population.

La discussion avec les bailleurs de fonds se conclue par des accords sur le taux de déficit base engagement. C'est à partir de cette conclusion que le Gouvernement procède à la confection proprement dit du Budget. Les prévisions des recettes et la répartition des dépenses seront faites de manière à aboutir aux chiffres issus de la projection OGT.

A titre d'illustration, ci-joint le tableau indiquant les perspectives en pourcentage du PIB.

	Moyenne 1992 - 1996	Objectifs 1999
Pression fiscale	8,1	11,0
Dépenses totales	18,9	16,9
Dépenses en capital	7,2	7,5
Dépenses primaires (1)	9,3	8,5
Déficit base engagement	6,7	2,1

Tableau 4 : Perspectives en pourcentage du PIB (DCPE)

(1) Dépenses courantes totales hors intérêts + financement local des dépenses en capital.

I.4.3. Réparation des tâches aux différents ministères

Neuf états financiers composent le Budget de l'Etat. La confection de chaque état est soumise à la responsabilité d'un département (direction ou service). Ci-joint à titre de résumé, le tableau récapitulatif indiquant les états et les départements responsables correspondants.

ETATS	DEPARTEMENTS RESPONSABLES
A	Direction Générale des Régies Financières (DGRF)
C ₁	Direction de la Dette Publique au sein de la Direction Générale du Trésor
C ₂	Direction de la Gestion Financière du Personnel de l'Etat
C ₃	Service de la prévision budgétaire au sein de la Direction du Budget
C ₄	Direction des Investissements Publics au sein du Ministère de l'Economie et du Plan
D	Postes et Télécommunications - Imprimerie Nationale - Garages administratifs - Parcs et ateliers des travaux publics - ports
E	
F	Direction Générale du Trésor
G	

Tableau 5 : Etats et Départements responsables (Circulaire N° 185 - PM/SP du 06 août 1997)

L'état A portant sur les prévisions de recettes est soumis à la Direction Générale des Régies Financières. Ce département est responsable dans la rédaction du contenu de ses états respectifs. Toutefois, il faut remarquer que le service de prévision budgétaire au sein de la Direction du Budget est le responsable de la réalisation matérielle du Budget et l'Organe de centralisation de tous les états. Comme la DGRF, les départements responsables sont soumis

aux obligations de fournir les prévisions des dépenses et des recettes au service de prévision budgétaire. Et ce par le remplissage des fiches et questionnaires en provenance du service de la prévision budgétaire.

I.4.4. Phase de préparation du Budget proprement dit

Cette dernière phase comporte dix étapes. Le tableau suivant indique chaque étape, le déroulement des opérations correspondantes et les autorités responsables.

ETAPES	DEROULEMENT DES OPERATIONS	AUTORITES RESPONSABLES
1	Notification de la circulaire budgétaire PDP (Période Triennale Glissante) Budget de fonctionnement et PIP	MDB/ DB ⁽¹⁾ MFE/ DGEP ⁽²⁾
2	Notification des enveloppes de fonctionnement	MDB/ DB
3	Remise par les ministères et institutions de l'ensemble des fiches et questionnaires dûment remplis : ⇒ au MFE (Direction Générale de l'Economie et du Plan), les fiches PDP remplies ⇒ au MFE (DEP) des premières esquisses du PIP Questionnaires de Projets + liste récapitulative par ministère des projets à présenter pour sélection ⇒ au MDB (Direction du Budget) des projets de répartition de l'enveloppe de fonctionnement	Services Programmatons Ministère et Institutions
4	Mise en forme des documents préliminaires	MFE/DGEP

⁽¹⁾ MDB/DB : Ministère de la Décentralisation et du Budget / Direction du Budget

⁽²⁾ MFE/DGEP : Ministère des Finances et de l'Economie / Direction Générale de l'Economie et du Plan

ETAPES	DEROULEMENT DES OPERATIONS	AUTORITES RESPONSABLES
	relatifs aux PDP et aux PIP (Première version Provisoire du PIP)	Services Programmations Ministères et Institutions
5	Discussion avec les bailleurs de fonds sur le projet PIP : organisation de commissions avec bailleurs de fonds et ministères techniques (deuxième Version Provisoire du PIP)	MFE/DGEP Services Programmations Ministères et Institutions
6	Mise en forme des documents préliminaires relatifs au Budget de fonctionnement (regroupement des données détaillées émanant des départements au sein d MFE et les Budgets annexes) La Division du nouveau document budgétaire : cadre 1 : Budget général cadre 2 : Budgets annexes cadre 3 : Opérations des Comptes Particuliers du Trésor cadre 4 : Opérations génératrices de FCV et assimilées cadre 5 : Opérations en capital de la dette Publique	MDB/DB Services Programmations Ministères et Institutions
7	Tenue des conférences budgétaires sur le fonctionnement	MDB/DB
8	Finalisation des documents relatifs au Budget de fonctionnement	MDB/DB
9	Dépôt du projet de Loi de Finances à l'Assemblée Nationale	Gouvernement/Assemblée Nationale
10	Tirage du Budget d'exécution avec la circulaire d'exécution du Budget	MDB/DB

Tableau 6 : Phases de préparation du Budget (*Calendrier de préparation des PDP 1998-2000, circulaire n° 185PM/SP, avec modifications*)

Toutefois, il faut remarquer qu'après la huitième étape portant sur la finalisation des documents relatifs au Budget de fonctionnement, la Direction du Budget et la Direction Générale de l'Economie et du Plan procèdent à l'élaboration de l'équilibre général sur le projet de loi de Finances. C'est après que la Mission de Revue des Dépenses Publiques avec la Banque Mondiale et les autres bailleurs de fonds se fait. Cela aboutit à la troisième Version Provisoire du PIP.

La première version du PIP est constituée par des demandes de crédits d'investissement des ministères et institutions publiques. Ces demandes seront ajustées et modifiées par la Direction du Budget selon les prévisions des recettes du tableau OGT. Cette deuxième phase aboutit à la deuxième version provisoire du PIP, qui est figurée dans l'étape 5. C'est enfin que se fait la discussion avec les bailleurs de fonds (Banque Mondiale, USAID, WWF, ...). Ceux-ci imposent des critères dont la rentabilité plus de 10% des projets, les impacts socio-économiques, le mode de financement des parties. Ce dernier comporte deux types : l'accord de crédit et la convention de paiement.

Dans l'accord de crédit, l'Etat prendra en charge un taux fixe (15% par exemple) et les bailleurs financeront les restes (85%) y comprise la TVA et le DTI (Droits et Taxes à l'Importation).

Dans la convention de financement, les bailleurs de fonds financent les projets par un montant fixé non compris la TVA et le DTI, un pourcentage correspondant à ce montant (exemple : 15%) est à la charge de l'Etat malgache majoré de la TVA et DTI. Après avoir trié ensemble les projets à financer, la Direction du Budget et la Direction chargée des Investissements au ministère de l'économie et du plan mettent en forme la troisième version provisoire du PIP. Celle-ci est portée au Budget de l'Etat à titre de Budget d'investissement. Toutefois, il est à remarquer qu'on pourra arriver jusqu'à une quatrième version dans le cas où il y a des modifications sur la demande de l'une des parties (Etat ou Bailleurs de fonds).

C'est dans la septième étape que se fassent les débats entre les ministères et la Direction du Budget sur le volume de leurs crédits. Non satisfaits de leur crédit dans l'enveloppe budgétaire, les ministères et institutions réclament d'augmenter leur crédit. Les discussions aboutissent à des modifications qui sont généralement une augmentation. Mais ces accroissements ne dépassent pas les plafonds déterminés dans les programmes des

dépenses publiques. Il est donc attribué à la Direction du Budget d'assurer la cohérence et de maîtriser les demandes de ces ministères et institutions afin de trouver une attente.

Le Gouvernement est soumis à l'obligation de déposer le projet de Loi de Finances à l'Assemblée. Cette dernière aura encore des modifications sur la répartition et sur le volume des crédits touchant les actions que les parlementaires veulent mettre en œuvre. Le projet de loi sera donc touché une dernière fois avant d'être voté.

Le vote de la Loi de Finances est attribué à l'Assemblée Nationale. C'est après cette adoption plénière de l'Assemblée que le projet est devenu une loi. C'est la Loi de Finances de l'année et celle-ci était votée ensemble avec le Budget d'exécution. Le service de prévision budgétaire de la Direction du Budget en collaboration avec l'Imprimerie Nationale procèdent au tirage de la loi votée du Budget d'exécution avec la circulaire d'exécution du Budget.

La réalisation ou exécution matérielle, c'est-à-dire financement pécuniaire, du Budget de l'Etat est sous les attributions de la Direction Générale du Trésor. Ce financement est régi par la Loi des Finances de l'année n-1 (Encaissement - Décaissement). Il lui appartient de trouver tous les moyens pour financer l'achat des matériels ou services pour faire fonctionner un projet.

La Direction du Budget est chargée de confectionner le Budget, c'est-à-dire répartir les crédits. Il lui est attribué, aussi, d'effectuer des suivis par la centralisation comptable de l'exécution et d'exécuter des textes.

En bref, le cadrage macro-économique est une étape préliminaire de l'élaboration du Budget. Cette phase consiste à projeter les variables économiques principales selon les choix économiques du Gouvernement dans l'intention de dégager les limites éventuelles que devraient être prises en compte. Ces prévisions seront projetées dans le tableau OGT qui est le tableau de bord de l'économie. C'est après que se succèdent les différentes étapes techniques et le projet de loi de finances se forme au fur et à mesure. Après des modifications successives dictées par des raisons techniques de la part du Gouvernement et des bailleurs, on arrive au document final de projet de loi. Les règles juridiques obligent le Gouvernement à soutenir le projet de loi devant l'Assemblée Nationale pour être voté. Et ce afin d'arriver à un document de loi de finances ou le Budget de l'Etat de l'année.

Soumis aux Programmes d'Ajustement Structurel, le Budget de l'Etat 1997 malgache répond-il à l'amélioration de la gestion budgétaire exigée par le FMI ?

II. EVALUATION DU BUDGET DANS LE CADRE DE L'AJUSTEMENT STRUCTUREL : ANALYSE DU BUDGET 1997

Suite à la dégradation de la situation économique et financière des pays en développement, le Fonds Monétaire International a conçu la politique d'ajustement pour recréer une nouvelle situation économique et financière saine.

Aucun développement ne peut avoir lieu sans croissance. Celle-ci exige préalablement la mise en place d'une politique de stabilisation. Plusieurs pays se sont déjà engagés.

Malgré les résultats positifs obtenus lors de cette politique de stabilisation, on a pu voir une faille, faille constatée suite à l'échec du développement.

En effet, dans la plupart des PVD, la croissance n'a pas toujours été atteinte pour la bonne raison qu'ils ont trop axé leur stratégie sur la politique monétaire sans accorder suffisamment d'attention aux investissements nationaux répondant aux conditions requises pour un développement adéquat et harmonieux.

Cette situation a conduit le FMI à choisir la réforme structurelle pour permettre à la fois d'atteindre les objectifs de stabilité, de croissance et de développement. D'où, la naissance du terme « ajustement structurel ».

Notre attention porte sur les dimensions budgétaires de l'ajustement. Le développement sera axé sur les mécanismes théoriques que le FMI a escomptés pour les pays optant au régime d'ajustement. C'est ainsi qu'on procédera à la politique économique et financière de Madagascar en 1997, leurs impacts sur le Budget 1997 et leurs effets escomptés au développement du pays.

II.1. Approche du FMI sur les dimensions budgétaires de l'ajustement : approche théorique

L'approche du FMI concernant le Budget et l'ajustement, l'ampleur de l'ajustement budgétaire, les sources de l'ajustement budgétaire et les réformes structurelles constituent l'objet de cette section. Et ce, afin d'aboutir à une meilleure illustration de ce que devrait être ou Budget de l'Etat dans le régime de l'ajustement.

II.1.1. Déficit budgétaire et origine des déséquilibres

Le FMI, dans son approche, considère l'importance des crédits alloués à l'Etat comme une des sources du déficit budgétaire.

En effet, selon le FMI, correspondant au déficit budgétaire, les crédits de l'Etat sont liés à des dépenses. Du point de vue économique, ces dépenses sont souvent improductives ou productives mais à long terme et n'ont pas d'effet compensatoire du côté de l'offre interne.

De plus, ces crédits dans les PVD présentent un caractère doublement exogène puisque les pouvoirs publics interviennent des deux côtés :

- En tant qu'Etat comme demandeur de crédits;
- En tant que Banque centrale comme offreur.

C'est donc le plus souvent à une politique expansionniste de la dépense publique et à l'accroissement du déficit budgétaire que le Fonds attribue la responsabilité principale des déséquilibres.

En résumé, le déséquilibre budgétaire est attribué aux crédits de l'Etat qui lui sont nécessaires pour faire face à ses dépenses. Et pourtant, les dépenses qu'il engage restent improductives. Ce qui signifie qu'une masse monétaire n'ayant pas de contrepartie en production, circule dans le circuit économique. D'où, l'apparition de l'inflation due à un trop grand volume de masse monétaire en circulation.

Les causes du déséquilibre budgétaire apparaissent dans les composantes des dépenses publiques.

II.1.2. Les causes du déficit budgétaire

Dans les PVD, durant les années 70, presque tous les Etats étaient interventionnistes sinon dirigistes.

Jusqu'en 1890, la tendance dominante, dans ces pays et surtout en Afrique a été celle d'une expansion continue de l'emprise étatique. Celle-ci a été suivie de l'apparition d'un déficit budgétaire insoutenable.

En effet, l'Etat en intervenant dans tous les secteurs de l'économie devrait disposer de capitaux énormes pour faire face aux dépenses résultant de cette intervention. Or, les recettes

budgétaire se limitent seulement aux recettes fiscales dont le taux de recouvrement reste très faible. Celles des exportations n'arrivent même pas à équilibrer le coût des importations.

De plus, le plus souvent, l'Etat se lance dans des programmes non rentables; ce qui creuse davantage le déficit.

Les dépenses de fonctionnement (salaires, matériels, formation) absorbent l'intégralité des recettes courantes de l'Etat. De ce fait, l'absence d'épargne budgétaire empêche toute dotation au titre du Budget d'équipement et du service de la dette intérieure et extérieure.

Le secteur des entreprises publiques, globalement déficitaire, fait supporter à la collectivité des surcoûts sans commune mesure avec l'utilité des produits créés ou des prestations assurées. Les prix de revient sont pratiquement toujours élevés entraînant la mobilisation de la quasi-totalité des apports extérieurs.

La part de l'Etat dans l'encours bancaire et le volume de ses arriérés intérieurs sont des facteurs qui contrarient la liquidité de l'économie et le financement des investissements productifs, de maintenance ou de renouvellement des facteurs de production.

Les interventions de l'Etat sur le système des prix internes (homologation, subventions aux intrants) et sur les importations (hyperprotection contingentaie et tarifaire) entraînent des distorsions par rapport à un régime normal.

En moyenne, la part de la consommation des Administrations publiques dans le PIB était de 14% dans les pays d'Afrique subsahariens (Source : Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1982, 1984, 1987).

Au vu des causes de déficit du Budget, le FMI dans sa politique d'ajustement, a commencé sa tâche par l'assainissement financier et exige aux pays qui ont fait appel à lui, d'adopter des mesures qu'ils prévoient pour résorber le déficit.

II.1.3. Les instruments du rééquilibrage budgétaire

La lettre d'intention et l'accord de confirmation sont les instruments qui concrétisent les relations du FMI et des pays ayant sollicité son aide.

La lettre d'intention émane des autorités compétentes du pays qui demande un accord de confirmation. Elle expose les raisons pour lesquelles le « stand by » ou l'accord de confirmation est sollicité et la perspective dans laquelle ce dernier s'intègre.

Par contre, l'accord de confirmation émane du Conseil d'Administration du FMI qui donne son approbation, sur proposition du Directeur Général. Ce document doit comprendre un certain nombre de clauses normatives. Il contient aussi des clauses relatives aux conditions de tirage.

Trois points doivent toujours être présentés dans les documents de sollicitation d'un crédit « stand by » : les critères de réalisation, les objectifs du programme et les politiques à appliquer.

a) Les critères de réalisations budgétaires

Les critères de réalisations stipulés par les clauses revêtent un caractère obligatoire, pour le pays concerné, et doivent être à même de réaliser un niveau quantitatif déterminé à l'avance pendant la durée de l'accord. Le manquement aux critères de réalisations peut et doit entraîner une suspension automatique des droits de tirage dans le cadre de l'accord de confirmation. Les critères souvent retenus par les pays et considérés comme valables par le FMI sont les suivants :

- Un plafond de crédit bancaire à l'Etat qui est souvent lié à un plafonnement du crédit bancaire total. Le fait que cet instrument figure au programme permet au FMI d'appréhender et de contrôler le solde de l'ensemble des opérations de l'Etat dans son incidence sur le reste de l'économie et sur l'expansion monétaire. C'est pourquoi, ce critère est souvent complété par d'autres clauses. Il y a par exemple, la réduction des arriérés de paiement interne et externe. Selon le FMI, cette clause permet de détourner des ressources du secteur privé pour les arriérés de paiement interne (API), et de détourner une part de financement extérieur pour rendre plus soutenable un déficit courant d'un montant donné pour les arriérés de paiement externes (APE).

- La limitation du recours à un endettement extérieur nouveau a été récemment incluse dans les programmes.

- Afin d'éviter les transferts de ressources des entreprises publiques vers le Gouvernement, les programmes prennent aussi en compte le solde des activités des entreprises publiques non financières.
- On inclut parfois dans la plupart des programmes, un plafond de crédit à l'ensemble du secteur public : entreprises d'état et publiques considérées globalement. Cette approche résulte des orientations traduisant un compromis entre le souci du FMI de contrôler l'exécution des programmes et celui des PVD de limiter l'ingérence du FMI dans leurs affaires intérieures.

Comme au niveau des critères de réalisation, la politique budgétaire joue aussi un rôle central dans la définition des objectifs des programmes.

b) Les objectifs de la politique budgétaire

Les objectifs de la politique budgétaire déterminent en détail les programmes financiers à réaliser.

Dans la lettre d'intention sont précisés les objectifs fixés par le Gouvernement lui-même pour la période à venir. Et dans la plupart des cas, les volumes de recettes et de dépenses publiques à atteindre y figurent aussi.

Dans la pratique, le FMI opte souvent pour la compression des dépenses plutôt que pour l'augmentation des recettes.

L'un des objectifs retenus est de faire diminuer le ratio dépenses publiques/PIB.

Même s'ils n'ont pas un caractère obligatoire, les objectifs à atteindre et les moyens à utiliser doivent être aussi indiqués dans la lettre d'intention. En fait, les critères de réalisation qui revêtent un caractère obligatoire ne sont que la synthèse des objectifs et des moyens.

c) Les moyens de politique budgétaire

Pour convaincre le Conseil d'Administration du FMI de la crédibilité des buts qu'il s'est fixé, le Gouvernement n'a que les « moyens comme outil ».

Les moyens définissent les mesures spécifiques de politique économique que propose le Gouvernement.

Les mesures de politique budgétaire soutenues par le FMI visent à renforcer les recettes et diminuer les dépenses de l'Etat plus généralement du secteur public. Mais son orientations libérale ne permet pas au FMI d'accepter que l'Etat accroisse le prélèvement sur l'économie. De plus, pour le FMI, les mesures fiscales ne sont retenues que pour améliorer la rentabilité des impôts existants. Elles sont considérées par lui comme des instruments d'incitation au secteur privé, par des détaxations sélectives, incitatives pour les exportateurs.

La première catégorie de dépense à réduire résulte des salaires du personnel de l'Etat. La mesure la plus générale consiste à une modération des hausses de salaire des fonctionnaires.

Le gel des salaires, l'ajournement des augmentations prévues, l'augmentation inférieure au taux d'inflation représentent les mesures souvent retenues par beaucoup de pays. Ces mesures s'accompagnent généralement d'une modération de l'emploi dans le secteur public, soit par le gel du nombre de postes autorisés, soit par diminution du nombre absolu des emplois et non reconduction des postes devenus vacants.

La deuxième catégorie de dépense qui attire beaucoup l'attention du FMI, est celle des investissements lesquels absorbent souvent un volume important de ressources des PVD. En outre, ces dépenses sont aussi sources des dépenses récurrentes pesant dans les années à venir sur le Budget de fonctionnement.

Mais force est de reconnaître, au regard de la réalité, que dans le moyen et le long terme, l'investissement a d'autres répercussions notamment sur l'offre. On escompte qu'il entraînera une augmentation du potentiel de production par l'extension des équipements et par conséquent élèvera le niveau de la production. C'est pour cette raison que le FMI examine de façon plus critique, certains programmes qui prévoient des projets d'investissement. Les dépenses à ce titre seront échelonnées sur un long terme.

Et enfin la troisième catégorie de poste où des coupures sont souvent effectuées est celui des dépenses de transferts.

Dans les PVD, ces dépenses sont souvent constituées en grande partie de subventions à la consommation. Elles sont de diverses formes allant de l'achat des produits alimentaires importés que l'Etat revend à un prix inférieur aux prix mondiaux, à des subventions d'exploitation aux entreprises publiques pour leur permettre de maintenir des prix de vente

bas, en passant par des versements directs en argent ou en nature à des groupes de personnes ciblées.

Le volume global des dépenses de transferts constitue fréquemment une part importante des dépenses totales.

La plupart des programmes récemment ont envisagé la réduction de ce type de dépenses.

II.1.4. L'ampleur de l'ajustement budgétaire

Dans tous les programmes d'ajustement, l'un des principaux objectifs consiste à renforcer l'épargne du secteur public. Et ce dans le double but de dégager des ressources additionnelles, d'origine intérieure et extérieure, pour le développement du secteur privé et d'appuyer les investissements publics productifs en particulier dans l'infrastructure et la valorisation du capital humain.

L'un des indicateurs permettant de mesurer l'épargne du secteur public est le solde courant des opérations de l'Etat. C'est la différence entre le total des recettes courantes, non compris les dons extérieurs, et le total des dépenses courantes.

Les études portant sur chaque pays, effectuée par la FMI, constate qu'en moyenne le solde courant s'est amélioré même s'il est moindre du prévu. Par rapport à l'année de référence et à l'année précédant le programme, cette amélioration a représenté environ 1,3% du PIB (graphique). A la fin du programme, environ 20% seulement des pays étudiés avaient réussi à améliorer leurs soldes courants de plus de 2 à 3% du PIB par rapport à l'année précédant programme.

Un autre indicateur permettant de mesurer l'impact net de la politique budgétaire sur la demande globale et d'évaluer l'absorption de l'épargne extérieure et intérieure privée par l'Etat est le solde global des opérations de l'Etat. C'est la différence entre les recettes totales, non compris les dons, et les dépenses totales. Là aussi, l'étude du FMI fait apparaître une certaine amélioration, le déficit global du Budget diminuant en moyenne d'environ 1,1% du PIB par rapport à l'année de référence et de 0,9% par rapport à l'année précédant le programme.

II.1.5. Les sources de l'ajustement budgétaire

Comment l'Etat parvient-il à réduire le déficit budgétaire et comment finance-t-il le déficit global ? Ce sont là deux notions importantes. S'il réduit le déficit budgétaire en comprimant les investissements dans les infrastructures productives ou en amputant les dépenses d'exploitation et d'entretien, cette réduction peut ne pas être soutenable à long terme. Elle peut même aller à l'encontre du but recherché si les amputations conduisent à une détérioration des infrastructures, et des services d'éducation et de santé.

Les pays qui ont opté à la réduction de leur déficit budgétaire se sont attachés à la fois à accroître les recettes et à réduire les dépenses.

a) Recettes

Plus de la moitié des pays ayant opté d'appliquer des programmes soutenus par le FMI ont augmenté leur pression fiscale (recettes fiscales du PIB) par rapport à l'année de référence ou à l'année précédant l'application du programme. Cependant, dans la plupart d'entre eux, l'augmentation effective des recettes fiscales a été inférieure aux objectifs des programmes. C'est expliqué en partie par les déficiences constatées au niveau de la conception, de l'exécution et de l'échelonnement des réformes fiscales.

En moyenne, la pression fiscale, qui était de 13,7% du PIB pendant l'année de référence est tombée à 13,4% pendant l'année précédant le programme, pour remonter ensuite à 14,1% pendant la dernière année du programme. Cet accroissement modeste pour l'ensemble de la période étudiée reflète en partie les difficultés rencontrées pour accroître la pression fiscale en période de détérioration des termes de l'échange ainsi que les efforts généralisés visant à réduire les droits de douane en vue d'améliorer l'efficacité économique. Cela indique qu'il faut assez longtemps pour accroître substantiellement les recettes fiscales.

La pression fiscale a augmenté dans les pays qui ont entrepris des réformes complètes de leur régime fiscal ou qui ont pris des mesures pour réduire les distorsions intérieures et réaligné les prix relatifs en adoptant des taux de change réalistes.

En moyenne, les recettes non fiscales dont les loyers, les bénéfices et les dividendes, se sont aussi améliorées légèrement par suite, en partie, de gains exceptionnels sur les ventes intérieures des produits de base importés et d'une augmentation des tarifs des services publics.

b) Dépenses

Le niveau des dépenses totales est resté inchangé à 25% du PIB pendant la période couverte par le programme. On voit donc combien il est difficile de réduire les dépenses récurrentes telles que les traitements et les salaires, tout en essayant de favoriser la formation de capital fixe.

En moyenne, les dépenses d'équipement se sont maintenues à 8% du PIB pendant la période du programme. Quand on compare la dernière année du programme à celle d'avant programme, la moitié des pays adoptant le programme ont augmenté le pourcentage de leurs dépenses d'équipement par rapport au PIB afin d'accroître leurs investissements productifs. Dans certains pays où les dépenses d'équipement étaient déjà particulièrement élevées, une partie de l'ajustement budgétaire a été opérée par l'élimination des investissements improductifs. Cependant, bien que l'objectif est de stimuler la croissance par une augmentation des investissements improductifs, les dépenses d'investissement ont été plus faibles que prévu. Ce qui a permis d'atteindre les objectifs de réduction du déficit global.

Les dépenses courantes n'ont que peu baissé. Elles passent de 16,4% du PIB pour l'année précédant le programme à 16,1% pour la dernière année du programme.

Les résultats issus des dix pays adoptant le programme affirment qu'il est difficile de comprimer les dépenses récurrentes. Les besoins en santé, éducation et entretien des infrastructures, mesures de protection des pauvres et prestation d'autres services publics à une population à forte croissance démographique, ne cessent de croître. Par ailleurs, les effectifs de la fonction publique ont souvent tendance à être excessifs. En outre, l'emploi dans les fonctions publiques est considéré comme un droit acquis. Il est difficile pour l'administration de réduire ses personnels. Ces raisons peuvent expliquer pourquoi les dépenses récurrentes sont extrêmement difficiles à comprimer.

c) Financement du déficit global

Les pays adoptant le programme ont heurté des déficits budgétaires. Ils sont donc obligés de retarder le paiement de leurs fournisseurs, et en même temps couvrent leurs dépenses à l'aide des arriérés ainsi accumulés. Les données concernant le financement du déficit indiquent que l'ajustement budgétaire a contribué en partie à accélérer la réduction de ces arriérés d'environ 0,5% du PIB par rapport à l'année de référence et d'environ 1% du PIB par rapport à l'année précédant le programme. Pendant la période du programme, le

pourcentage du déficit financé par les sources extérieures a augmenté fortement. Il passe de 6% du PIB à 8%. Cela ne montre pas forcément l'augmentation de la dépendance à l'égard des financements étrangers car les dévaluations du taux de change des pays gonflent les statistiques. Cependant, le volume des financements étrangers, exprimés en dollars et comprenant les dons et prêts, montre un doublement des flux des ressources étrangères allant vers ces pays.

Ces ressources provenant de l'étranger contribuent au financement des déficits allant de 23% à 31% à la fin de l'année de programme. Cette augmentation des financements extérieurs n'est pas associée à une augmentation correspondante des investissements publics. Cet accroissement a aidé à la mise en œuvre des réformes structurelles. Cela leur a permis de réduire le recours à des emprunts bancaires inflationnistes.

En moyenne, les financements provenant des banques et des sources intérieures non bancaires ont diminué de 2,8% du PIB à 2,2%. Madagascar fait partie des pays qui ont réduit substantiellement leurs emprunts bancaires (de plus de 3% du PIB). Les financements d'origine non bancaire sont restés limités en raison de l'étroitesse des marchés financiers et du manque de confiance du public envers les instruments offerts par l'Etat.

II.1.6. Les réformes structurelles

Dans le domaine des finances publiques, quatre types principaux d'ajustement structurel ont été préconisés, à savoir la privatisation des entreprises publiques, la réforme du régime fiscal, la réforme de l'administration fiscale et la réforme budgétaire.

a) La réforme des entreprises publiques

Des plans ont été établis en vue de déterminer les entreprises à liquider, privatiser ou réhabiliter. Les retards dans la liquidation de ces types d'entreprises proviennent de plusieurs facteurs dont la complexité juridique et technique du processus de privatisation, la faiblesse des capacités administratives, l'absence des acheteurs privés et surtout aux hésitations du pouvoir public.

La combinaison d'une politique de prix souple à des privatisations et des réductions des effectifs a permis à la Bolivie d'éliminer les dépenses budgétaires en faveur de ces entreprises publiques. Quant aux entreprises restées sous le contrôle de l'Etat, on constate les efforts d'amélioration de leurs gestions. Ceci est dû en leur octroyant un certain degré d'autonomie et en leur offrant des incitations sous forme de contrats à objectifs bien précis.

Les efforts entrepris pour améliorer la situation financière des entreprises publiques existantes ont porté sur la mise en place de meilleurs systèmes d'établissement des prix. Cependant, il est difficile de mettre au point des mécanismes visant à améliorer l'efficacité et à réduire les coûts. Le nombre élevé des effectifs reste la source d'inefficacité.

Le FMI a également essayé d'améliorer la comptabilité des entreprises publiques et de rendre plus transparentes leurs relations financières avec l'Etat et le système bancaire.

b) La réforme du régime fiscal

Pour élargir l'assiette et promouvoir l'efficacité, on réduit la dépendance à l'égard de impôts sur le commerce international pour s'appuyer plutôt sur la taxation des transactions intérieures. Les droits d'exportation sur les produits primaires ont donc été réduits ou éliminés. Les pays sous programme se sont efforcés de simplifier la structure des droits de douane, de réduire les exonérations et de rendre les droits de douane plus sensibles à l'évolution des prix. C'est ainsi qu'à Madagascar, le nombre des droits d'entrée et les taux des droits les plus élevés ont été abaissés, un droit d'entrée minimum a été appliqué, le nombre des exonérations a été réduit, et les droits spécifiques ont été convertis en droits ad valorem.

Etant donné que ces réformes ont eu tendance à réduire les recettes provenant des taxes sur les transactions internationales, la fonction de production de recettes et de contrôle de la consommation de luxe a été reportée sur les taxes sur les ventes intérieures et les impôts indirects. Mais ce transfert est difficile à réaliser. Des taxes sur les ventes ont été introduites pour remplacer une multitude de taux d'imposition sur les ventes mais, leur rendement était inférieur au prévu, du fait des difficultés d'application rencontrées. Les réformes fiscales ont aussi joué un rôle important dans la transformation des impôts indirects spécifiques en impôts indirects ad valorem. Cela a renforcé l'aptitude du système fiscal à s'ajuster à l'inflation sans qu'il y ait besoin de modifier délibérément un grand nombre de taux ou d'élargir la base imposable.

Certains pays dont Madagascar, ont simplifié leur régime d'imposition des revenus des personnes physiques et l'ont rendu plus efficace et plus équitable en abaissant les taux marginaux les plus élevés, en réduisant le nombre de taux et les exonérations. Ces réformes se traduisent à court terme par une réduction des recettes tirées des impôts directs.

Enfin, l'imposition sur le secteur informel a toujours posé des problèmes difficiles, en particulier en période de récession quand ce secteur a tendance à s'élargir. Certains pays ont

réagi en appliquant un impôt forfaitaire sur les importations, en percevant des taxes indirectes sur les produits de grande consommation, ou encore en relevant le niveau minimum de droit de licence.

c) La réforme de l'administration fiscale

La réforme de l'administration fiscale réside sur le renforcement de l'administration des impôts, notamment par l'amélioration de la formation du personnel, des augmentations des salaires et des améliorations des conditions de travail pour les agents de recouvrement.

On peut améliorer l'efficacité de ces services de recouvrement par la création d'un nouveau secrétariat doté d'un personnel mieux payé et bénéficiant des primes de rendement spéciales.

On peut instaurer des programmes d'incitations spéciales pour les percepteurs.

La mise en place d'un service de recouvrement séparé des autres branches de l'administration et doté d'un personnel mieux payé est une solution.

Le système des pénalités fiscales et la procédure de recours doivent être renforcés, et un service spécial devrait être mis sur pied pour s'occuper des gros contribuables et des taxes sur le chiffre d'affaires.

d) La réforme budgétaire

La réforme budgétaire porte sur l'amélioration de la transparence des opérations budgétaires et de l'inclusion dans les comptes budgétaires la plupart des activités publiques. L'exemple de Ghana sur la réforme budgétaire réside par la réduction ou l'élimination des subventions implicites résultant de la sous-évaluation des taux d'intérêt et des taux de change. Dans d'autres pays, certains comptes spéciaux ou hors Budget ont été consolidés dans le Budget général, et l'aide reçue de l'étranger pour le financement des projets y a été intégrée. Certaines améliorations ont été apportées à la structure des dépenses, par exemple, en modifiant leur répartition entre les chapitres, ou en aménageant les rubriques entre les chapitres. Cependant, les effets de ces changements sur l'équilibre budgétaire ont été assez modestes. Plusieurs pays ont réussi à la fois à réduire la masse salariale de la fonction publique en pourcentage du PIB et à réformer sa structure. Certains pays ont prêté attention à la conception de mesures visant à amortir les effets de l'ajustement économique sur les pauvres.

II.2. Illustration : cas Budget 1997 malgache

La politique économique et financière conçue pour l'année 1997 et sa projection sur les recettes, les dépenses de fonctionnement, la dette publique, les dépenses d'investissement, les comptes particuliers du trésor, les aides génératrices du fonds de contre-valeur et les opérations en capital de la dette publique seront traitées successivement. Et ce dans l'intention de dégager comment un Budget reflète-t-il la politique économique et financière du pouvoir public.

II.2.1. La politique économique et financière de Madagascar pour l'année 1997

La poursuite de l'ajustement et l'accélération de la mise en place des mesures structurelles constituent les deux axes principaux de la politique économique et financière pour 1997. La politique monétaire sera orientée vers la maîtrise de l'inflation et sur le non recours du Trésor au financement bancaire. C'est ainsi que les taux d'intérêts seront maintenus positifs en terme réel.

La politique fiscale sera marquée par la réforme de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), l'amélioration du rendement des impôts et le renforcement de l'administration fiscale et douanière dont la mise en place d'un centre fiscal pilote des entreprises. Les taxes sur l'exportation de la vanille sera supprimée.

La gestion des dépenses courantes sera améliorée par le biais des procédures de comptabilisation, du suivi et de l'informatisation de la solde, de l'établissement mensuel du tableau de bord et de l'engagement des dépenses en fonction des recettes réalisées.

Les services sociaux de base dont l'éducation et la santé, l'infrastructure, la sécurité publique et la justice bénéficieront la priorité en matière d'allocation des ressources pour les dépenses d'investissement.

Pour les échanges et paiements extérieurs, la libéralisation des dépenses courantes sera poursuivie avec la levée des restrictions aux paiements courants. L'accès aux devises restera libre. Le fonctionnement du marché de change sera amélioré avec l'autorisation d'ouverture des bureaux de change agréés.

Comme appui à cet ajustement macro-économique, les réformes structurelles seront centrées sur le redressement du secteur financier avec la remise en ordre des comptes et de la gestion des deux banques publiques et la mise en œuvre effective du programme de

désengagement de l'Etat du secteur des entreprises publiques. Cette politique de désengagement donnera à la politique macro-économique plus de force pour rétablir la confiance des investisseurs nationaux et étrangers.

Ces mesures de politique devraient concourir à la reprise des activités économiques et au ralentissement du rythme d'augmentation des prix. Le taux de croissance du PIB attendu est de 3% et la variation des prix mesurée par le déflateur du PIB accuserait une baisse sensible pour se situer à 10,2%. L'épargne intérieure serait améliorée pour représenter 5,1% du PIB. Parallèlement, le taux d'investissement, sous l'impulsion des mesures incitatives, croîtrait pour atteindre l'équivalent de 12% du PIB.

Le renforcement de l'administration fiscale devrait contribuer à l'augmentation des recettes fiscales qui représenteraient 9,3% du PIB. La maîtrise des dépenses publiques devrait se poursuivre. Le volume des dépenses ne dépasserait plus de 16,3% du PIB. Cela permettrait d'amoinrir le déficit primaire à 0,6% et le déficit global des finances publiques, base engagement, à 3,6% du PIB.

II.2.2. Impacts de la politique économique et financière sur la prévision des recettes

La prévision des recettes fiscales s'élève à 1,715 milliard de FMG. Ce montant correspond à un taux de pression fiscale 9% du PIB. Ce chiffre doit monter pour atteindre la pression fiscale de 9,3% citée dans la politique économique et financière, mais compte tenu des imprévus, le Gouvernement reste sur le taux de 9%.

En valeur absolue, les recettes devront augmenter de 367 milliards de FMG par rapport aux prévisions de réalisation 1996.

Les mesures suivantes permettent d'atteindre cette augmentation :

- création d'un centre fiscal pilote des entreprises;
- renforcement de contrôle des opérations des entreprises agréées de l'ancien code des investissements et en zone franche;
- renforcement de l'informatisation des services fiscaux et douaniers centraux et excentriques;
- simplification des procédures de déclaration et de paiement;

- prélèvement au cordon douanier d'un acompte de 3% ou de 5% sur les importations imputables sur l'IBS et l'IGRNS (IBS : Impôt sur les Bénéfices des Sociétés; IGRNS : Impôt Général sur les Revenus Non Salariés);
- institution d'un identifiant commun pour les Impôts et les Douanes;
- Suppression du droit de transfert de la TVA pour les entreprises exonérées, le taux 0 est réservé uniquement pour les exportateurs;
- perception IBS et IRSA (Impôt sur les Revenus des Salaires) par l'administration fiscale;
- abrogation du code des investissements ayant accordé des avantages à priori;
- perception des droits et taxes à l'importation et sur les marchés locaux sur les marchandises, les prestations et les travaux, objets du PIP;
- création d'un bureau unique de domiciliation des régimes suspensifs;
- abaissement du seuil d'inspection avant embarquement des marchandises importées à 1.000 US\$;
- redéfinition du champ d'application des exonérations à accorder aux Organisations Non Gouvernementales (ONG), entraînant ainsi une extension de l'assiette de la TVA.

II.2.3. Impact de la politique économique et financière sur les dépenses de fonctionnement

a) Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel sont estimées à 593,5 milliards de FMG. Il y a augmentation de 76,5 milliards de FMG par rapport aux 517 milliards de FMG de la loi de finances rectificative de 1996.

Des ateliers à large participation sont assurés pour aider le Gouvernement à dégager un consensus et à trouver des solutions sur la réforme de la fonction publique.

b) Les autres dépenses de fonctionnement

Deux options fondamentales caractérisent le Budget de fonctionnement. La restructuration se traduit par des hausses des moyens alloués à certains ministères. La mise en

œuvre de la décentralisation effective est traduite par la reconduction des 302 millions de FMG par fivondronana et plus les 30 millions de FMG par Commune. Des règles claires et transparentes seront définies pour cette catégorie de dépenses.

Pour la restructuration des dépenses, la priorité a été consacrée à l'éducation primaire avec la dotation d'un crédit de 7,5 milliards de FMG, soit une augmentation de 25% par rapport à l'année 1996, la santé de base a obtenu 18,5 milliards de FMG, soit 59,2% d'augmentation, la sécurité intérieure et la justice obtiennent 7,1 milliards de FMG, soit 27,9% d'augmentation. Les autres ministères ont vu leur crédit augmenter dans une perspective d'amélioration du bien-être des agents de l'Etat et par l'objectif fondamental de l'Etat à savoir l'ajustement structurel.

C'est ainsi que sera renforcé le département de la fiscalité en vue d'un meilleur recouvrement des recettes, et cela se fait par la création d'un Centre Fiscal Pilote des entreprises.

Par ailleurs, les dépenses communes interministérielles et les interventions de l'Etat ont été restructurées dans le sens d'une diminution de leur montant affecté aux départements ministériels intéressés.

Bref, la masse globale du Budget de fonctionnement passe de 484 milliards de FMG en 1996 à 562,4 milliards de FMG en 1997, soit 16,2% d'augmentation.

II.2.4. Impacts de la politique économique et financière sur la dette publique

a) Dette extérieure

Le service de la dette extérieure s'élève à :

- capital : 74,81 millions de DTS, soit 701,70 milliards de FMG

- intérêt : 66,14 millions de DTS, soit 443,53 milliards de FMG.

Dans le cadre du programme d'ajustement avec les institutions de Bretton Woods, Madagascar aura la possibilité de négocier un allègement de la dette extérieure au Club de Paris.

Selon les conditions de Naples, cet allégement s'élève à 1.462,9 millions de DTS, soit 9.810,19 milliards de FMG dont 9.404,23 milliards de FMG sur les arriérés de paiement et 405,96 milliards de FMG sur les échéances 1997.

b) Dette intérieure

Les prévisions sur des opérations sur les titres du Trésor (Bon du Trésor, Hasimbola) pour 1997 sont évaluées comme suit :

<u>Emissions</u>	<u>782 milliards FMG</u>
- auprès des banques	596,4 milliards FMG
- auprès du secteur non bancaire	185,6 milliards FMG
<u>Remboursement</u>	<u>702 milliards FMG</u>
- auprès des banques	565,6 milliards FMG
- auprès du secteur non bancaire	135,6 milliards FMG

Pour combler ses besoins en trésorerie, le trésor pourrait recourir à des avances à la Banque Centrale à concurrence de 207,0 milliards de FMG. Par ailleurs, selon la convention entre trésor public et banque centrale, les avances octroyés en 1996 s'élevant à 172,3 milliards de FMG et sont remboursables au cours des six premiers mois de 1997.

Sur les endettements intérieurs, l'Etat supportera des intérêts de 121,2 milliards de FMG dont :

- 64,9 milliards sur les bons de trésor
- 56,3 milliards de FMG sur les avances de la Banque centrale.

II.2.5. Impacts de la politique économique et financière sur les dépenses d'investissement

Le volume du PIP tranche 1997 s'élève à 1.377.577.286.000 FMG contre 1.088,2 milliards de FMG dans la loi des finances rectificative de 1996, soit une augmentation de 289,4 milliards de FMG, équivalent à un taux de 26,59%. Dans ce montant, le Budget de l'Etat s'élève à 1.358.012.786.000 FMG contre 1.078.618.165.000 FMG pour l'année précédente, soit une augmentation de 25,9%.

Ci-joint le tableau représentant le financement de la tranche 1997 du PIP :

	MONTANT (en milliards de FMG)	TAUX (en %)
Extérieur :		72,43
- Subventions	593,6	43,09
- Emprunts Etat	312,9	22,7
- Autres emprunts publics	91,1	6,6
Intérieur (non compris les Ressources Propres Internes : pour payer la TVA et le DTI)	360,29	26,15

Tableau 7 : Financement de la tranche 1997 du PIP (*Loi de Finances 1997*)

Pour la contribution de l'Etat, on a :

	MONTANT (en milliards de FMG)	TAUX (en %)
- RPI de contrepartie	130,2	9,45
- Projets autonomes	28,5	2,07
- Paiements des taxes réelles	76,9	5,58
- Fonds de contre-valeur	124,7	9,05

Tableau 8 : Contribution de l'Etat pour le financement de la tranche 1997 du PIP (*Loi de Finances 1997*)

Toutefois, le taux de financement 1,62% non compris dans les deux tableaux ci-dessus vient au financement hors Budget.

Conformément aux grandes orientations actuelles du Gouvernement, la répartition sectorielle en pourcentage de l'enveloppe du PIP 1997 se présente comme suit :

SECTEURS	LFR 1996	PIP 1997
Social	30,6%	27,3%
Infrastructure	40,8%	39,3%
Productif	19,9%	25,4%
Administratif	8,7%	8,0%
TOTAL	100,0%	100,0%

Tableau 9 : Répartition de l'enveloppe du PIP 1997 (*Loi de finances 1997*)

On observe une stabilité relative dans les allocations sectorielles. L'Assemblée Nationale a proposé des modifications du PIP. Celles-ci ont été acceptées par le Gouvernement et ont abouti au remaniement suivant :

		(millions FMG)
Sécurité Intérieure - Volet armée		4.000
Sécurité Intérieure - Volet Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation		5.800
Assemblée Nationale, Extension et équipement		3.600
Investissement Electrification	Collectivité Décentralisée et	1.845
Dotation pour Arriérés - Investissement		3.150

(*Loi de finances 1997*)

Le PIP a accordé une importance à la sécurité intérieure. Outre le projet de sécurité civile, cinq projets relatifs à la sécurité publique y figurent. Ils totalisent 19 milliards de FMG sur financement interne.

Volets	Montant (en millions FMG)
Armée	4.000
Gendarmerie	5.800
Police	3.600
Justice	1.845
Intérieur	3.150
TOTAL	18.395

(Loi de finances 1997)

II.2.6. Impacts de la politique économique et financière sur les Comptes Particuliers du Trésor

Les prévisions des opérations des comptes particuliers du Trésor se présentent de la manière suivante :

Dépenses (en milliards FMG)		Recettes (en milliards FMG)	
- Charge au titre des comptes de commerce	79,6	- Recettes au titre des comptes de commerce	89,4
- Montant des reprêts aux entreprises publiques	91,1	- Récupérations des prêts et reprêts dont :	60,4
- Prise de participation de l'Etat	102,5	Consolidation en capital	22,95 milliards FMG
dont :			
*Consolidation de créances			
22,95 milliards FMG			
*Participation aux organismes internationaux			
65,69 milliards FMG			
TOTAL	273,3	TOTAL	149,8

(Loi de Finances 1997)

II.2.7. Impacts de la politique économique et financière sur les aides génératrices de fonds de contre-valeur (FCV)

Les dons courants en nature ou financier suivant les différentes conventions existantes sont estimés à 154,5 milliards de FMG. Les fonds de contre-valeur générés par ces dons seront de 149,1 milliards de FMG, ce qui s'ajoute au stock FCV destiné à financer des dépenses d'investissement.

Les prévisions de dépenses de fonctionnement sur FCV s'élève à 12,0 milliards de FMG

Ci-joint le tableau détaillant les prévisions de recettes et de dépenses des opérations génératrices de fonds de contre-valeur (FCV) :

(en milliers FMG)

Nature des opérations	Dépenses	Recettes
1. Dons et aides réceptionnés dans l'année :		
- aides financières non remboursables		129.550.000
- dons en nature réceptionnés		24.950.000
		154.500.000
2. Opérations génératrices de FCV :		
- Cessions et récupérations FCV sur dons et aides non remboursables :		
* réceptionnés dans l'année	154.500.000	106.700.000
* réceptionnés antérieurement		42.400.000
	154.500.000	149.100.000
- Cessions et récupérations FCV sur aides remboursables : réceptionnés antérieurement		
Ensemble opérations génératrices de FCV	154.500.000	149.100.000
3. Opérations et réalisations :		
- Frais de fonctionnement		
- Opérations d'ordre	12.000.000	

- Autres		
TOTAL	166.500.000	303.600.000

(Loi de Finances 1997)

II.2.8. Impacts de la politique économique et financière sur les opérations en capital de la dette publique

L'Etat sera financé à hauteur de 12.208,8 milliards de FMG. L'allègement de la dette extérieure de 9.810,2 milliards de FMG et le financement exceptionnel de 900 milliards de FMG lié au programme d'ajustement structurel constituent l'essentiel de ce financement.

L'Etat remboursera 11.579,9 milliards de FMG dont 10.080,9 milliards de FMG au titre d'apurement des arriérés de paiements extérieurs (APE)

Ci-joint le tableau détaillant les prévisions de recettes et de dépenses des opérations en capital de la dette publique :

Nature des opérations	Dépenses	Recettes
1. Dettes intérieures à court terme :		
- apurement / accumulation	50.000.000	39.900.000
- bon du Trésor	701.200.000	847.700.000
- autres	172.300.000	207.000.000
2. Dettes intérieures à long terme :		
3. Dettes extérieures à moyen et long termes		
- amortissements		
- allègements de la dette extérieure	501.703.459	9.810.190.000
- emprunts affectés au PIP		312.977.892
- prêts PIP		91.121.000
- aides extérieures		900.000.000
TOTAL	11.506.103.459	12.208.888.892

(Loi de Finances 1997)

II.3. Analyse de la réalisation du Budget 1997

Suite à la stabilisation financière de l'année 1996, l'économie malgache s'est engagée sur l'accélération de la croissance source de développement.

Les prévisions font sortir une croissance de 3% contre 2% du PIB en 1996. Cependant, les données disponibles ne permettent pas encore d'apprécier l'évolution dans les différents secteurs de production. Toutefois, les baisses successives des taux d'intérêt promettent de bonnes impressions et devraient stimuler une activité économique plus intense.

Les finances publiques sont caractérisés par une bonne performance des recettes fiscales et une accélération des engagements des dépenses. Toutefois, il semble que la demande intérieure est devenue plus forte et ce au profit d'un rythme plus rapide des importations. Cela se traduit par un accroissement relativement important de la masse monétaire.

Dans ce contexte, le taux d'inflation a continué à ralentir, alors que le taux de change a subi quelque pression à la baisse.

Ces constatations conduisent à développer profondément les statistiques des principaux indicateurs monétaires et financiers. Des réflexions résultant des recommandations s'en suivront.

II.3.1. Etats des indicateurs monétaires et financiers des six premiers mois de l'année 1997

Une nette décélération de l'inflation, la pression à la baisse du taux de change, les afflux des aides extérieures, la détérioration de la balance commerciale, la détérioration du déficit public et l'accroissement rapide de la masse monétaire sont expliqués successivement afin de mieux cerner les résultats de la réalisation du Budget 1997 dans les six premiers mois.

a) Nette décélération de l'inflation et baisse continue du taux directeur de la Banque centrale

Le premier semestre 1997 confirme la décélération de l'inflation depuis 1995.

L'indice des prix à la consommation a enregistré une baisse de 1,3% au cours des six premiers mois. Et ce, contre une augmentation de 4,5% en 1996 et 17,7% en 1997 dans la période correspondante.

Le taux d'inflation continue à reculer progressivement. En septembre 1996, il a été inférieur à 10%, et puis avril 1997, il se stabilise autour de 2,5% : 2,3% en juin et 2,3% en mai.

Deux phases distinctes déterminent cette évolution. Pendant le premier trimestre, les prix ont évolué à la hausse pour augmenter 2,2%. Pendant le second trimestre, la phase ascendante a fait face à une variation négative des prix de - 3,4%.

Le recul de l'inflation au cours du deuxième trimestre est attribuable à la baisse saisonnière des prix des produits agricoles.

Face à la décélération de l'inflation, la Banque Centrale a continué de baisser le taux directeur de 15% en février à 11% en juin 1997.

b) Pression à la baisse du taux de change

Sur le marché de change, le volume mensuel de la demande est toujours supérieur à celui de l'offre. D'un côté, le volume de l'offre a connu une baisse de l'ordre de 20% par rapport au second semestre de l'année 1996. De l'autre côté, le volume mensuel moyen de la demande a toujours progressé, hausse respective de 7% par rapport au second trimestre 1996.

Cette évolution a entraîné une pression à la baisse du taux de change du FMG qui s'est déroulée en deux étapes. D'abord, de janvier à février 1997, le taux moyen est passé subitement de 835 FMG à 862 FMG par FF. Ensuite, à partir du mois où la perte de valeur a été de moindre ampleur, mais pratiquement continue.

Au total, la dépréciation du FMG a atteint 4,8% durant les sept premiers mois de 1997. Elle aurait été beaucoup plus importante sans les interventions de la Banque centrale. En effet, ces interventions se sont soldées par des ventes nettes afin de satisfaire les demandes excédentaires et d'éviter une chute trop brutale du taux de change. En moyenne mensuelle, les ventes nettes de la Banque Centrale ont été de 26,5 millions de FF.

Cette tendance du FMG, associée à la baisse progressive du taux d'inflation interne devrait théoriquement se traduire par l'amélioration de la compétitivité de l'économie malgache sur le marché international. Et cela se fait dans la mesure où le taux de change effectif réel a baissé de 11% de décembre 1996 à juin 1997. Malheureusement, ce gain de compétitivité n'a pas encore eu d'effet positif sur le commerce extérieur.

c) Afflux des aides extérieures

Les aides à la balance des paiements ont influé dans le premier semestre 1997. Cette abondance est stimulée par l'avènement du Club de Paris. 113,4 millions de DTS sont

survenus contre les prévisions annuelles de 163 millions de DTS, soit 70% déjà des réalisations en six mois.

Plus de la moitié de ces fonds est destinée au remboursement de la dette extérieure. Il s'agit notamment du crédit d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du KEPEM (USA) qui s'élèvent respectivement à 49,6 millions de DTS et 8,6 millions de DTS. En ce qui concerne les autres blocages, il y a lieu de noter la réalisation des premières tranches de l'aide budgétaire française d'un montant de 9,6 millions de DTS, du STABEX, d'un montant de 9,16 millions de DTS et des crédits de la BAD évalués à 34,4 millions de DTS.

d) Détérioration de la balance commerciale

Les données du premier semestre 1997 font ressortir un déficit à la balance commerciale de l'ordre de 107 millions de DTS. Ce déficit dépasse 8% de celui du premier semestre 1996.

Cette aggravation du déficit résulte d'une hausse de l'ordre de 34 millions de DTS des exportations et près de 42 millions des importations. Le taux de couverture des importations par les exportations est ainsi passé de 57 à 61%.

$$\text{NB : Taux de couverture}(\%) = \frac{\text{Exportations}}{\text{importations}} \times 100$$

Les exportations n'arrivent qu'à couvrir 61% seulement des importations. Ce niveau faible des exportations alimentera le déficit de la balance commerciale et tiendra ce dernier à un niveau constamment désastreux comme ce tableau indique :

	Premier semestre (Chiffres en millions de DTS)		
	1995	1996	1997
Exportations FOB	133,33	135,3	169,43
Importations CAF	212,42	234,33	276,7
Balance commerciale	-79,09	-99,03	-107,27
Taux de couverture des importations par les exportations (en %)	62,8	57,7	61,2

(Dossier étude de la Banque centrale, septembre 1997)

(i) Les exportations

La valeur des exportations réalisées jusqu'au mois de juin atteint 169 millions de DTS contre 135 millions en 1996. Cette amélioration est conséquente à la hausse importante des autres produits d'exportation, et des zones franches avec un accroissement moyen de 62% chacun.

Pour ce qui est des principaux produits d'exportations, leur contribution à la valeur totale ne représente plus que 35%, contre 45% en 1996. Seuls quelques uns comme les crevettes, le girofle, le tissu de coton, les produits pétroliers et l'essence de girofle ont réussi à se développer.

D'autres produits importants, comme le café et la vanille ont accusé des baisses respectives de l'ordre de 6,4 millions de DTS soit 38%, et de 1,5 millions soit 32,2%. Ces résultats résultent à la fois, de la contraction du volume exporté et de la détérioration du prix sur le marché international.

(ii) Les importations

Les importations CAF ont atteint 276,7 millions de DTS environ, durant le premier semestre 1997 contre 234 millions lors de la même période de 1996, soit une augmentation de près de 18%. La hausse a été observée au niveau de tous les groupements d'utilisation, sauf pour l'équipement qui a reculé de 24% et pour l'énergie de 35%. Les augmentations les plus importantes ont concerné les importations des entreprises de zone franche et celles des biens d'alimentation (respectivement 61% et 42%), suivies des matières premières (25%).

L'évolution des importations des produits d'alimentations est liée à l'augmentation des importations du riz. Ces importations se sont chiffrées à plus de 40.000 tonnes durant le premier semestre 1997 contre 6.000 tonnes lors de la période correspondante de 1996.

Quant à l'énergie, la reprise des activités de production de la raffinerie a entraîné une baisse en valeur de l'ordre de 22% des importations des produits finis, et une hausse près de 28% du pétrole brut. Pour les produits finis, la variation est totalement imputable à la diminution de la quantité importée; le prix d'achat n'ayant pratiquement pas varié, tandis que pour le pétrole brut, l'augmentation résulte à la fois de l'accroissement de la quantité exportée (de 11%) que du prix (de 16%).

(iii) Détérioration du déficit public malgré une bonne performance des recettes fiscales :

Suite aux mesures prises en début de l'année 1997 pour les recouvrements fiscaux, les OGT du premier semestre se sont caractérisés par une bonne performance des recettes fiscales. Toutefois, en raison d'un rythme d'exécution plus rapide des dépenses, le déficit global à base cash a augmenté pour atteindre 98,4 milliards contre 20,3 milliards en 1996. Mais cette situation n'a pas empêché le trésor de se désengager vis-à-vis du système bancaire, grâce à un financement extérieur exceptionnellement élevé.

Ci-joint le tableau OGT des premiers semestres 1996 et 1997

LIBELLES	J U I N (En milliards de FMG)	
	1996	1997
RECETTES TOTALES :	842,8	1167,0
Recettes courantes et dons dont :	661,2	927,9
- recettes fiscales	574,3	789,7
- recettes d'investissement	181,6	239,2
DEPENSES TOTALES :	863,0	1265,4
Dépenses budgétaires courantes	412,2	571,9
Dépenses en capital	360,3	512,4
- sur ressources extérieures	306,3	410,8
- sur ressources locales	54,0	101,6
Paiements différés	53,4	89,3
Paiements d'arriérés	--	35,6
Autres	37,3	56,2

LIBELLES	J U I N (En milliards de FMG)	
	1996	1997
DEFICIT GLOBAL	-20,3	-98,4
FINANCEMENT	20,3	98,4
Extérieur net	64,7	-103,5
Intérieur net	-44,4	-178,2
- système bancaire	-43,5	-173,3
Financement exceptionnel		400,7
Utilisation financement exceptionnel		20,7

(Dossier Etude de la BCM, septembre 1997)

En matière de recouvrement fiscal, une amélioration a été constatée sur les « Impôts sur revenus et gains ». Il atteint un niveau de 119,3% contre 31,7% en 1996. Les « Impôts sur biens et services » ont augmenté de 12,9% contre 10,9% en 1996. Ces résultats peuvent être attribuables à la mise en place du Centre Fiscal Pilote des Entreprises. De même, les « Autres recettes fiscales » ont nettement augmenté pour s'élever à 31,3 milliards de FMG, soit 17,7 milliards de plus qu'en 1996. En termes de pourcentage, elles ont augmenté de 130,1% contre 72,2% en 1996.

A la fin juin 1997, le total des recettes a progressé de 38,5% par rapport à juin 1996 pour atteindre 1167,0 milliards, soit 45,4% des prévisions budgétaires.

De son côté, l'évolution des dépenses à 1265,4 milliards de FMG a été caractérisée par une forte augmentation des dépenses courantes, soit 38,7%, à la suite du relèvement des salaires des fonctionnaires, qui ont gonflé les dépenses de personnel de 57%, contre une baisse de 0,8% en 1996. Les paiements sur les « intérêts de la dette extérieure » d'un pourcentage de 206,4% contre 23,3% en 1996, ont fortement gonflé les dépenses.

Par ailleurs, on note un accroissement des dépenses en capital qui ont atteint 512,4 milliards, soit 152,2 milliards de plus que les réalisations de 1996. Sur ce total, 193,1 milliards de FMG d'investissements ont été réalisés au cours du seul mois de juin.

En outre, le Trésor a procédé au paiement de 12,9 milliards au titre des arriérés intérieurs pour marquer sa volonté d'honorer ses créanciers.

En définitive, la croissance du total des dépenses du premier semestre 1997 a été plus importante qu'en 1996, 46,6% contre 6,7% et leur montant, qui a atteint 1265,4 milliards, représente 40,3% des prévisions budgétaires.

Le financement du déficit global à fin juin 1997, a été entièrement assuré par un financement extérieur net dont l'essentiel a été apporté par la Banque mondiale et l'Union Européenne pour un montant total de 400,7 milliards de FMG.

Par ailleurs, l'augmentation des dépôts de l'Etat auprès de la Banque Centrale a permis au Trésor de se désengager vis-à-vis du système de financement d'origine intérieur de 178,2 milliards dont 173,3 milliards sur le système bancaire.

II.4. Réflexions et recommandations

L'intention porte sur les analyses de la structure des dépenses et des recettes de l'Etat. Les réflexions et recommandations s'en suivront successivement.

II.4.1. Les dépenses publiques dans l'économie malgache

a) L'approche qualitative des dépenses publiques

Les diverses dépenses publiques ont des répercussions macro-économiques différentes. Par exemple, les transferts sont en général destinés à des ménages très pauvres. On peut penser que la propension à consommer de ces ménages serait élevée et la propension à importer serait faible. Inversement les dépenses d'infrastructure réalisées par les grandes entreprises de travaux publics ont souvent un très grand contenu en importations.

Les dépenses publiques ont un impact très différencié sur le bien-être de la population. Par exemple, les dépenses consacrées à l'enseignement primaire ont plus de chance de bénéficier à de larges couches de la population. Les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur et pour les universités bénéficieront plutôt aux catégories sociales plus favorisées. En matière de santé, les dépenses hospitalières bénéficient aux urbains, alors que les dépenses en matière de centres de santé bénéficient plutôt aux ruraux.

Les dépenses publiques ont un impact très différencié sur l'efficacité des services rendus par l'administration. Par exemple, dans le domaine de l'éducation, l'apprentissage est beaucoup plus efficace lorsque les élèves disposent de supports écrits. En ce qui concerne les salaires, il serait nécessaire de déterminer si les services rendus par l'administration publique seraient plus efficaces avec une fonction publique réduite en nombre et mieux payée.

Les dépenses publiques n'ont pas toutes la même incidence sur la croissance future. Par exemple, un grand nombre d'économistes mettent maintenant l'accent sur l'importance des dépenses d'éducation sur la croissance à moyen et long terme. Ces dépenses auront certainement un plus grand impact sur la croissance que des dépenses d'infrastructure de prestige dont des sièges sociaux, des bâtiments publics, qui sont pourtant classées comme des dépenses d'investissement.

b) Le poids de la consommation des administrations et les tendances lourdes de la dépense publique

L'économie malgache est caractérisée par un niveau élevé des dépenses publiques par rapport aux ressources fiscales et non fiscales disponibles. La croissance des dépenses publiques a été un des principaux moteurs de la croissance économique, tout en étant l'origine de déséquilibres de plus en plus difficiles à gérer.

Une des raisons de l'importance des dépenses des administrations malgaches est son emplacement géographique. La représentation diplomatique, la défense nationale, les frais relatifs à toutes communications avec l'étranger gonflent les consommations des administrations. En outre, le volume important des crédits alloués aux dépenses de personnel et aux dépenses de fonctionnement font grimper la consommation des administrations jusqu'à un niveau proche de 15% du PIB.

La hausse tendancielle des dépenses publiques tient à la considération de l'Etat comme « employeur ». Pendant vingt ans, l'Etat malagasy n'a cessé d'engager et même d'orienter les étudiants vers les emplois administratifs. Par ailleurs, l'Etat a accordé une haute priorité au développement quantitatif du système éducatif. On peut aisément imaginer que le système conduisait à une augmentation extrêmement rapide des frais de personnel. La croissance démographique d'ordre de 3% couplée par le taux de scolarisation de 4,5% par an conduisent à un accroissement dégressif des dépenses publiques, généralement supérieur au taux de croissance du revenu national.

La contrainte budgétaire ne permet pas d'accroître les salaires des fonctionnaires, ni même en fait de suivre l'augmentation du coût de la vie. Le salaire a été souvent maintenu constant en termes nominaux, sauf lorsqu'une augmentation des recettes publiques autorisait une marge de manœuvre. Les embauches systématiques et peu efficaces ont rendu les fonctions publiques dans une situation constamment malsaine ; et ce au profit d'une augmentation des dépenses publiques.

Une conséquence de cette croissance des frais de personnels et la réduction des dépenses de fonctionnement à des montants symboliques. Cela a conduit à des situations absurdes : manque d'équipements dans les bureaux administratifs, employés des impôts sans formulaires,...

La mauvaise gestion des accidents de conjoncture internationale a aggravé la situation. La rentrée en devises de la Grande Ile dépend essentiellement d'exportation des matières premières. L'Etat malagasy n'a jamais pu profiter de sa suprématie dans certains produits. De plus, la détérioration continuelle du terme de l'échange a diminué substantiellement les ressources de l'Etat. Pour compenser les pertes de ses exportateurs, l'Etat s'est lancé à une distribution des ressources additionnelles sous forme de subvention à l'exportation, d'où l'aggravation de la situation des finances publiques persiste.

Les déséquilibres annuels des finances publiques oscillent entre 8 et 10% du PIB. Les options des Gouvernements sont réduites : ou bien recours au financement extérieur s'il est disponible, ou bien création monétaire source des phénomènes inflationnistes difficiles à maîtriser. Deux axes d'intervention seront indispensables : le besoin à rendre les dépenses budgétaires compatibles avec les recettes ; le besoin d'améliorer la qualité et l'efficacité des services publics par suppression de gaspillages, par rationalisation des procédures de gestion, par décentralisation, voire par sous-traitance au secteur privé.

Le financement extérieur du Budget de l'Etat exerce une influence non négligeable. Cependant, les bailleurs de fonds incitent au développement des dépenses publiques dans les secteurs qui correspondent à leurs objectifs. Mais dans ces financements, ces financiers étrangers ne se soucient de la cohérence de l'ensemble de l'économie. Par conséquent, l'administration publique se lance à deux vitesses : d'un côté, les services qui ne reçoivent pas de financement extérieur sont dépourvus de moyens de travail ; de l'autre côté, les cellules administratives qui travaillent par des projets dotées des moyens et matériels perfectionnés.

Ce dualisme démotive les agents de l'administration qui ne fonctionne que par le financement du Budget de l'Etat. C'est ce qui explique que plusieurs décennies d'assistance technique n'ont pas pu améliorer l'efficacité de l'administration malgache.

c) Le besoin de maîtrise des dépenses publiques

Les politiques d'ajustement ont insisté sur la réduction des dépenses, en particulier la restriction des dépenses de personnel qui atteint 40 à 50% des dépenses courantes. La restriction se fait par des restrictions à l'embauche, l'élaboration de programmes de départs volontaires proposés aux fonctionnaires. En pratique, les opérations sont difficiles. Elles exigent les mesures suivantes : nettoyer les fichiers de la fonction publique en éliminant les agents fictifs, geler les recrutements, anticiper la mise à la retraite inciter les départs volontaires.

Pour contourner les problèmes relatifs à l'augmentation des salaires, les décideurs politiques ont amputé une partie des crédits alloués aux dépenses d'investissement au profit des dépenses de fonctionnement. Cela aura des effets négatifs sur la croissance. Cela est dû à la lâcheté des dirigeants et d'avoir préféré réduire les potentialités de la croissance plutôt que de faire face à des manifestations des fonctionnaires ou d'étudiants revendiquant le maintien de leurs bourses d'étude.

Les Gouvernements et les décideurs devraient améliorer l'allocation des ressources budgétaires. La procédure d'élaboration du Budget porte des méthodes irrationnelles. On a l'habitude de majorer à 10% les crédits d'un ministère pour l'année à venir. Ce fait rend non conforme le Budget. Cette pratique est à revoir car elle ne tient compte ni l'importance ou l'ordre de priorité qu'on doit affecter à un ministère, ni le taux d'inflation qui peut diminuer en terme réel les ressources affectées à ce ministère. Pour ce, on devrait changer la pratique tout en maîtrisant parfaitement les besoins réels de chaque ministère. Il faudrait, d'autre part, que le Gouvernement sache combiner l'ordre de priorité accordé à chaque secteur et les besoins de celui-ci. Et cela, dans l'objectif d'aboutir à une cohérence entre la priorité du Gouvernement et l'affectation des ressources par le biais des crédits budgétaires à ces secteurs. Aucun ministère n'aura plus en conséquence d'avantages particuliers.

II.4.2. Les recettes de l'Etat dans l'économie malgache

La fiscalité est l'une des sources importantes du revenu de l'Etat. C'est l'ensemble des prélèvements obligatoires effectués par l'administration. Ce prélèvement est fait à titre définitif et sans contre partie.

a) L'état et les caractéristiques de la fiscalité malgache :

Madagascar est un des pays qui a un taux de pression fiscale en dessous de 10% du PIB. Il fait partie du groupe de pays ayant la pression fiscale la plus faible. Ce fait peut être attribué à trois éléments : la dimension de l'assiette, les modalités de la liquidation et l'efficacité du recouvrement des impôts.

L'assiette est étroite en raison de la faiblesse du nombre des assujettis. Le taux de couverture de la population fiscale est réduit. La proportion de la population taxable et effectivement soumise à l'impôt ne dépasse même pas 15% pour les taxes foncières, entre 10 à 20% pour l'impôt sur le revenu frappant le secteur informel et de moins de 50% pour la taxe sur le chiffre d'affaire. L'assiette est concentrée sur les salariés.

Les recettes fiscales accusent une faible élasticité par rapport à l'activité économique. L'augmentation des recettes fiscales n'est pas sensible au développement des activités économiques. Par conséquent, même s'il y a des croissances promettantes des indicateurs économiques, la pression fiscale n'augmente que d'une proportion moindre, voire constante. Alors, on peut admettre que les recettes de l'Etat n'évoluent plus en proportion des évolutions du PIB.

L'essentiel des ressources est issu de droits indirects qui frappent les échanges de marchandises. Les impôts directs qui frappent les revenus des facteurs de production ne constituent qu'une faible part des ressources. Parmi les droits indirects, les droits et taxes sur les importations et les exportations dominant.

Par ailleurs, les Gouvernements ont cherché à jouer sur le taux en cas de difficultés. Avant l'adoption de ces mesures, aucune réflexion sur les effets sur les prix et sur l'élasticité des consommations n'a jamais en lieu.

Le tableau ci-après montre les divers prélèvements de l'Etat.

Recettes courantes du Budget	Recettes fiscales	Fiscalité directe	sur les traitements des salaires sur les bénéfices industriels et commerciaux sur les bénéfices commerciaux sur les revenus des capitaux immobiliers sur les droits d'exercice d'une activité sur les loyers
		Fiscalité indirecte intérieure	sur le chiffre d'affaires sur la valeur ajoutée sur la consommation
		Fiscalité indirecte extérieure	sur les importations sur les exportations
	Recettes non fiscales		timbres, amendes, revenus distribués des entreprises publiques
Recettes en capital			vente d'éléments du patrimoine vente de parts des sociétés publiques
Autres prélèvements			sur les caisses de stabilisation sur les trésoreries des entreprises publiques sur les trésoreries des caisses, de sécurité sociale et de retraite

(Nouvelle politique économique en Afrique, 'pp 300)

Le niveau du prélèvement fiscal est insuffisant. Il se concentre sur les importations, sur les chiffres d'affaire et les revenus des petit nombre d'opérateurs du secteur formel et sur les salariés. Pour encourager une activité donnée, la méthode courante à la faire bénéficier d'un faible taux d'imposition, d'exonérations. Mais, ces mesures ne servent pas les objectifs visés. Elles créent de nouvelles inefficacités dans la mesure où se sont les autres activités qui supportent le manque à gagner.

De plus, les services fiscaux ne possèdent pas les moyens et matériels de faire un inventaire des contribuables potentiels. Les rapports du FMI souligne « la mauvaise application des procédures et l'organisation peu fonctionnelle des services » Ces difficultés sont attribuables au manque de personnel, sélectivité et laxisme au regard de l'application des lois et règlements, inefficacité du service de fisc, et à l'ampleur de la fraude et des transactions non contrôlées. L'ampleur de la fraude est due au niveau irréaliste du taux d'imposition. Ces faits conduisent à la corruption des agents du fisc en percevant des argents des contribuables en récompense de la diminution de leur somme due envers l'Etat.

b) Les nouvelles orientations à préconiser

La voie facile d'augmentation des taux d'impôts est formée. L'économiste américain LAFFER a montré à partir de sa fameuse courbe qu'il existe un taux plafond. Un niveau au-dessus de ce taux ne fait qu'affaiblir la recette fiscale de l'Etat. Le Gouvernement devrait viser donc une structure d'imposition plus « équilibrée » en réduisant la dépendance à l'égard des taxes sur le commerce extérieur pour accorder une plus grande place aux taxes sur les transactions et la consommation intérieure qui ont une large assiette. La contrainte de l'Etat est de trouver de nouvelles ressources pour combler les manques à percevoir qu'entraînerait l'allègement de la fiscalité. Trois catégories de mesures sont couvertes : réduire les fuites à l'impôt, élargir l'assiette fiscale et améliorer l'efficacité des services pour réduire l'impact de l'évasion et de la fraude fiscale.

Les régimes dérogatoires ne font à l'Etat que perdre une partie de ses ressources. Le programme d'ajustement structurel insiste sur la restriction de régime d'exception pour réduire les écarts de taxation entre le régime de droit commun et les régimes particuliers. Les exonérations accordées devraient être éliminées en priorité. C'est ainsi que le Document Cadre de Politique Economique recommande l'abolition des codes des investissements qui tendent généralement à donner des avantages particuliers à des catégories d'activités. Ils n'ont pas souvent des caractères incitatifs mais creusent le manque à percevoir de l'Etat. Sil 'aide à

une catégorie d'activité est nécessaire, il faudrait inscrire au Budget dans la rubrique de subvention que d'amoindrir les taux d'imposition.

L'élargissement de la base d'imposition pourra être obtenu par la réforme de la fiscalité. L'ajustement structurel suppose de réduire le prélèvement fiscal sur le secteur formel. Cela se fait dans l'intention d'augmenter sa compétitivité et favoriser l'investissement. Il en conviendrait donc de limiter au-dessous de 35% l'impôt sur les bénéfices et gains. Il faudrait en même temps supprimer progressivement les diverses taxes sur les salaires à la charge des employés afin de favoriser l'emploi et faire baisser les prix.

Les efforts en matière de fiscalité indirecte devraient se limiter sur deux impôts : la T.V.A. et les droits d'assise. La T.V.A. procure des ressources importantes sans entraîner des distorsions. Elle représente une neutralité vis-à-vis de la structure économique puisque le prélèvement est déductible en aval. Donc la T.V.A. est un instrument efficace. Dans l'économie malgache, l'élévation du taux de T.V.A. plus de 25% ne fait que diminuer les transactions. Pourtant les gains de l'Etat ne progressent guère. Les expériences des années 1994 en montrent l'inefficacité d'une T.V.A. de 25%, d'où le maintien à un taux de 20% s'avère raisonnable. A côté de la T.V.A., un champ d'application est ouvert à la consommation des biens de luxe (alcool, tabac, produits pétroliers, etc.). Cela est rentable à condition que le taux ne dépasse pas un seuil tel que la fraude devienne rentable.

Les activités du secteur informel sont mal recensées et ne respectent pas les obligations et lois. Pour imposer ce secteur, il convient d'adopter des nouvelles techniques. Il faut d'abord les comprendre, puis mettre en place des systèmes de prélèvements adaptés. On pourrait adopter des montants forfaitaires à partir du chiffre d'affaire, du nombre de personnels, de la nature des activités, de la superficie occupée, des équipements employés etc. On s'écarte de la fixation des impôts à partir d'éléments déclaratifs.

Le secteur rural ne contribue directement aux recettes fiscales. Cette situation tient à différents facteurs dont la précarité des activités agricoles et l'atomisation des exploitants. La mise en place de l'impôt foncier est difficile du fait du statut foncier imprécis qui relève du droit coutumier. Seules les grandes exploitations se prêtent à la fiscalité directe. L'imposition de la production et des revenus agricoles n'est pas détenue que par la taxation indirecte lors des transactions et des transformations. Mais il faut rendre compte que les objectifs visant à soutenir les productions ne doivent pas être confondus à celui du prélèvement.

Améliorer l'efficacité de l'administration des impôts est une condition préalable à toute réforme de la fiscalité. La mise en service des traitements informatiques des déclarations des recettes douanières donne des résultats importants. Pour faire face à toutes discriminations, on doit associer dans un même établissement les services chargés de contributions directes, des contributions indirectes, des droits d'enregistrement et des cadastres. La décentralisation administrative en mettant en place un service de fiscalité locale rend efficace la fiscalité. Il est du devoir de l'administration d'adopter un encadrement des assujettis, un recensement systématique et actualiser des activités et une campagne d'information du rôle social de l'impôt.

En bref, l'élargissement de la base d'imposition mène à une augmentation du rendement de l'impôt. Cet élargissement peut être obtenu par la réforme de la fiscalité sur les revenus et sur les transactions, par l'imposition du secteur informel, par la fiscalisation du monde rural et par l'amélioration des équipements et des services de l'administration fiscale.

CONCLUSION

En conclusion, le Budget de l'Etat est un acte écrit à la fois juridique et économique. Le caractère juridique lui revient des différents règles et principes qui le régissent, et le caractère économique découle de l'évaluation chiffrée de toutes les opérations économiques et financières de l'Etat. Toutefois, la règle des finances publiques lui revêt la politique économique et financière de l'Etat aux détails chiffrés par secteur qu'avait impliqué cette politique. Il regroupe les opérations de l'Etat dans des cadres budgétaires, et ce dans une meilleure illustration et pour une facilité dans la lecture du Budget.

Pour mieux refléter la situation de l'économie et afin d'adapter le Budget à la politique économique poursuivie, le cadrage macro-économique dégage les prévisions des variables économiques et financières principales et déterminent les limites éventuelles dont on devrait tenir compte dans l'élaboration du Budget. Les chiffres prévisionnels dégagés seront ensuite projetés dans un tableau OGT et celui-ci sert déjà de tableau de bord de l'économie pour l'année objet du Budget. La répartition des tâches entre les ministères et départements responsables s'en suit et suivie des différentes phases pour aboutir à la réalisation matérielle du projet de loi des finances. Arrivé à l'Assemblée, ce projet subit, en dernier lieu, des modifications à la volonté des parlementaires pour être voté et devenu la loi de finances de l'année.

Appuyant ses observations sur le tableau OGT, le FMI recommande, en tant que financier principal du pays, de procéder à l'ajustement pour diminuer le déficit. De sa part, il propose ses propres moyens d'ajustement en agissant directement au financement du déficit global des finances publiques. En même temps, le pays s'est engagé à des programmes d'ajustement. Ils tendent essentiellement à comprimer et à rationaliser les dépenses d'une part, et à élargir et améliorer les structures d'imposition en vue d'augmenter les ressources de l'Etat.

Le Budget de l'année 1997 est établi dans la perspective d'accélérer la croissance économique et de diminuer l'inflation. Les données des six premiers mois ne permettent pas encore de dégager le niveau de la croissance du PIB. Cependant, le taux d'inflation reste dans un niveau inférieur à 10%. Malgré l'afflux des aides extérieures, le taux de change est en baisse et la balance commerciale se détériore. Le déficit public s'est réduit du fait d'une bonne performance des recettes. 45,4% des prévisions de recettes sont atteintes dans les six premiers mois. La mise sur pied du centre fiscal pilote et la remise en ordre des relations économiques avec l'extérieur ont contribué à l'amélioration des finances publiques.

Toutefois, le poids de la consommation des administrations pousse une part croissante et importante et rendant lourdes les dépenses publiques. La base d'imposition fiscale malgache est encore restreinte et son élargissement s'avère nécessaire, et ce devrait être suivi par l'amélioration des services de l'administration fiscale.

Les chiffres des six premiers mois de l'année 1997 se rapprochent des prévisions budgétaires. Les résultats sont prometteurs mais les problèmes résultant des pratiques sont liés à la structure et posent des limites pour aboutir aux objectifs de la politique économique et financière poursuivie. L'ajustement structurel devrait continuer progressivement pour éliminer les facteurs bloquant pour atteindre les résultats prévus. Le Budget de l'Etat est un moyen d'actions de politique économique du pouvoir public. Les programmes d'ajustement doivent y figurer dans l'intention de mettre sur le même pied tout opérateur économique afin que le mécanisme du libre jeu de concurrence retrouve son rôle de régulateur de l'économie avec comme finalité la croissance et le développement de Madagascar.

RESUME

Le Budget de l'Etat est un acte juridique qui prévoit et autorise toutes les recettes et les dépenses de l'Etat. Il est soumis aux règles de l'unité, de l'universalité, de l'annualité, de la spécialité de crédit, et du principe de l'équilibre budgétaire. Son appréciation se fait aux points de vue formelle et de cadre budgétaire qui est une classification spécifique du Budget. Le cadrage macro-économique et la projection des Opérations Globales du Trésor (OGT) constituent les deux étapes préliminaires du Budget qui dictent toutes les évaluations chiffrées dans la confection proprement dite du Budget.

L'esprit théorique du Fonds Monétaire International (FMI) sur la dimension budgétaire de l'ajustement repose sur l'observation des situations économiques des 13 pays sous les programmes d'ajustement. Cette approche recommande la réduction du déficit budgétaire par l'amélioration des recettes et la restriction des dépenses, surtout d'origine administrative.

Le Budget 1997 malgache relate ces objectifs et cette rigueur inspirés des principes d'équilibre qui est un acte volet important des programmes d'ajustement structurel.

Certes, on assiste à une amélioration des résultats des années précédentes (1994-1995), toutefois des mesures plus radicales pourraient être prises dans le sens d'une plus grande maîtrise des dépenses de l'Etat. On pourrait éventuellement tourner aussi les moyens d'imposer le secteur informel et le monde rural afin d'améliorer les ressources de l'Etat.