

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

LISTE DES ABREVIATIONS

LISTE DES TABLEAUX

LISTE DES FIGURES

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : DESCRIPTION DU CENTRE D'ETUDES

CHAPITRE I : PRESENTATION DU MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS

Section 1 : Environnement du Ministère des Travaux Publics

Section2 : Structure générale du Ministère des Travaux Publics

CHAPITRE II : NOTION THEORIQUE DU CADRE DE L'ETUDE : (1) L'EXECUTION DU BUDGET
DANS LE SECTEUR PUBLIC ET (2) APPROCHE METHODOLOGIQUE ADOPTEE

Section 1 : Notion théorique sur l'exécution budgétaire du secteur public

Section 2 : Méthodologie générale de l'étude

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

PARTIE II : ANALYSE DES IMPACTS DE LA CRISE POLITIQUE DE 2009 SUR L'EXECUTION DU BUDGET D'INVESTISSEMENTS DU MTP

CHAPITRE III : LA CRISE POLITIQUE DE 2009 A MADAGASCAR

Section 1 : Notion sur la crise

Section 2 : Notion sur la crise politique de 2009 à Madagascar

CHAPITRE IV : EXECUTION BUDGETAIRE DU MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS SUR LES
INVESTISSEMENTS

Section 1 : Situation du budget général de l'Etat et le crédit alloué au MTP

Section 2 : Les sources de financement du Ministère des Travaux Publics

Section 3 : Exécution budgétaire

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

PARTIE III : SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

CHAPITRE V : PROPOSITION DES SOLUTIONS ET RECOMMANDATION

Section 1 : Solutions relative au système financier

Section 2 : Solutions relatives au système opérationnel

CHAPITRE VI : RESULTATS ATTENDUS

Section 1 : Impacts sur le système financier

Section 2 : Impacts sur le système opérationnel

CHAPITRE VII : LIMITES DES PROPOSITIONS

Section 1 : Contraintes financières

Section 2 : Contraintes opérationnelles

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

CONCLUSION GENERALE

BIBLIOGRAPHIE

WEBOGRAPHIE

TABLES DES MATIERES

REMERCIEMENTS

Notre première gratitude revient à Dieu Tout Puissant de nous avoir donné bénédiction, forces, courages et persévérances pour réaliser ces études et ce mémoire.

Nous témoignons également nos vifs remerciements plus précisément à :

- Monsieur RAMANOELINA Panja, Professeur titulaire, Président de l'Université d'Antananarivo ;
- Monsieur RAKOTO David Olivaniaina, Professeur, Doyen de la Faculté des Droits ; Economie, Gestion, Sociologie ;
- Madame RANDRIAMBOLOLONDRA BARY Heriniaina Corinne, Maître de Conférence, Responsable de la Mention Gestion au sein de la Faculté des Droits ; Economie, Gestion, Sociologie, également responsable du Parcours Comptabilité, Audit et Contrôle, de nous avoir autorisé à soutenir ce mémoire ;
- Monsieur RAKOTOSALAMA Clément, Maître de conférence, enseignant-chercheur à la Faculté de Droit, Economie, Gestion et Sociologie de l'Université d'Antananarivo, qui est notre encadreur pédagogique. Malgré ses multiples occupations, il n'a ménagé aucun effort pour la réalisation de ce mémoire ;
- Monsieur RAHOLIARIDERER Ermon Hariel, Chef du Service Budget de la Direction des Affaires Financiers du Ministère des Travaux Publics, de nous avoir accueilli au sein de son service, nous a permis d'effectuer notre stage et d'avoir assuré les encadrements nécessaires pour la réalisation de ce travail ;
- A tout le corps-enseignant de la Mention Gestion de la Faculté des Droits, de l'Economie, de la Gestion et de la Sociologie, pour avoir assuré notre formation intellectuelle ;
- Aux membres du jury qui ont bien voulu accepter d'examiner le fruit de notre travail ;
- Nos parents, frères et sœurs, pour leurs conseils et soutien moral durant nos années d'études. Ce travail est le résultat de vos incontestables appuis ;
- Nos amis et tous nos condisciples du PCAC qui nous ont soutenus au cours de nos études, et à tous ceux qui nous ont aidés à l'élaboration de ce mémoire ;
- Tous ceux dont les noms ont été omis dans ce travail, mais qui nous ont assurés de près ou de loin, leurs appuis ; et
- Enfin, dernier mais non des moindres, mon mari, le Docteur RAKOTONDRAVONY Hery A. et aussi à nos enfants pour leurs prières continues à mon égard. Le présent travail est le fruit de votre soutien spirituel, moral et matériel, de votre encouragement, de votre présence, de vos multiples sollicitudes et de vos conseils et peines.

Pour vous tous, veuillez trouver ici l'expression de notre gratitude et de notre reconnaissance.

LISTE DES ABREVIATIONS

AGOA	: <i>African Growth Opportunity Act</i>
ARM	: Autorité Routière de Madagascar
BCE	: Banque Centrale Européenne
BTP	: Bâtiments et Travaux Publics
CAO	: Commission d'Appel d'Offres
CDMT	: Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CHED	: Contrôle Hiérarchisé des Engagements de Dépenses
CNM	: Commission Nationale des Marchés
DAF	: Direction des Affaires Financières
DG	: Directeur Général
DGB	: Direction Générale du Budget
DSE	: Direction de Suivi et de l'Evaluation
DTI	: Droits et Taxes à l'Importation
EE	: Emprunts Extérieurs
FCV	: Fonds de Contre Valeur
FER	: Fonds d'Entretien Routier
ITBM	: <i>International Trade Board of Madagascar</i>
INFRA	: Institut National de l'Infrastructure
LF	: Loi de Finances
LFI	: Loi de Finance Initiale
LFR	: Loi de Finance Rectificative
LR	: Loi de Règlement
LNTPB	: Laboratoire National des Travaux Publics et du Bâtiment

LOLF	: Loi Organique sur les lois de Finances
MFB	: Ministère des Finances et du Budget
MTP	: Ministère des Travaux Publics
OTU	: Office des Travaux d'Urgences
PGE	: Politique Générale de l'Etat
PIB	: Produit Intérieur Brut
PGE	: Politique Générale de l'Etat
PND	: Plan National de Développement
PPTE	: Pays Pauvre et Très Endetté
RPI	: Ressources Propres Internes
SADC	: <i>Southern African Development Community</i>
SG	: Secrétaire Général
SIIGFP	: Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques
SMOTIG	: Service de la Main d'œuvre des Travaux Publics d'Intérêt Général
SOA	: Service Opérationnel d'Activités
TP	: Travaux Publics

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Evolution de l'exécution budgétaire des investissements externes entre 2007 et 2016 au sein du Ministère des Travaux Publics -----	48
Tableau 2 : Evolution de l'exécution budgétaire des investissements internes entre 2007 et 2016 au sein du Ministère des Travaux Publics -----	49

LISTE DES FIGURES

<u>Figure 1</u> : Organigramme du Ministère des Travaux Publics selon le Décret No. 2014-294	8
<u>Figure 2</u> : Schéma montrant le concept de budget de programme	19
<u>Figure 3</u> : Schéma montrant les phases administratives de l'exécution budgétaire	29
<u>Figure 4</u> : Evolution du budget général de l'Etat comparée avec celle de l'inflation de 2007 à 2017	40
<u>Figure 5</u> : Evolution des crédits attribués au Ministère en charge des Travaux Publics de l'année 2007 à 2017	42
<u>Figure 6</u> : Situation du crédit du Ministère en charge des Travaux Publics par rapport au budget de l'Etat entre 2007 et 2017	42
<u>Figure 7</u> : Répartition des sources de financement interne et externe par rapport aux budgets du Ministère en charge des Travaux Publics entre 2007 et 2017	44
<u>Figure 8</u> : Variations des taux d'exécution budgétaire traduisant les performances des réalisations budgétaires du Ministère en charge des Travaux Publics entre 2006 et 2016	52

INTRODUCTION

Madagascar est doté de ressources naturelles extraordinaires et de forte potentialité économique. Le pays dispose en effet, selon le Plan National de Développement (PND) 2015-2019¹, d'un capital naturel unique au monde et diversifié, d'un positionnement géostratégique avec un accès aux différentes zones de croissance rapide et aux marchés internationaux majeurs (par exemple : SADC², COMESA³, COI⁴, ACP⁵, etc.), ainsi qu'une population jeune et une main d'œuvre abondante à coût compétitif. Selon la Banque Mondiale (2015)⁶, le profil économique de Madagascar se compose premièrement d'un secteur primaire (agriculture-elevage-pêche) responsable d'environ 25% du produit intérieur brut (PIB) et utilisant 80% de la population ; deuxièmement d'une industrie (zones franches industrielles, agroindustriel, industries métallurgiques et du bois, industrie extractive, etc.) contribuant à 16% du PIB et employant 9% de la population active ; et troisièmement une secteur tertiaire utilisant 16% de la population active.

Les structures des organisations administratives, politiques et économiques adoptées à Madagascar ont toujours reflété ces catégories de secteurs d'activités. Le secteur tertiaire (dont fait partie le Bâtiment Travaux Publics (BTP), le tourisme, les banques, les assurances, etc.) est le plus important « producteur de richesse » avec 55% du PIB. Les activités du sous-secteur BTP, ont été toujours considérées comme des initiatives structurantes et les plus prometteuses en matière de création de richesse ; et elles ont été considérées comme prioritaires par les différentes administrations politiques du pays. Par exemple, l'administration coloniale a identifié des liens importants entre les Travaux Publics et le Commerce bien avant l'année 1900⁷, à partir desquels se sont vues initiées la construction de nombreuses routes et les études sur le tracé de la ligne Antananarivo-Toamasina. En 1928⁸, les colons ont instauré le Service de la Main d'œuvre des Travaux Publics d'Intérêt Général (SMOTIG) pour soutenir les intérêts de la France métropolitaine à travers le recrutement

¹République de Madagascar. 2014. Plan national de Développement 2015-2019.

²SADC: *Southern African Development Community* (Communauté de développement d'Afrique australe).

³COMESA: *Common Market for Eastern and Southern Africa* (Marché commun de l'Afrique orientale et australe).

⁴COI: Commission de l'Océan Indien.

⁵ACP: Groupe des Etats de l'Afrique-Caraïbes-Pacifiques.

⁶<https://donnees.banquemonde.org/pays/madagascar>. Accédé le 05 août 2017.

⁷Les travaux publics et le commerce à Madagascar. *Annales de Géographie*. Année 1900, 9(45):282-285.

⁸ Naal, G. 2016. Madagascar : De la colonisation à l'indépendance. <http://blog.grandes-latitudes.voyage/madagascar-de-la-colonisation-a-lindependance/>. Accédé le 05 août 2017.

d'une main-d'œuvre corvéable servant un régime de travail obligatoire. Après l'indépendance, les gouvernements qui se sont succédés ont continué d'attribuer de l'importance au sous-secteur BTP, en instaurant successivement des départements ministériels qui le prennent en charge.

Dans le temps actuel, les documents cadres stratégiques adoptés par le Gouvernement de la République de Madagascar attribuent une place importante aux orientations stratégiques pour la mise en place des infrastructures, des grands travaux et des équipements, tels qu'énoncée par la Politique Générale de l'Etat en 2014⁹. Par ailleurs, l'Axe 4 du Plan National de Développement 2015-2019, dans son objectif de « Renforcer les infrastructures d'épaulement et structurantes », accorde au BTP une place prépondérante au centre du développement durable du pays. En outre, le Ministère des Travaux Publics (MTP), avec l'Education Nationale, la Santé Publique, l'Agriculture, les Finances et Budget, la Fonction Publique, fait partie des six départements pilotes pour renforcer l'effectivité de l'exécution budgétaire, en intégrant un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) dans la Loi des Finances, depuis 2015¹⁰.

Toutefois, Madagascar avait traversé quatre ans et demi de crise politique. Une crise qui avait commencée en 2009 et qui a eu des conséquences très sévères sur les indicateurs économiques et sociaux du pays. Cette crise et l'énorme incertitude qu'elle fait peser sur les investissements ont mis un coup d'arrêt à l'élan économique. Ses impacts multiples ont frappé les secteurs privés et aussi les secteurs publics, car les sources de financement venant de l'extérieur sont à la baisse et a causé la diminution du budget alloué à chaque ministère par an. Il y a eu lieu aussi le désengagement des grands bailleurs, la suspension des aides au développement, le retrait des avantages économiques acquis. De ce fait, Madagascar est dans une grande impasse économique et cette situation est surtout causée par la succession des deux crises dont la crise politique actuelle et la crise financière internationale.

Certes, le MTP n'a pas pu échapper à cette incidence. C'est un secteur occupant une place essentielle dans l'économie malagasy. Œuvrant dans la création et l'entretien routier, il tient un rôle capital dans la croissance du pays, étant donné que la dégradation du réseau routier constitue l'un des blocages majeurs au développement économique.

⁹Republikan'i Madagasikara. 2014. *Enoncé du programme de mise en œuvre de la PGE*. Mai 2014.

¹⁰Ministère des Finances et du Budget. Sans date. *La programmation budgétaire pluriannuelle: CDMT global et CDMT ministériel: Guide méthodologique*. Republikan'i Madagasikara. Ministères des Finances et du Budget. Programme des Nations Unies pour le Développement. 35 p.

Le MTP étant un organisme public, il suit intégralement les règles établies par l'Etat dans son fonctionnement. Il est à souligner qu'il n'est pas indépendant financièrement. En effet, ses besoins en matière d'argent seraient satisfaits selon la disponibilité financière de l'Etat. Cela nous devance déjà à ce que réserve le traitement des dépenses ministérielles dès l'octroi du crédit budgétaire jusqu'au paiement des fournisseurs.

L'importance que revêt cette situation dans l'exécution budgétaire au sein du Ministère nous ont incité à choisir le thème intitulé « Impacts de la crise politique de 2009 sur l'exécution du budget d'investissements : Cas du Ministère des Travaux Publics ».

Pour mener à bien notre étude, les méthodologies adoptées sont : la prise de connaissance de l'environnement du centre de notre étude ; la consultation des ouvrages ; des sites web et des revus pour les recherches théoriques ; la constatation des faits ; les entretiens effectués auprès de la Direction des Affaires Financières (DAF) et la Direction de Suivi et de l'Evaluation (DSE) au niveau du MTP, et celles effectuées auprès du Ministère des Finances et du Budget ; ainsi que les analyses personnelles.

Nous avons divisé notre étude en deux volets bien distincts. La première sera consacrée à la description du centre d'intérêts, à une notion théorique de la crise financière, à l'exécution budgétaire du secteur public, ceci sans perdre de vue la méthodologie adoptée pour ce travail. Dans la deuxième partie, nous aborderons l'analyse des impacts de la crise 2009 sur l'exécution budgétaire en investissement, en parlant du financement interne et externe, ainsi que les analyses critiques en relevant les points forts et les points faibles, la formulation des processus et sans oublier les solutions et recommandations que nous apporterions à la fin de ce travail pour l'amélioration.

Une conclusion générale reprendra les points saillants de l'étude.

PREMIERE PARTIE : DESCRIPTION DU CENTRE D'ETUDES

Cette partie est scindée en trois chapitres. Le premier se focalise sur la présentation du Ministère, c'est-à-dire l'ensemble des renseignements concernant le MTP que nous avons choisi pour apporter notre étude. Afin de mieux cadrer notre analyse, nous avons choisi comme éléments du second chapitre les théories générales liées au thème, dont la notion théorique sur l'exécution budgétaire du Secteur des Travaux Publics. Enfin, le troisième décrit la méthodologie adoptée pour la réalisation de ce travail.

CHAPITRE I : PRESENTATION DU MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS

Section 1 : Environnement du Ministère des Travaux Publics

1.1. Historique¹¹

Le Ministère des Travaux Publics (MTP) a été créé en 1960 après la proclamation de l'indépendance de Madagascar. Depuis cette année, suite aux grandes réformes ayant survenu à chaque changement du Gouvernement et de ses membres, différentes dénominations se sont succédées grâce à la fusion ou la séparation du Ministère :

- **1960-1972** : il a été dénommé « Ministère des Travaux Publics, des Transports, de la Construction et des Postes et Télécommunication » suivant l'Ordonnance No. 60-060 du 18 juillet 1960, avec comme Ministre Monsieur LECHAT Eugène. Le Ministère avait été chargé des travaux publics, de l'urbanisme et de l'habitat, des bâtiments administratifs, du tourisme, des transports, de la poste et des télécommunications.
- **1975-1982** : il a été dénommé « Ministre des Travaux Publics, des Postes et Télécommunications » selon le Décret No. 88-025 du 22 janvier 1988 portant création du comité technique national pour le développement. Le Ministre de l'époque était RAHATOKA Salomon.
- **1982-2003** : il a été dénommé « Ministère des Travaux Publics ». Sept (07) ministres se sont succédés : RAMAHATRA Victor ; TSARANAZY Jean Emile ; HAMADA Olivier ; RAOELFILS Royal ; ANDRIANAIVO Sylvain ; RAYMOND Félicité ; et

¹¹Source: Centre de Documentation de la Direction de la Technologie de l'Information du Ministère des Travaux Publics.

LAHINIRIKO Jean. Le Ministère s'était lancé dans l'initiation et la reforme des projets sectoriels (transports, météorologie et hydrologie).

- **2003-2005 :** RAMANDIMBIARISON Zaza Manitranja a été nommé Vice Premier Ministre chargé des programmes économiques, ministre des Transports, des Travaux Publics et de l'Aménagement de Territoire. La vice-primature assurait l'entretien de l'ensemble du réseau routier, mais aussi, entre autres, de promouvoir le bien fonctionnement des chemins de fer.
- **2005-2009 :** RANDRIAMAMPIONONA Rolland était le Ministre des Travaux publics, des Transports et de la Météorologie. Le Ministère assurait la mise en œuvre de la construction et l'entretien des routes et autres ouvrages des travaux publics.
- **2009-2011 :** le Ministère a été dénommé « Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie ». Les ministres qui se sont succédés durant cette période sont : RAZAFIMANDIMBY Eric et RAZAFIMBELO Alain Manajary.
- **Mars 2011-novembre 2011 :** le Ministre était Monsieur RAZAFIMBELO Alain Manajary.
- **2012-2014 :** le Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie a été dirigé par le Colonel BOTOMANOVATSARA.
- **2014-2016 :** Le Ministère a été nommé « Ministère des Travaux Publics » et a été dirigé par RATSIRAKA Roland.
- **2016 à ce jour :** le Ministère des Travaux Publics est conduit par le Ministre RAZAFIMANDIMBY Eric.

1.2. Identification

1.2.1. *Le Ministère*

Le Décret No. 2014-294 du 16 mai 2014 fixant les attributions du Ministère des Travaux Publics ainsi que l'organisation générale de son Ministère stipule dans son article premier que « Le Ministre des Travaux Publics est chargé de l'élaboration, de la mise en œuvre et du suivi de la politique générale de l'Etat en matière des Travaux Publics ».

Déjà signalé auparavant, l'institution est dénommée actuellement « Ministère des Travaux Publics » depuis 2014 jusqu'à ce jour. C'est un organisme public réparti dans toutes les provinces et les régions de Madagascar. Son siège social se situe Rue RANAIVO Jules,

Boîte Postale 3378 Anosy, Antananarivo 101, Tél. +261 20 22 232 15, site web :<http://www.mtpm@gov.mg>.

1.2.2. Domaine d'activité et missions du MTP

Conformément au Décret No. 2014-294 relatif à l'organigramme et aux attributions du MTP, il est chargé de :

- Concevoir le plan de développement du secteur routier ;
- Assurer la maîtrise d'ouvrage de la construction, de la réhabilitation et de l'entretien des routes publiques et autres ouvrages des travaux publics (TP) ;
- Négocier et cosigner les conventions de partenariat avec le secteur privé, les organismes nationaux et internationaux (dons, prêts, financements) ;
- Mobiliser les moyens de l'Etat et les capacités du secteur privé pour développer les réseaux routiers ;
- Assurer la protection du patrimoine routier ;
- Assurer des formations aux métiers du secteur des TP et celle des structures décentralisées ;
- Veiller à l'adaptation aux besoins et à la qualité de l'offre de formation aux métiers du secteur ;
- Assurer le respect des normes techniques et environnementales dans la mise en œuvre de tous les projets routiers ;
- Exercer la tutelle directe de toutes les entreprises publiques et parapubliques ainsi que des organismes rattachés dont l'objet relève des secteurs des TP.

Le but final est de doter le pays d'infrastructures routières nécessaires à son développement économique.

1.3. Moyens et outils

1.3.1. Moyens humains

Au niveau humain, la structure organisationnelle du MTP reflète l'importance et le profil de la composante humaine qui contribue à la réalisation des activités inhérentes aux missions du Ministère.

1.3.2. Moyens matériels

En tant que ministère qui détient une importante responsabilité, les moyens matériels utilisés par le MTP doivent être des plus performants, avec des opérations majoritairement

effectuées par des outils informatisées. A part les matériels informatiques, le MTP est assez bien équipée par d'autres matériels pour son fonctionnement dont les matériels de transport, les matériels de bureau, les équipements, etc.

1.3.3. Moyens et outils d'exécution budgétaire

Dans l'exécution budgétaire des recettes et des dépenses, le Ministère concourt à l'informatisation des tâches par l'adoption du logiciel « Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques » (SIIGFP)¹². Il suit les mêmes principes que les autres Etablissements Publics exerçant sur le territoire de la République de Madagascar (voir Chapitre II, Section 2, paragraphe 2.1.1).

Après avoir pris connaissance des missions, des activités et des moyens que le MTP dispose dans la réalisation de ses activités, il est essentiel d'apprécier la structure générale du Ministère pour savoir plus sur son environnement interne.

1.3.4. Ressources financières du MTP

Les ressources financières du MTP sont constituées par les sources internes et externes dont nous allons voir maintenant les compositions.

a. Ressources financières internes

Elles sont composées par les Ressources Propres Internes (RPI), les Droits et Taxes à l'Importation (DTI), et les Taxes sur les Valeurs Ajoutées (TVA). Au niveau du Ministère des Finances et du Budget, des codes sont attribués à chaque financement dont RPI (code 10) ; DTI (code 20) ; et TVA (code 30).

b. Ressources financières externes

Les financements extérieurs sont composés des aides extérieures qui sont les subventions (SUBV, code 60), les Fonds de Contre Valeur (FCV, code 40) et les emprunts extérieurs (EE, code 70).

¹²Voir http://www.mefb.gov.mg/index.php?option=com_content&view=article&id=329&Itemid=332.
Accédé le 18 novembre 2017.

Section2 : Structure générale du Ministère des Travaux Publics

2.1. Organigramme du MTP

L'organigramme du MTP est résumé par la figure 1 suivante.

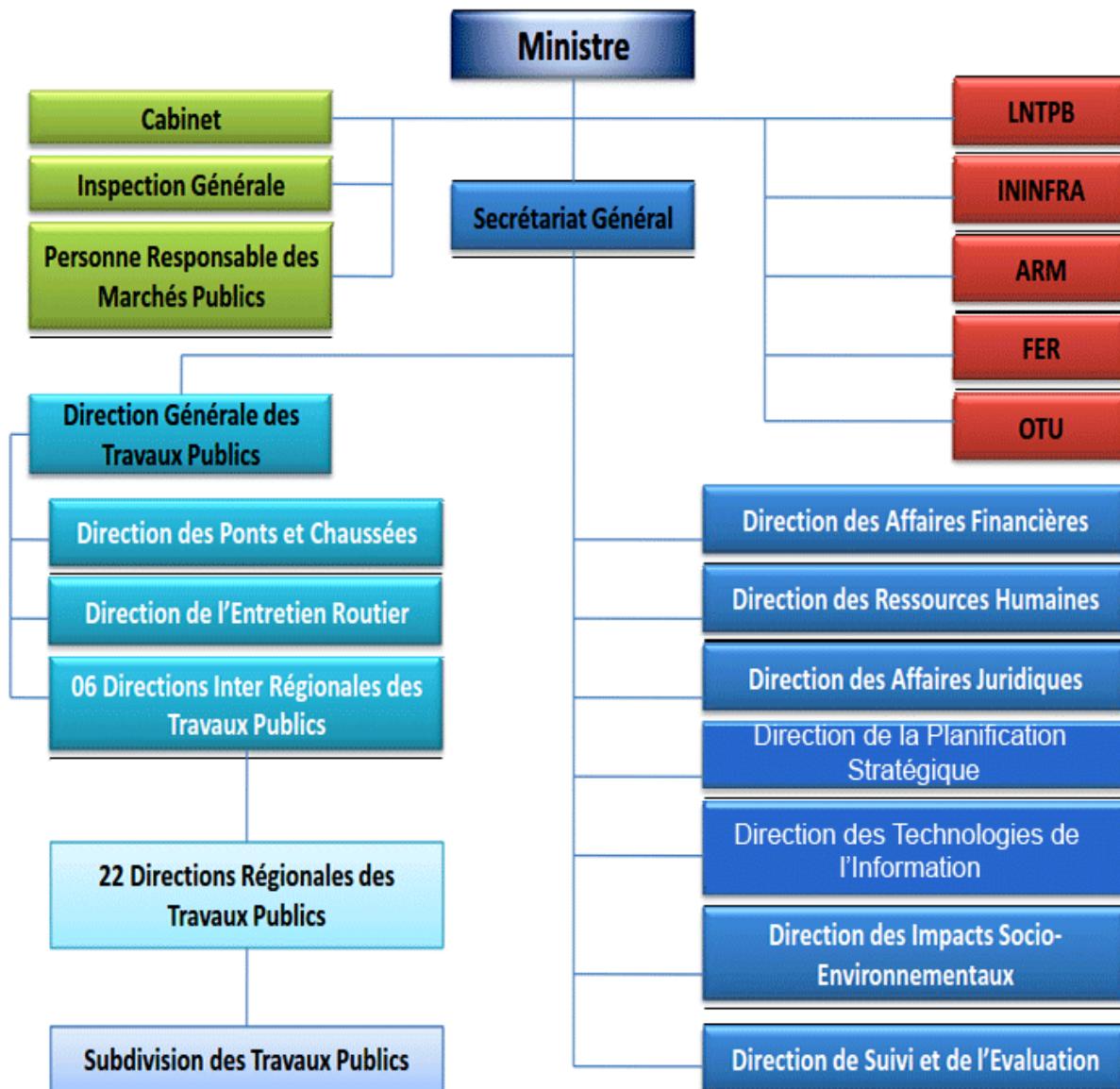


Figure 1 : Organigramme du Ministère des Travaux Publics selon le Décret No. 2014-294.

Source : Décret No. 2014-294 fixant les attributions du MTP ainsi que l'organisation générale de son Ministère du 16 mai 2014.

2.2. Organisation générale du Ministère des Travaux Publics et ses attributions

En son article 02, le décret No. 2014-294 du 16 mai 2014 fixe l'organisation générale du MTP comme suit :

- Le Cabinet du Ministre ;
- Le Secrétariat Général ;
- La Direction Générale ;
- Les Directions et Services ;
- Les Organismes sous tutelle et rattachés ;
- La Cellule de Passation des Marchés et de Suivi des Travaux ;
- L'Inspection Générale.

2.2.1. Le Cabinet du Ministre

Dirigé par le Directeur du Cabinet qui est le collaborateur direct du Ministre, le Cabinet du Ministre assiste techniquement et politiquement ce dernier dans l'accomplissement de sa mission. Il est chargé d'instruire et de traiter les dossiers, suivant les directives du Ministre et d'exécuter les décisions y afférentes. Il est responsable de la supervision et du fonctionnement de l'ensemble du Cabinet.

Il est nommé par un arrêté du MTP.

2.2.2. Le Secrétariat Général

Le Ministre est secondé par le Secrétaire Général (SG) dans l'exercice de ses attributions. Il a pour mission d'assurer la coordination, l'harmonisation et le suivi des activités des différents départements du Ministère. A ce titre, il est le premier responsable de l'administration du MTP et a une autorité sur les Directeurs Généraux, Centraux, Interrégionaux et Régionaux des Organismes sous tutelle et rattachés et des Services des TP.

Le SG est nommé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre.

2.2.3. Les Directions rattachées au Secrétariat Général

Il comprend huit (08) directions rattachées qui sont dirigées par un Directeur nommé par Décret pris en Conseil des Ministères, sur proposition du Ministre des TP dont :

- La Direction Général des Travaux Publics (DGTP) ;
- La Direction des Affaires Financières (DAF) ;
- La Direction des Ressources Humaines (DRH) ;
- La Direction des Affaires Juridiques (DAJ) ;

- La Direction de la Planification Stratégique (DPS) ;
- La Direction des Technologies de l'Information (DTI) ;
- La Direction des Impacts Socio-Environnementaux (DISE) ;
- La Direction de Suivi et de l'Evaluation (DSE).

Par ailleurs, le SG dispose deux(02) services :

- Une Cellule de Communication ;
- Un Service d'Appui à la Coordination.

a. La Direction Générale des Travaux Publics (DGTP)

La DGTP est dirigée par un Directeur Général (DG). Il assure l'élaboration et la mise en œuvre de la politique du Ministère en matière des TP. Ace titre, le DG anime, coordonne, suit et contrôle les activités des différentes directions et services placés sous son autorité. Il peut recevoir subdélégation du Ministre ou délégation du SG pour signer les actes et correspondances qui lui sont confiés par ces derniers.

Les Directions rattachées au DGTP sont :

- La Direction des Ponts et Chaussées (DPC) ;
- La Direction de l'Entretien Routier (DER) ;
- Les six (06) Directions Interrégionales des TP (DIRTP) ; et
- Les 22 Directions Régionales des TP (DRTP).

La DGTP dispose de :

- Un Service des Affaires Générales ; et
- Un Service d'Appui Technique.

b. La Direction des Ponts et Chaussées (DPC)

La Direction est chargée de définir, de proposer et programmer les stratégies d'aménagement des infrastructures routières nationales. Elle met en œuvre le développement des normes et spécifications techniques en matière d'aménagement routier. Elle assure le contrôle technique et règlementaire des opérations d'investissement dont elle a l'opportunité.

Elle dispose de :

- Un Service des Routes ; et
- Un Service des Ouvrages d'Art.

c. La Direction de l'Entretien Routier (DER)

Elle est chargée de définir, de proposer et programmer les stratégies d'entretien des infrastructures routières nationales. Elle met en œuvre le développement des normes et spécifications techniques en matière d'entretien routier. Elle assure le contrôle technique et réglementaire des opérations d'entretien dont elle a l'opportunité de réaliser.

Elle dispose de :

- Un Service des Routes ; et
- Un Service des Ouvrages d'Art.

d. Les 06 Directions Interrégionales des TP (DIRTP)

Ce sont les structures déconcentrées qui représentent et prolongent les actions du Ministère au niveau des six chefs lieux de provinces (Antananarivo, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina et Toliara). Les DIRTP coordonnent la mise en œuvre des stratégies locales et fournissent des services de proximité à travers notamment les Directions Régionales relevant de leur circonscription. Elles disposent chacune de :

- Un Service des Ponts et Chaussées ;
- Un Service de Programmation et Gestion des Réseaux ; et
- Un Service Administratif et Financier.

e. Les 22 Directions Régionales des TP (DRTP)

Chaque Direction Régionale est dirigée par un Directeur. Elles sont à la fois des structures déconcentrées du Ministère et des services d'appui technique aux régions. Elles sont chargées de la mise en œuvre des stratégies locales et fournit des services de proximité entrant dans le cadre de ses responsabilités.

Elles disposent de :

- Un Service des Ponts et Chaussées ; et
- Un Service Administratif et Financier.

Des subdivisions peuvent être installées au niveau des districts pour prolonger les activités des Directions Régionales le cas échéant.

f. La Direction des Affaires Financières (DAF)

C'est la direction où nous avons passé notre stage. Elle assure la bonne marche des affaires financières du Ministère. Elle organise, en collaboration avec la Direction de la

Planification, l'élaboration du budget du Ministère et en assure l'exécution et le suivi. Elle est responsable de la gestion rationnelle des équipements et infrastructures administratifs du Ministère. Le Directeur est nommé par Décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre des TP.

Elle dispose de :

- un Service du Budget, lieu de notre stage ; et
- un Service du Patrimoine.

g. La Direction des Ressources Humaines (DRH)

La Direction élabore et met en œuvre la politique de gestion des Ressources Humaines du Ministère et assure la gestion administrative des agents. Elle pilote le plan de redéploiement du personnel et veille à ce titre à la gestion prévisionnelle des emplois et de la formation professionnelle, à la sécurité sanitaire et à la régularisation des soldes des agents. Le Directeur est nommé par Décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre des TP.

Elle dispose de :

- Un Service de l'Administration du Personnel et de la Gestion des Effectifs ;
- Un Service de Renforcement des Capacités ; et
- Un Service Médico-Social.

h. La Direction des Affaires Juridiques (DAJ)

Elle est chargée de procéder à l'étude et à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires et des conventions touchant le MTP. A cet effet, elle joue le rôle de conseiller juridique et d'interlocuteur du Ministère pour les affaires contentieuses. Le Directeur est nommé par Décret pris en Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre des TP.

Elle dispose de :

- Un service de la Législation ; et
- Un service des litiges et contentieux.

i. La Direction de la Planification Stratégique (DPS)

La Direction est responsable de la conception du plan de développement du secteur routier et assure l'orientation et la planification de l'expansion du secteur routier, ainsi que la préparation et l'élaboration du budget du Ministère et de ses démembrements. Elle conçoit les

conventions de partenariats avec le privé, les organismes nationaux et internationaux (dons, prêts, financements, études).

Elle dispose de :

- Un Service des Etudes et de la Planification ;
- Un Service de la Programmation Budgétaires ;
- Un Service des Normes.

j. La Direction des Technologies de l'Information (DTI)

Elle assure l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans la gestion des TP et est chargée la gestion des informations inhérentes aux TP. Ceci à travers notamment la mise en place des bases de données et l'informatisation de ses structures. En outre, elle assure le développement, l'utilisation et la maintenance des logiciels et équipements informatiques en mettant à la disposition de l'ensemble du personnel du Ministère les outils de communication et d'information (internet, intranet, site web). Elle gère le Centre d'Information et d'Accueil et le Centre de Documentation et d'Archivages du Ministère.

Elle dispose de :

- Un Service du Système d'Information ;
- Un Service des Réseaux et des Innovations Technologiques ; et
- Un Service de la Maintenance.

k. La Direction des Impacts Sociaux et Environnementaux (DISE)

Elle est chargée de l'intégration des dimensions environnementales et sociales dans les programmes des TP, et assure la coordination et le suivi de la gestion des impacts sociaux et environnementaux, conformément aux politiques environnementales et sociales du pays.

La Direction dispose de :

- Un Service des Impacts Sociaux ; et
- Un Service des Impacts Environnementaux.

l. La Direction du Suivi et de l'Evaluation (DSE)

Elle est chargée du suivi et de l'évaluation des programmes d'actions du Ministère, conformément à un cadre logique normalisé des projets. Avec les différentes Directions techniques et administratives, cette Direction assure la coordination de l'établissement des

tableaux de bord, des indicateurs d'avancement/de performances/d'impacts, ainsi que celle des rapports périodiques requis par le Gouvernement et les partenaires financiers.

Elle dispose de :

- Un Service des Etudes et des Enquêtes Socio-économiques ; et
- Un Service du Suivi et de l'Evaluation.

2.2.4. Les organismes sous tutelle et rattachés au Ministère des Travaux Publics

Le MTP est en étroite collaboration avec des organismes sous tutelles et rattachés. Ce sont les entreprises publiques et parapubliques, ainsi que les organismes dont l'objet relève des secteurs des TP :

- L'Autorité Routière de Madagascar (ARM) ;
- L'Office des Travaux d'Urgence (OTU) ;
- Le Fonds d'Entretien Routier (FER) ;
- Le Laboratoire National des Travaux Publics et du Bâtiment (LNTPB) ; et
- L'Institut National de l'Infrastructure (INFRA).

a. L'Autorité Routière de Madagascar (ARM)

L'ARM est un établissement public créé par la Loi No. 2005-046 du 24 avril 2006. Elle est placée sous la tutelle administrative et technique du Ministère chargé des TP et sous la tutelle financière du Ministère chargé des Finances. L'Autorité Routière, en sa qualité de Maître d'ouvrage Délégué, exécute les programmes arrêtés par le Ministère chargé des TP.

L'ARM a pour rôle la gestion du réseau des routes nationales. A ce titre, elle est mandatée pour la mise en œuvre des travaux de construction, de maintenance et d'exploitation du réseau des routes nationales qui lui sont confiées par le Ministère chargé des Travaux Publics par lettre de mission statutaire, y compris les bacs et ouvrages d'art qui y sont liés et outre la gestion des emprises des routes nationales.

Par ailleurs, à la requête d'autres Maîtres d'Ouvrages (p. ex. Régions et Communes) dans le cadre de conventions particulières, l'ARM peut être chargée de la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux routiers autres que les routes nationales qui lui sont confiées.

b. L'Office des Travaux d'Urgence (OTU)

L'OTU est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) créé le 10 octobre 2006 par le Décret No. 2006-765. Il est doté de personnalité morale, d'autonomie

administrative et financière. C'est un organisme rattaché qui a pour mission globale d'assurer les travaux d'urgence à caractère stratégique et d'intérêt public qui relèvent des secteurs des Travaux Publics. L'OTU a pour attributions de :

- Veiller à ce que les prestations par une situation vitale et imprévue soient immédiates ;
- Mettre en place un système d'alerte et d'information fluide permettant de déclencher des interventions rapides ;
- Mobiliser les ressources nécessaires et adéquates pour assurer la mission ;
- Développer un système de partenariat dynamique pour faciliter les tâches ; et
- Traduire en plan opérationnel les missions qui lui sont confiées.

c. Le Fonds d'Entretien Routier (FER)

Le FER est créé le 01 novembre 1997 par la Loi No. 97-035. Sa mission principale est de recevoir et d'administrer les fonds destinés à l'entretien de toutes les routes sur le territoire national, quelle que soit leur classification définie dans la charte routière (routes nationales, routes régionales, routes départementales, routes communales et voies de dessertes), y compris les bacs, les ouvrages d'art routier et les autres infrastructures s'y rapportant (voies, assainissement, etc.).

Les principaux objectifs du FER sont de :

- Assurer à 100% l'entretien des routes nationales ;
- Contribuer à l'entretien des routes autres que nationales selon la classification dans la charte routière ;
- Participer aux travaux d'intervention d'urgence ; et
- Prendre part à l'entretien périodique des routes nationales.

Il est important de préciser que le FER n'intervient pas dans le processus d'attribution de marché pour tous travaux routiers. La mission du FER est strictement limitée au paiement des dossiers conformes aux procédures. Tous les actes opérés avant et après le paiement relèvent de la compétence du maître d'ouvrage, c'est-à-dire le MTP, à savoir :

- le choix de l'axe objet de l'intervention ;
- le type d'intervention à réaliser ;
- la passation des marchés ;
- le contrôle et la surveillance des travaux ;
- l'établissement des dossiers de paiement ;
- la réception des travaux après exécution ; ainsi que

- le suivi pendant la période de garantie.

d. Le Laboratoire National des Travaux Publics et du Bâtiment (LNTPB)

Le LNTPB a été créé en 1954. Il fonctionne sous tutelle du MTP. C'est un établissement spécialisé dans le contrôle et l'expertise des travaux du secteur BTP à Madagascar. Il est le garant de la qualité géotechnique des travaux du secteur Génie Civil et des TP pour le compte de l'Etat Malagasy. Il assure aussi la certification technique et l'agrément des laboratoires géotechniques privés.

Ses domaines d'intervention sont :

- Géotechnique et mécanique des sols ;
- Etude et contrôle géotechnique des routes, ouvrages et bâtiments ;
- Recherche et expérimentation des nouveaux matériaux ;
- Etude et contrôle des qualités des matériaux de construction ; et
- Mise en place des normes adaptées au contexte local.

e. L'Institut National de l'Infrastructure (ININFRA)

L'institut est fondé suivant le Décret No. 88-356 du 21 septembre 1988 sous le statut d'EPIC. C'est un établissement de formation professionnelle qualifiante, noyau du pôle sectoriel BTP exerçant dans le domaine du renforcement de capacité et de la formation.

Après avoir parcouru l'environnement du MTP, passons maintenant à la notion théorique sur l'exécution budgétaire au sein du secteur public qui va servir à l'exécution de l'analyse des impacts de la crise de 2009 sur l'exécution du budget d'investissement du Ministère.

CHAPITRE II : NOTION THEORIQUE DU CADRE DE L'ETUDE : (1) L'EXECUTION DU BUDGET DANS LE SECTEUR PUBLIC ET (2) APPROCHE METHODOLOGIQUE ADOPTEE

Ce chapitre est introduit dans ce document pour donner un aperçu académique à l'ouvrage et afin d'orienter les analyses que nous allons apporter dans la Deuxième Partie. Etant donné que notre thème concerne l'impact de la crise de 2009 sur le budget d'investissement du MTP, il est donc nécessaire de connaître le fonctionnement de l'exécution budgétaire du secteur public. La seconde section retrace la méthodologie adoptée.

Section 1 : Notion théorique sur l'exécution budgétaire du secteur public¹³

1.1. Notions théoriques relatives aux finances publiques

Les finances publiques sont les deniers publics, qui se traduisent par l'ensemble de l'argent de l'Etat, soit l'ensemble des recettes et des dépenses des administrations publiques telles que l'Etat central, les collectivités territoriales et les autres établissements liés à l'Etat. Elles ont pour objet, « l'étude des problèmes financiers concernant les administrations publiques, les mécanismes qui s'y rapportent et les règles juridiques qui leurs sont appliqués »¹⁴.

Les finances publiques englobent l'ensemble des activités dont les politiques, les stratégies et les mesures à prendre qui ont rapport à la gestion des recettes et des dépenses de l'Etat central, des collectivités territoriales et des autres établissements liés à l'Etat. Ces dépenses et ces recettes sont régies par une loi appelée « Loi de Finances ».

1.1.1. Loi de Finances

Selon l'article premier de la Loi Organique No. 2004-007 sur les Loi de Finances (LOLF), la Loi de Finances détermine, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en

¹³Extrait essentiellement de Direction Générale du Budget. Sans date. *Guide de l'exécution budgétaire version ordonnateur secondaire*. Ministère des Finances et du Budget. Direction Générale du Budget. <http://www.dgbudget.mg/documents/files/Guide-de-l-execution-budgetaire-version-ordsec.pdf>.

Téléchargé le 11 août 2017.

¹⁴BUISSON, J. 209. *Finances Publiques*. Collection « Mémentos Dalloz » 14^èEdn. Edition Dalloz. Paris, France. 490 p.

réulte compte tenu des contraintes d'ordre macro-économique. La Loi de Finances est un acte adopté et autorisé par le Parlement.

On distingue trois principales catégories de Lois de Finances : Lois de finances initiales (LFI), Loi de Finance Rectificatives (LFR) et Loi de Règlement ; mais il y a aussi ce qu'on appelle le Décret d'avance et la Loi Organique sur la Loi des Finances. Dans notre cas, nos principaux intérêts se situent aux LFI, LFR et Loi de Règlement.

1.1.2. Loi de Finances de l'année ou Loi de Finances Initiale (LFI)

C'est la Loi de Finances établie au début de l'année. C'est un acte donnant au Gouvernement l'autorisation de la perception des recettes et de paiement des dépenses constituant le budget voté. C'est cette autorisation qui donne à la Loi de Finances son caractère fondamental.

1.1.3. Loi de Finances Rectificative (LFR)

Cette loi modifie certaines dispositions de la LFI au cours de l'année budgétaire en cas de nécessité. Elle est votée afin de donner au Gouvernement une autorisation des mouvements de crédits ou de ré-estimation du niveau des recettes.

1.1.4. Loi de règlement

Cette loi constate le montant définitif des recettes encaissées et des dépenses ordonnancées au cours de l'année budgétaire considérée, et qui approuve les différences entre les résultats et les prévisions établies dans la loi de finances initiale, complétée des lois de finances rectificatives.

1.1.5. Différentes sortes de budget

Au sein des organismes publics, il existe deux sortes de budget : le budget de l'Etat et le budget de programme.

a. Budget de l'Etat

Selon la LOLF, le budget est un document comptable annexé à la Loi de Finances relatant les détails des opérations contenues dans cette Loi. C'est la traduction chiffrée des dispositions de la Loi de Finances (politiques macro-économiques et stratégie de développement). Il retrace la nature, le montant et l'affectation des recettes et dépenses de l'Etat, des collectivités ou Etablissements Publics pour un exercice budgétaire annuel (du 1er janvier au 31 décembre pour Madagascar). Par ailleurs, le budget est une référence pour les

Ministères et les institutions publiques dans l'accomplissement de leurs missions, de leurs programmes, de leurs activités et l'atteinte de leurs objectifs. D'où la notion de « budget de programme ».

b. Le budget de programme

Le budget de programme est un mode de présentation du budget dans les ministères, afin de rationaliser les choix budgétaires, et est communiqué au Parlement à titre d'information. Il présente les crédits d'un ministère déterminé en les classant par objectifs, ou par groupes de programme.

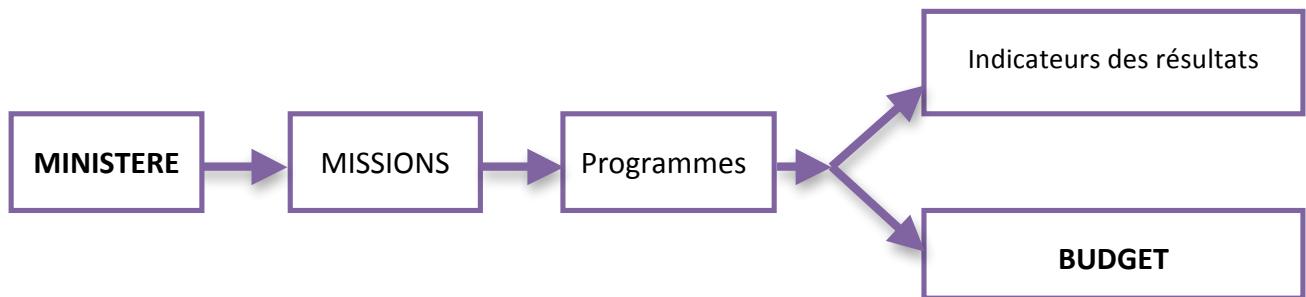


Figure 2 : Schéma montrant le concept de budget de programme.

Source : Nous-mêmes, adapté du *Guide de l'exécution budgétaire version ordonnateur secondaire* du Ministère des Finances et du Budget.

1.2. Théorie sur l'exécution budgétaire de l'Etat

Le budget est utilisé par l'Etat comme un dispositif de gestion des finances publiques. L'exécution budgétaire figure parmi les différentes étapes du cycle du budget de l'Etat. Ces phases sont :

- i. La préparation du budget ;
- ii. Le décret pris en Conseil des Ministres ;
- iii. Le vote du budget ;
- iv. L'exécution ;
- v. Le suivi ;
- vi. La modification de la Loi de Finance ; et
- vii. Le contrôle des résultats.

1.2.1. *Le budget et son rôle*

Les budgets peuvent être considérés comme un **état prévisionnel des recettes et des dépenses présumées**, qu'une personne morale ou physique aura à encaisser et à effectuer pendant une période donnée. Cette période **coïncide** souvent, pour les entreprises, avec la durée de l'exercice comptable. Ils chiffreront des plans en exprimant en termes comptables et financiers des plans d'actions à horizon à court terme.

Le budget est aussi un **moyen de prévision et de contrôle**, afin de porter une **évaluation entre la prévision et l'accompli**. La prévision peut se traduire dans le domaine du budget comme une **planification**. Ainsi, pour pouvoir prendre des décisions stratégiques, il est essentiel de se projeter dans le futur, afin d'estimer l'impact potentiel des choix actuels. Par ailleurs, une dépense doit être rattachée à un but qu'elle suppose servir. De ce fait, pour atteindre ce but, des moyens sont nécessaires.

En revanche, le **contrôle** consiste à l'évaluation qui comprend à la fois l'analyse de ce qui est réalisé par ce qui est prévu, ainsi que la mise en évidence des corrections à apporter.

En bref, on peut résumer que les **budgets sont des instruments de contrôle** utilisés dans l'univers de la gestion. Ce sont des moyens de prévoir, de contrôler et de motiver car il met en relation le plan d'action, les buts et les moyens indispensables. Les budgets sont avant tout, le chiffrage de couples objectifs et moyens¹⁵.

a. *Les principes budgétaires (adopté de la Loi Organique No. 2004-007 sur les Lois des Finances)*

La présentation du budget de l'Etat est régie par le droit budgétaire classique et doit respecter les principes budgétaires. Il existe cinq principes budgétaires à Madagascar : (1) le principe de l'Annualité ; (2) le principe de Spécialité ; (3) le principe de l'Universalité ; et le principe de l'Unicité.

Le principe de l'Annualité

Cela signifie que le vote et les autorisations budgétaires se font annuellement. A cet effet, les autorisations budgétaires sont données pour un an et plus précisément pour une année civile. Les crédits accordés par les lois de finances doivent être consommés avant le 31 décembre de l'année pour laquelle ils ont été votés, sinon, ils se trouvent annulés (dégagés) ou

¹⁵Buisson, J. 209. *Finances Publiques*. Collection « Mémentos Dalloz » 14^e Edn. Edition Dalloz. Paris, France. 490 p.

doivent faire l'objet d'un report dans les conditions prévues par la loi organique relative aux lois de finances, c'est pour le respect du principe « zéro budgeting ».

Le principe de l'Unicité

C'est une règle de forme et de présentation qui consiste à retracer le budget de l'Etat dans un document unique, c'est-à-dire dans la Loi de Finances. Ce principe exprime la nécessité de faire figurer dans un seul budget toutes les recettes et toutes les dépenses de l'Etat. Il a essentiellement comme but d'offrir aux Parlements une vision globale et complète des prévisions des recettes et des dépenses afin qu'il puisse faire un contrôle effectif sur les finances de l'Etat.

Le principe de l'Universalité

Il postule le regroupement des recettes et des dépenses. Il renferme deux règles :

- la non affectation des recettes aux dépenses ; et
- la non contraction des recettes et des dépenses, sauf pour quelques dispositions particulières.

A cet égard, **la non-affectation des recettes aux dépenses** vise à éviter que chaque catégorie de recettes soit réservée à la couverture d'une seule catégorie de dépenses. Ainsi, les dépenses et les recettes sont considérées comme deux masses indépendantes, sans lien autre que global.

En revanche, **la réglée non-contraction des recettes** insiste sur la séparation de l'enregistrement des opérations de dépenses et des opérations de recettes, quelque soit le cas existant.

Le principe de Spécialité

Il postule que les crédits budgétaires doivent être regroupés par Ministère, par Mission et puis subdivisés en Programme. Donc, l'orientation générale de cette présentation est surtout de faire favoriser la répartition des crédits en fonction de leurs objectifs selon les missions de chaque organisme public.

Le principe de Sincérité

Il réclame que les Lois des Finances présentent l'image fidèle de la situation financière de l'Etat. Les Lois des Finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des

charges de l'Etat. Ce principe de sincérité budgétaire implique **l'exhaustivité**, la **cohérence** et **l'exactitude** des informations financières fournies par l'Etat.

b. Les principes et règles de la comptabilité publique

La comptabilité est un système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, de classer, d'évaluer, d'enregistrer des données de base chiffrées ou non correspondant aux opérations de l'entité et de présenter des états financiers donnant une image fidèle de la **situation financière**, de la **performance** et des **variations de la situation financière** de l'entité **à la date de clôture des comptes**.

La comptabilité publique ne concerne que les activités des personnes publiques. **Son but** est de **retracer aussi bien les opérations de recettes que les opérations de dépenses** de l'Etat. Comme celui des entreprises privées, l'Etat, lui aussi, a des règlements comptables régissant sa comptabilité. Ces règles se fondent par les trois principes fondamentaux, et elles sont appliquées par le Décret No. 68-080 du 13 février 1968.

L'objectif principal de la comptabilité publique est de contrôler l'emploi des crédits budgétaires et d'enregistrer la perception des recettes ainsi que d'assurer la conformité de l'exécution budgétaire avec les autorisations données par la Loi de Finances.

Comme celui des entreprises privées, la comptabilité publique a ses propres principes, qui sont : (1) le principe de la **Séparation des ordonnateurs et des comptables** ; (2) le principe de **Légalité des recettes et des dépenses** ; et (3) le principe de l'**Unité de caisse**.

Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

Ce principe consiste à une **division naturelle des tâches entre l'ordonnateur et le comptable**. Celles des ordonnateurs sont diversifiées et consistent à :

- recruter des fonctionnaires, à passer du marché avec les prestataires ;
- octroyer des subventions ; et
- assurer le fonctionnement des services publics.

En revanche, les tâches des comptables sont uniformes qui se réduisent à l'encaissement et au décaissement des fonds ainsi qu'à leur conservation. On dit que ce sont des **opérations comptables** car il n'existe pas de manipulation matérielle de fonds mais l'Etat utilise des **moyens de paiement par écriture**.

Le principe de légalité des recettes et des dépenses

Il rappelle que les dépenses et les recettes de l'Etat ne sont pas légales tant que le Parlement ne donne pas son accord au Gouvernement sur l'autorisation de procéder aux dépenses et l'obligation de percevoir les recettes via la Loi de Finances.

La Loi de Finances est donc un **acte de prévision** qui constitue un tableau évaluatif et comparatif des recettes à encaisser et des dépenses à réaliser. Ces dépenses et ces recettes sont distinguées et décomposées en Chapitres et après, la Loi de Finances dégage la différence entre le montant total des dépenses autorisées et celui des recettes prévues.

Le principe de l'unité de caisse

Signifie que tous les organismes publics n'ont qu'une seule caisse qui est le Trésor Public, qui l'unique caisse de l'Etat où on effectue les opérations d'encaissement et de décaissement. En outre, seuls les comptables publics sont habiletés à manier les fonds publics du Trésor.

En bref, toutes les activités des établissements publics sont régies par ces principes. Dans la gestion budgétaire de l'Etat, ces principes constituent des outils de gestion uniformisant la gestion des activités publiques. A part ces principes, il existe encore des textes et d'autres règles, ainsi que des notes qui sont servis à titre de balises, de réglementation dans l'exécution des services publics.

1.3. Les différentes phases administratives et comptable du budget d'exécution

La chaîne de la dépense publique est constituée par les quatre phases à suivre pendant l'exécution des dépenses de l'Etat. Ces phases sont : (1) l'engagement ; (2) la liquidation ; (3) l'ordonnancement ou le mandatement ; et (4) le paiement.

1.3.1. L'engagement

Constituant la première étape de la phase administrative de la dépense publique, l'engagement est un acte par lequel **un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation dont laquelle résultera une charge**. Il est effectué par le Ministre qui est l'ordonnateur principal du Ministère ou par les Ordonnateurs Délégués ou Secondaires (voir ce chapitre, sous-section 4). Seuls ces derniers qui ont la qualité pour engager les dépenses affectées au ministère.

1.3.2. *La liquidation*

Cette deuxième phase a pour objet de **vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense**. Provoquée par l'engagement, la dépense n'est réelle que s'il en résulte une dette. La liquidation consiste alors à vérifier la réalité de la dette et à en mesurer l'exactitude du montant.

De ce fait, cette vérification se fait à partir des pièces justificatives et à partir des faits (livraisons, travaux accomplis, existence d'un dommage subi, etc.). Ce sont les **Gestionnaires d'activités (GAC)** qui sont **chargés de liquider les dépenses de l'Etat**, sinon, elles sont liquidées par les **Comptables du Trésor chargés du paiement**.

1.3.3. *L'ordonnancement ou le mandatement*

L'ordonnancement est la troisième et la dernière étape de la phase administrative de la chaîne de dépense publique. C'est un acte par lequel **l'Ordonnateur** (que ce soit l'Ordonnateur Principal ou l'Ordonnateur Délégué) **donne l'ordre au Comptable Public de payer une dette ou une dépense** conformément aux résultats de la liquidation.

Les ordonnances et les mandats doivent respecter les règles budgétaires (imputation correcte, disponibilité des crédits, etc.) et ne peuvent être émis que sur la caisse du comptable assignataire, c'est-à-dire sur la caisse du comptable auprès duquel leur auteur est accrédité.

D'après la réalité qu'on a observé au MTP, les ordonnances et les mandats doivent être en principe, présentés au Contrôleur Financier pour être visés par ce dernier et à titre de contrôle à priori, mais l'application du Décret No. 2008-1247 donne exception à ce principe.

Ce dernier porte sur la **généralisation de l'application du Contrôle Hiérarchisé des Engagements de Dépenses (CHED)**. Cet arrangement a pour objet d'accélérer l'exécution budgétaire, de définir les critères de modulation du CHED et de définir les modalités pratiques des engagements appliqués au CHED non soumis au visa du contrôle financier.

En pratique, les dépenses inférieures ou égales à 700 000 MGA (sept-cent mille Ariary) sont dispensées du visa du Contrôle Financier et ce, quelles que soient la nature de la dépense et la procédure y afférente, bref le contrôle à priori. De même pour les dépenses, quel que soit leur montant, qui entrent dans le cadre d'application du CHED à savoir :

- les loyers dus en application des baux et actes de location ayant déjà reçu le visa du Contrôle Financier ;
- les redevances d'eau et électricité ;

- les redevances téléphoniques ;
- les frais de carburant et lubrifiant ;
- les contributions internationales ;
- les frais de transport faisant l'objet de factures proforma délivrées par les compagnies aériennes ;
- les dépenses de solde de la Catégorie 2 du Budget Général et celles des pensions des deux caisses : (1) la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM) ; et (2) la Caisse de Prévoyance et de Retraite (CPR).

1.3.4. *Le paiement*

Le paiement constitue la **phase comptable** de l'opération et le règlement de la dépense. C'est un acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette en payant ses fournisseurs. En effet, ce sont les comptables assignataires qui paient et c'est effectivement le Trésor qui décaisse l'argent.

Dans cette phase, le Comptable joue aussi le rôle de contrôleur et effectue des vérifications très importantes sur :

- la validité générale du paiement ; et
- la validité et la régularité des pièces justificatives, c'est-à-dire un contrôle complet de forme et de fond.

Dans son régime de compétence, le comptable doit obligatoirement payer si le dossier est régulier et de refuser le paiement dans le cas contraire.

1.4. *Les principaux acteurs dans l'exécution du budget*

Il y a huit principaux acteurs de la gestion du budget de programme : (1) Le Premier Ministre ; (2) Le Coordonnateur de Programme ; (3) Le Responsable de Programme ; (4) Les Ordonnateurs secondaires ; (5) La Personne Responsable des Marchés Publics ; (6) Les Gestionnaires d'Activités ; (7) Les Responsables Droits et Taxes à l'Importation ; et (8) Les Responsables des Taxes sur les Valeurs Ajoutées.

a. *Le Premier Ministre*

Selon la Loi Organique sur les Lois des Finances, le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, est l'Ordonnateur Principal du budget de l'Etat. Autrement dit, il est le seul autorisé à engager les dépenses de l'Etat. Il peut déléguer ses pouvoirs aux Ordonnateurs

Délégués qui sont le Ministre des Finances et du Budget, les autres Ministres et les autres Chefs d’Institutions, qui à leur tour peuvent subdéléguer aux Ordonnateurs Secondaires : Secrétaires Généraux, Directeurs Généraux, Directeurs, Chefs de Régions, etc.

b. Le Coordonnateur de programme

Le Coordonnateur de Programme est le responsable de l’ensemble des programmes du Ministère auquel il appartient. Il a pour charge de coordonner les programmes, d’assurer leur suivi et leur évaluation en collaboration avec les Responsables de Programme. Il veille à l’exécution du budget du Ministère. Il est nommé par arrêté de l’Ordonnateur Délégué.

c. Le Responsable de programme

Nommé par arrêté de l’Ordonnateur Délégué, le Responsable du Programme tient à la fois une responsabilité politique et une responsabilité de gestion. Il concourt à l’élaboration des choix stratégiques, sous l’autorité du Coordonnateur de Programme, et il est responsable de leur mise en œuvre opérationnelle. De façon plus précise, il est responsable du pilotage stratégique du programme. Il établit et transmet à la Direction Générale du Budget le rapport sur la performance annuelle et les rapports de suivi trimestriel. Le Coordonnateur de Programme est aussi ampliaitaire de ces rapports.

d. Les Ordonnateurs Secondaires (ORDSEC)

Les Ordonnateurs Délégués, Ordonnateurs Secondaires ainsi que les Ordonnateurs Suppléants, de même que les Ordonnateurs Intérimaires, sont chargés :

- de la gestion budgétaire et financière des crédits qui leur sont alloués et du respect des règles d’engagement, de liquidation et d’ordonnancement (ou de mandatement) des dépenses publiques ;
- du respect de la législation et de la réglementation relative à la gestion du personnel ;
- des ordres de réquisition dont ils ont fait usage en matière de paiement des dépenses ;
- du respect des règles relatives à la constatation, à la liquidation et à l’ordonnancement des créances publiques ;
- du recouvrement des créances publiques dont ils ont éventuellement la charge en vertu des lois et règlements ;
- de la présentation du rapport périodique de performance, présentant l’évolution des crédits au Responsable de Programme ; et
- de l’archivage des dossiers d’ordonnancement.

Par ailleurs, ils sont personnellement responsables en cas de faute lourde et intentionnelle.

e. La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP)

Conformément à la Circulaire No. 001-ARMP/DG/CRR/06 du 03 novembre 2006 sur la nomination des PRMP, la création de l'Unité de Gestion de Passation de Marchés (UGPM) et la mise en place de la Commission d'Appel d'Offres (CAO), la PRMP est chargée de suivre le processus de passation des marchés publics depuis le choix de la procédure jusqu'à la désignation du titulaire du marché et approuver les marchés. Elle est ainsi la personne habilitée à signer le marché au nom de l'Autorité contractante. Suivant les dispositions de cette circulaire, la PRMP peut subdéléguer ses pouvoirs à une ou plusieurs personnes, après accord formel de l'Autorité contractante par une décision règlementaire. La PRMP a pour compétences et attributions générales :

- d'assurer un contrôle de qualité sur les dossiers d'appel d'offres et les marchés ou conventions à signer ;
- d'exercer les pouvoirs d'autorité contractante, d'autorité d'approbation ainsi que d'autorité de contrôle des marchés non soumis au contrôle de la Commission Nationale des Marchés (CNM).

f. Les Gestionnaires d'Activités (GAC)

Les GAC sont, d'une manière générale, les responsables des services placés auprès de l'ORDSEC et qui sont à présenter à ce dernier des propositions de dépenses pour assurer la réalisation du programme auquel ils contribuent. De ce fait, une définition des besoins avec les spécifications techniques ainsi que le Plan de Travail Annuel doit émaner du GAC au préalable. Ceci doit faire des dossiers à communiquer à l'ORDSEC. Les GAC sont responsables des informations sur l'exécution des activités transmises à l'ORDSEC et ils sont notamment **responsables de la certification des services faits**.

Le GAC a l'obligation de fournir et de transmettre, au Responsable de Programme, la réalisation de ses activités ou les motifs des écarts ou la non réalisation. Dans le souci d'un meilleur contrôle interne, les fonctions de GAC et d'ORDSEC devraient être, si possible, assurées par deux personnes différentes.

g. Les Responsables de Droits et Taxes à l'Importation (DTI)

Selon la Circulaire No. 004-MFB/SG/DGB du 13 avril 2010 sur la désignation des Responsables de crédits DTI, « le Responsable de crédits DTI assure la comptabilisation et le suivi de toutes les opérations y afférentes ». A ce titre, il doit assurer le suivi des « états bleus ». Le délai de régularisation des états bleus ne doit pas dépasser deux mois après l'enlèvement des marchandises correspondantes¹⁶.

h. Les Responsables de Taxe sur les Valeurs Ajoutées (TVA)

Suivant la Circulaire d'exécution No. 01-MFB/SG/DGB/DESB du 27 décembre 2007, les crédits TVA sont évaluatifs au niveau des projets et limitatifs au niveau de l'Institution ou du Ministère. Chaque Institution et Ministère désigne un Responsable de Crédit TVA ou Responsable de la Taxe sur les Valeurs Ajoutées (RTVA) par voie de Décision.

Le RTVA doit assurer la comptabilisation de toutes les opérations y afférentes. Il établit la demande de déverrouillage au Chef du Centre Informatique Central du Ministère des Finances et du Budget avec copie à la Direction de l'Exécution et de la Synthèse Budgétaire. Il se chargera principalement de la vérification et de la comptabilisation des crédits TVA au niveau de chaque Institution ou du Ministère : il veille à ce que le montant total des crédits TVA engagés ne dépasse pas le montant total des crédits de paiement ouverts.

Ainsi, toute demande d'engagement financier de TVA doit faire l'objet de visa pour crédit auprès de ce responsable. La Direction Générale du Contrôle Financier (DGCF) ou son délégué ne traitera aucune Demande d'Engagement Financier dépourvue de visa du RTVA.

Par ailleurs, le RTVA de l'Institution ou du Ministère, en collaboration avec les ORDSEC, doit prendre les dispositions nécessaires pour procéder à un aménagement ou virement de crédits pour renflouer les crédits concernés à la fin du trimestre en cours ou, au plus tard, avant la clôture budgétaire.

¹⁶Les « états bleus » sont établis aux fins de paiement des DTI, après réalisation de toutes les formalités douanières par le Responsable DTI et vérification auprès des Responsables des Projets que les crédits à engager ne sont pas destinés au remboursement des DTI avancés par les transitaires. Voir *Guide de l'exécution budgétaire version ordonnateur secondaire* du Ministère des Finances et du Budget.

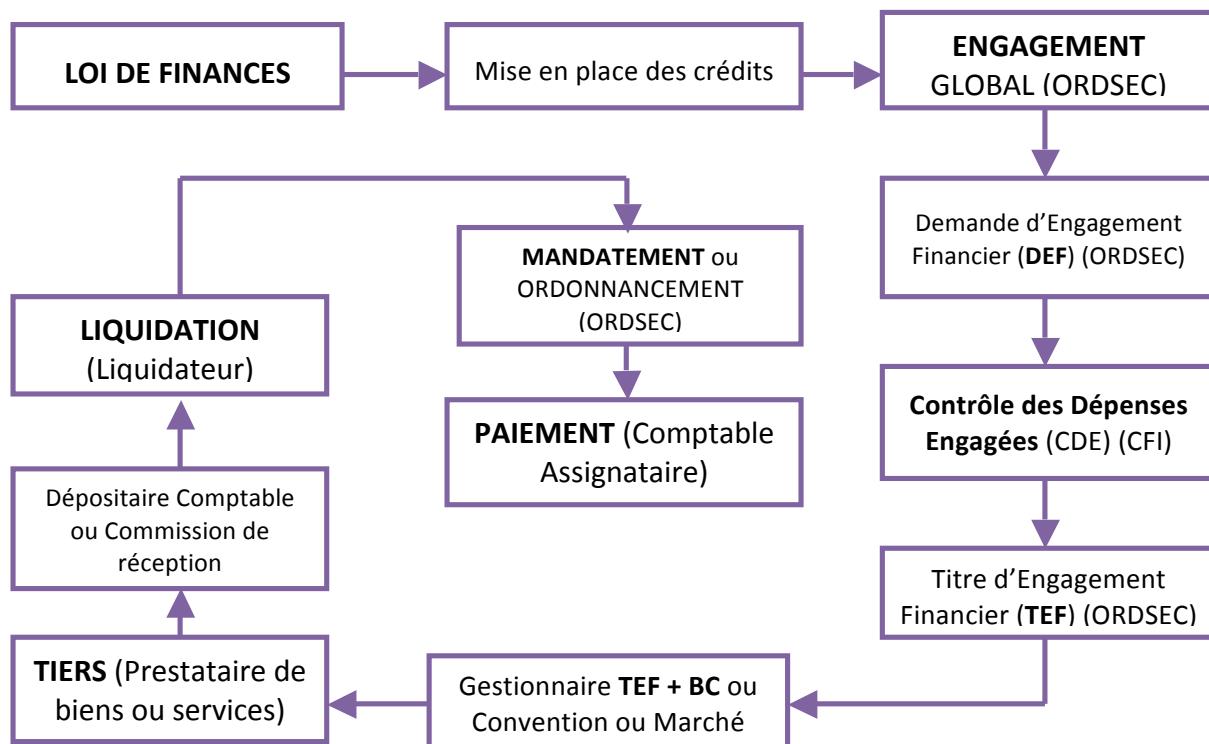


Figure 3 : Schéma montrant les phases administratives de l'exécution budgétaire.

Source : Service Financier du MTP.

Comme nous venons d'apporter un aperçu sur la partie théorique concernant l'exécution budgétaire du secteur public, entamons maintenant le second chapitre relatif à la méthodologie adoptée pour l'exécution de ce travail.

Section 2 : Méthodologie générale de l'étude

Cette étude a été réalisé au cours entre les mois de mars au décembre 2017 avec six mois de stage au sein du de la Direction des Affaires Financières du Ministère des Travaux Publics, plus précisément le Service du Budget, dans l'objectif d'évaluer l'exécution budgétaire au sein du MTP entre 2007 et 2016, et de recenser les impacts de la crise politique ayant débuté en 2008/2009 sur les exercices d'exécution budgétaire au niveau du MTP.

Avant l'année 2007, le département ministériel en charge des Travaux Publics se chargeait encore l'exécution de la Mission Transport. Le budget alloué est ainsi à la fois destiné aux deux Missions que sont les Travaux Publics et le Transport. En effet, dans le but d'éviter de traiter un sujet vague et compte tenu de l'indisponibilité des données à manipuler, nous avons limité notre étude dans le temps entre les années 2007 (deux années avant la crise)

et 2016 ; tandis que dans l'espace, l'étude se rapporte sur l'exécution du budget d'investissement :Cas de l'entretien et de la construction des routes, Compte 2441 « routes », face à la crise.

2.1. Collecte des données et informations

Etant donné que nous voulons faire une analyse de l'impact de la crise 2009 sur l'exécution budgétaire du MTP, nous avons exploité les données collectées qui sont soit internes ou externes, à travers les documents que nous avions consultés :

- au Centre de Documentation du MTP ;
- les ouvrages et les documents recueillis auprès de la Direction des Affaires Financières (DAF), de la Direction Suivi et Evaluation(DSE), de la Direction de Planification Stratégique (DPS) du MTP ;
- l'Institut National de la Statistique (INSTAT) ;
- la Bibliothèque Nationale ; et sur l'Internet.

Nous avons procédé également des interviews au niveau de différentes structures intervenantes dans l'exécution budgétaire au niveau du Ministère des Finances et du Budget (MFB), plus particulièrement les Décrets, les Lois et les Circulaires d'instruction du MFB sur l'exécution budgétaire.

Ces techniques nous ont permis d'identifier la démarche à suivre afin d'acquérir le maximum d'informations, pour pouvoir en faire une analyse et apporter des solutions et des recommandations dans le futur.

2.2. Analyse effectuée à partir de la documentation

Ce type d'analyse nous a permis d'obtenir des résultats à partir des informations obtenues lors des entretiens que nous avions effectué. Il consiste à exploiter les différents documents susceptibles de contribuer à la compréhension du cadre théorique de l'étude, notamment des notions de revue chronologie des crises qui se sont survenues à Madagascar ; l'exécution budgétaire et l'évolution de l'exécution budgétaire depuis la crise de 2009 ; l'analyse des procédures de financement et d'exécution budgétaire, etc.

2.3. Méthodologie adoptée

Le suivi de l'exécution budgétaire est un instrument d'information et de décision budgétaire¹⁷. Dans cette étude, nous apportons un aperçu du suivi de l'exécution budgétaire du Département ministériel en charge des Travaux Publics, dont la variabilité annuelle est analysée sur un tissu formé par les impacts de la crise politique 2008/2009.

Nous avons choisi la partie Investissements (de sources externes et internes) du Programme 206 (construction et entretien routiers) en assumant que les fonctionnements ne répondent ou ne reflètent pas suffisamment les impacts de la crise politique sur les missions et attributions du Ministère qui sont détaillées dans les paragraphes 1.2.1 et 1.2.2 du Chapitre I de cet ouvrage.

2.3.1. Evaluation des impacts de la crise 2009 sur l'exécution budgétaire au sein du Ministère des Travaux Publics

Nous avons utilisé le ratio « Engagements effectués à la fin de chaque exercice budgétaire » / Montant du crédit alloué au Ministère après rectification (LFR) pour déterminer le taux d'engagement annuel, qui est ici utilisé comme indicateur de la variation de l'exécution budgétaire pour chaque année. Les résultats sont présentés sous forme de tableau facilement lisible.

Les variations concernant les investissements de source externes et ceux de sources internes ont été étudiées et présentées séparément dans deux tableaux différents.

2.3.2. Evaluation de la performance globale du Ministère des Travaux Publics par rapport aux impacts de la crise 2009

Le ratio utilisé dans le paragraphe 3.3.1 ci-dessus peut informer de la performance globale du Ministère des Travaux Publics en matière de réalisations budgétaires, telle qu'utilisée dans les Lois de Règlement mais aussi dans d'autres études et modèles de suivi budgétaire. Il s'agit ici de mettre en évidence l'atteinte des objectifs en matière de réalisations budgétaires et de la performance de l'exécution des exercices budgétaires, par rapport aux prévisions inscrites initialement sur les Lois des Finances puis rectifiées.

Nous avons choisi d'insérer des illustrations graphiques de la variation des ratios concernant les investissements de source externe et interne ; et les résultats sont présentés sous forme de nuages de points liés par des courbes de régression exponentielles. Ces courbes

¹⁷Direction Générale du Budget. 2016. *Suivi de l'exécution budgétaire deuxième trimestre 2016*.

Ministère des Finances et du Budget, Direction Générale du Budget. Antananarivo, Madagascar. 63 p.

permettent en même temps de faciliter la lecture des variations annuelles de l'exécution budgétaire.

2.4. Outils adoptés

Les informations manipulées dans l'analyse de l'exécution budgétaire sont recueillies via le site internet portant le rapport du cours de compte sur :

- les Projets de Loi de Règlement ;
- les Lois des Finances initiales ;
- les Lois des Finances Rectificatives ; et
- le Code Général des Impôts.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Dans la première partie de notre ouvrage qui constitue le centre général de notre étude, nous avons apporté un aperçu de l'exécution du budget d'investissement dans le cas de l'entretien et de la construction des routes, suite à la crise politique de 2009. Elle contient la théorie sur l'exécution budgétaire, la cause et l'effet de la crise financière, ainsi que la méthode adoptée pour la réalisation de ce travail. Ces informations contribuent aux analyses de l'exécution budgétaire suite à la fameuse crise qui fait l'objectif de notre travail.

Passons maintenant dans la deuxième partie, c'est-à dire l'analyse des impacts de la crise politique de 2009 sur l'exécution du budget des investissements du MTP.

PARTIE II : ANALYSE DES IMPACTS DE LA CRISE POLITIQUE DE 2009 SUR L'EXECUTION DU BUDGET D'INVESTISSEMENTS DU MTP

Dans cette seconde partie, après avoir parcouru toutes les bases théoriques relatives à notre étude, nous allons nous consacrer à l'analyse des impacts de la crise politico-institutionnelle qui a commencé à la fin de 2009 sur le financement et l'exécution budgétaire du Ministère des Travaux Publics.

Cette partie se subdivise en deux chapitres. Dans le premier, nous apporterons un aperçu général de la crise de 2009 à Madagascar. Le second portera sur une analyse de l'exécution budgétaire du MTP sur les investissements. Tandis que le dernier chapitre relève les points saillants des impacts de la crise de 2009 sur l'exécution budgétaire du MTP.

CHAPITRE III : LA CRISE POLITIQUE DE 2009 A MADAGASCAR

Section 1 : Notion sur la crise

1.1. Définition de la crise

Etymologiquement, le mot crise provient du latin « *crisis* », lui-même issu du grec « *krisis* »¹⁸ qui signifie « manifestation grave d'une maladie ». Selon le dictionnaire Dicos Encarta¹⁹, la crise est un mot polysémique, c'est-à-dire ayant plusieurs sens ou significations différentes. Elle est définie tantôt comme une « phase aigüe de mal-être ou de doute » ou comme une « période de pénurie ».

Ainsi, ce même concept est usité à la fois en médecine, en politique, en finance, en économie, etc. tout en ayant des sens différents selon qu'il est employé dans tel ou tel discipline.

¹⁸<https://fr.wiktionary.org/wiki/crise>. Accédé 16 août 2017.

¹⁹Dicos Encarta, 2009.

1.1.1. Définition de la crise politique

D'après Lakehal (2010)²⁰, la crise politique est un moment de rupture du consensus autour des institutions politiques d'un Etat. Elle se caractérise par la paralysie des initiatives des pouvoirs publics dans la mesure où une fraction plus ou moins importante de la classe politique n'a plus confiance aux institutions et à leur mode de fonctionnement, s'accompagnant généralement par des grèves et des contestations.

1.1.2. Définition de la crise économique

La crise économique est une dégradation brutale de la situation économique d'un pays. C'est aussi l'effet du décalage entre la consommation et la production. Elle se traduit par la baisse du Produit Intérieur Brut (PIB), la baisse du pouvoir d'achat, l'augmentation du taux de chômage, l'accroissement du nombre de faillite, etc. En résumé, une crise économique est une dégradation brutale de la situation économique et des perspectives économiques²¹.

Pour Madagascar, on ne peut pas isoler ce qui se passe à l'heure actuelle, de ce qui est survenu depuis quelques décennies, voire depuis la colonisation. Pour Madagascar, on assiste en quelques sortes à des « cycles de violences » : 1947, 1972, 1975, 1991, 2002, et le cas qui nous concerne aujourd'hui, 2009. Depuis 1972, les crises se succèdent et se ressemblent à Madagascar.

Généralement, la crise politique est indissociable à la diminution des ressources de financement que ce soit interne ou externe. Cette diminution impacte le budget d'investissement alloué à chaque ministère.

Section 2 : Notion sur la crise politique de 2009 à Madagascar

1.2. Origine de la crise politique de 2009 à Madagascar

La crise de 2009 est à la fois d'origine politique, sociale et économique. C'est le résultat d'une série de manifestations, d'émeutes et de confrontations politiques qui secouent le pays à partir de la deuxième moitié du mois de janvier 2009. C'est l'une des crises qui a perdurée et

²⁰Mokhtar LAKEHAL, Dictionnaire de science politique, 2^e édition revue et mise à jour Paris, l'Harmattan, 2006, page 118.

²¹<https://mignardses.files.wordpress.com/2014/11/fiche-1-2-economie-camelia.doc>. Consulté le 15 septembre 2017.

détruite la Grande Ile depuis 1972. Les difficultés économiques et sociales qui en découlent ne cessent de s'amplifier même jusqu'à ce jour en 2017.

A l'origine, l'acquisition d'un Boeing 737-700 dédié aux déplacements présidentiels au mois de juin 2008 (le Président d'alors était Monsieur Marc Ravalomanana) était considérée comme source des frustrations auprès de la classe politique et des observateurs économiques de la Grande Ile ; commentaires pris au sérieux plus tard par les bailleurs de fonds de Madagascar tels que le Fonds Monétaire International, la Banque Mondiale, l'Union Européenne et les Etats-Unis. Ceci sur un fond de tension en matière de relation internationale entre le régime en place et la France, ancienne puissance coloniale²². En décembre 2008, la friction entre le Gouvernement de Madagascar et le Fonds Monétaire International s'est transcrise par une suspension du financement.

Sur le plan national, la tension politique entre le régime en place et le maire de la Capitale (élu sous une autre couleur politique que le régime en décembre 2007 avec 63% des voix) s'est ravivée par la fermeture de la station radio appartenant à ce dernier le 25 janvier 2009. Le maire fraîchement élu a reçu l'adhésion de la population tananarivienne au tout début des manifestations qu'il organisait ; ce qui a été exploitée et transformée en revendications politiques à partir du 26 janvier 2009. Une série de manifestations violentes a eu particulièrement ce jour du 26 janvier 2009 (« Lundi noir » avec beaucoup de bâtiments publics et des centres commerciaux pillés puis brûlés) et le 7 février 2009 (tentative de prise d'assaut du Palais présidentiel d'Ambohitsorohitra qui s'est terminée par un bain de sang avec une trentaine de morts et plus de 150 blessés).

Une aggravation de la situation politique à partir de la fin du mois de février 2009 a conduit l'éjection du Président de la République le 17 mars 2009 ; et un Gouvernement transitoire naquit à l'issu des négociations entre les différentes classes politiques nationales, sous la médiation de l'Union Africaine. La transition a été dirigée par l'ancien maire, qui obtenait peu le soutien des communautés internationales, et a vu succéder quatre premiers ministres et pas moins de six gouvernements.

²²M. Gildas Lelidec, ambassadeur nommé par le Président français Nicolas Sarkozy le 03 octobre 2008 était renvoyé en France par le Président M. Ravalomanana le 06 octobre 2008.

1.3. Effet de la crise sur le financement du secteur public

Le régime transitoire n'ayant pas reçu de soutiens diplomatiques de la part des principaux bailleurs de fonds, la crise politique a été particulièrement caractérisée par la diminution des ressources de financement que ce soit interne ou externe. Une diminution qui impacte le budget d'investissement alloué pour chaque ministère.

Nos études bibliographiques et enquêtes menées auprès de quelques sources de la Direction Générale du Trésor font ressortir que Madagascar est très dépendant des financements extérieurs, notamment des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. La suspension des financements de la majorité des bailleurs de fonds s'est étalée sur cinq années de crises (fin 2008 jusqu'à fin 2013). Les aides extérieures se sont revenus progressivement à partir du début 2014.

1.3.1. Désengagement des bailleurs de fonds depuis le début de la crise

Suite aux problèmes politiques ayant commencé en décembre 2008, le pays n'avait pas un gouvernement légitime à l'égard de la communauté internationale, étant donné que le changement de pouvoir n'a pas été opéré par voie d'une élection législative. A cet effet, les grands bailleurs de fonds avaient suspendu leurs financements si nous ne citons, par exemple en matière bilatérale, les Etats-Unis, l'Allemagne, et l'Union Européenne, et en matière multilatérale, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.

Comme conséquence, le budget de l'Etat a chuté, le financement interne est très faible (Figure 7, ce document) et n'arrive plus à couvrir le budget nécessaire. L'amplification du problème s'est traduite par la baisse des indicateurs de performance du pays entre 2010 et 2016, selon nos études se rapportant sur les données des Lois des Finances initiales entre cette période (cette étude : voir P. 50 ; Lois de finance initiales et rectificatives de la République de Madagascar)²³.

a. Suspension de financement pour le développement

Pendant cette période, les bailleurs de fonds ne se sont pas retirés complètement mais la majeure partie d'entre eux ont suspendu les aides au développement, limitant leurs interventions au financement des secteurs humanitaires.

²³ www.mfb.gov.mg.

Quant à la Banque Mondiale, elle a autorisé exceptionnellement durant l'année 2009 la reprise des décaissements pour des composantes de projets ayant des implications directes sur le bien-être de la population pour éviter des risques relatifs à la conformité avec la politique sociale et environnementale²⁴.

b. Retrait des avantages économiques acquis

Parmi ces avantages, on peut citer l'*African Growth Opportunity Act* (AGOA). Ce programme des Etats-Unis privilège l'accès libre aux droits de douane du marché américain pour certains produits des pays africains, tels que l'habillement et les avantages des relations commerciales entre les pays de l'Afrique subsaharienne et le système AGOA américain²⁵.

Suite à la crise politique, Madagascar était suspendu de l'AGOA à partir de 24 décembre 2009 (et n'est redevenu éligible que le 26 juin 2014)²⁶. Les sanctions entrent donc en vigueur par la rupture des accords commerciaux et qu'il ne peut plus bénéficier des avantages commerciaux procurés par le partenariat. La perte de ces accords avait augmenté le taux de chômage puisque nombreuses industries textiles ont pris la décision de soit fermer leurs installations, soit réduire fortement leurs personnels.

c. Diminution du taux des Produits Intérieurs Bruts

La crise politique de 2009 avait frappé le taux de croissance des Produits Intérieurs Bruts (PIB). Pour l'année 2009, le PIB est négatif (-4,5%) et les estimations pour les futures années ne sont pas satisfaisantes.

1.4. Retour à l'ordre constitutionnel

La tenue des élections présidentielles (octobre et décembre 2013) et législatives en 2014 marque l'achèvement de la Transition. Elle constitue une année de changement à Madagascar menant à la consolidation de la stabilité.

²⁴Banque Mondiale. 2010. *Madagascar : vers un agenda de relance économique*. La Banque Mondiale. Juin 2010. 364 p. Accessible au siteresources.worldbank.org/INTMADAGASCAR/Resources/PolicyNotesJune2010.pdf. Téléchargé le 22 août 2017.

²⁵Sorriaux, J. 2014. *Le système de préférences généralisées de l'Union Européenne: le droit douanier facteur de développement*. Université Paris-Est. HAL Archives Ouvertes. Accessible au <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01127948/document>. Téléchargé le 29 août 2017.

²⁶<https://agoa.info/profiles/madagascar.html>. Consulté le 10 août 2017.

En dépit de la persistance de la crise, le budget a pris un élan pour monter à partir de 2012 car la croissance économique s'est améliorée par rapport à celle de l'année précédente. Tous les secteurs économiques ont retrouvé une évolution positive (voir Figure 4 ; Ministère des Finances et du Budget 2012²⁷).

Le financement du secteur Travaux Publics a progressé à partir de 2014²⁸, juste après l'élection présidentielle de 2013, c'est-à-dire le retour à l'ordre constitutionnel. La progression est marquée par le retour progressivement des bailleurs si nous ne citons que la Banque Africaine de Développement (BAD), le Fond Monétaire International (FMI), la Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA), le Japon, la Corée du Sud, l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA), l'Agence Française de Développement (AFD), Nigéria à travers son Fonds Spécial de Nigéria, etc. La reprise fragile de l'économie est ressentie à travers les trois secteurs : primaire, secondaire et tertiaire.

Telles ont été donc les répercussions de la crise de 2009 sur l'ensemble de l'économie de Madagascar. Ces aperçus généraux nous permettront de disposer d'une bonne lecture de notre analyse des impacts de la crise sur l'exécution budgétaire au sein de notre institution de choix qui est le Ministère des Travaux Publics. Toutefois, avant de passer à cette analyse, nous allons procéder à une présentation d'ensemble de l'exécution budgétaire au sein du Secteur Public à Madagascar.

²⁷Ministère des Finances et du Budget. 2012. Rapport sur le projet de loi de règlement pour 2012 dans le cours des comptes. Janvier 2012.

²⁸Loi de Finances 2013, Loi de Finances Rectificatives 2014 www.mfb.gov.mg.

CHAPITRE IV : EXECUTION BUDGETAIRE DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS SUR LES INVESTISSEMENTS

Les crédits d'investissement sont traditionnellement prépondérants dans le budget du Ministère des Travaux Publics et en moyenne, 94% des crédits du Ministère sont accaparés par le Programme 206, « Développement des Infrastructures Routières », selon les informations recueillies auprès du Service Budget de la Direction des Affaires Financiers du MTP. Ledit Programme est d'ailleurs le premier bénéficiaire des crédits au niveau de l'Etat. Les crédits alloués pour sa réalisation représentent ainsi en moyenne 9,10% du budget général de l'Etat.

Section 1 : Situation du budget général de l'Etat et le crédit alloué au MTP

Premièrement, pour pouvoir apprécier la situation du crédit alloué au MTP, il nous paraît nécessaire d'observer l'évolution du budget général de l'Etat allant de 2007 à 2017 dans le graphique qui suit.

1.1. Situation du budget général de l'Etat et évolution de l'inflation

Le budget général constitue la principale composante du budget de l'Etat, regroupant les recettes et les dépenses. Sa mise en place représente un moyen de mettre à exécution tous les projets qui ont été décidés dans les Institutions, les ministères et les différents organismes rattachés. Il est important de mentionner que les crédits alloués dépendent du budget disponible. La Figure 4 suivante montre l'évolution du volume du budget général de l'Etat entre l'année 2007 et 2017 ainsi que l'évolution du taux d'inflation sur la même période.

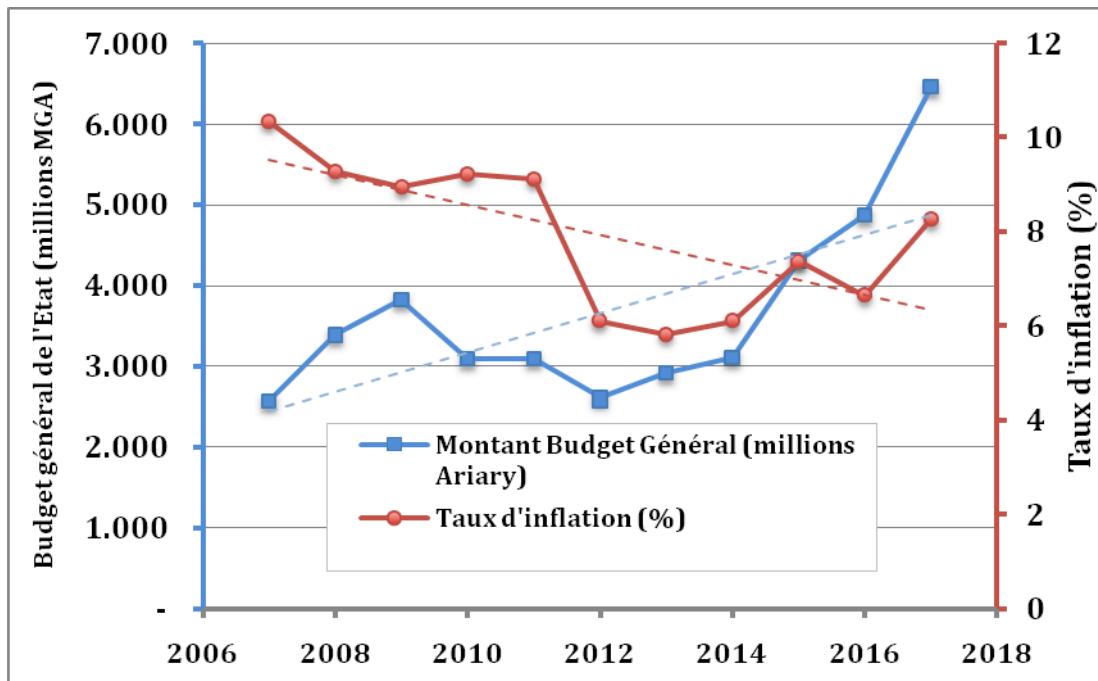


Figure 4 : Evolution du budget général de l'Etat (axe principal des ordonnées) comparée avec celle de l'inflation (axe secondaire des ordonnées), de 2007 à 2017.

Sources :

Budget général de l'Etat : nous-mêmes à partir des Lois des Finances Initiales (<http://www.mfb.gov.mg>).

Taux d'inflation : Institut National des Statistiques.

La Figure 4 nous indique que l'évolution du budget général de l'Etat montre un essor général pendant les 10 dernières années. Toutefois, entre la période de 2009 à 2012, on a observé une tendance à la baisse, consécutive à la suspension des financements de la part des bailleurs de fonds étrangers, suite aux évènements politiques. Les budgets se sont alors basés sur les ressources internes qui n'arrivaient pas à couvrir le gap laissé par ce gel des financements extérieurs. Le volume budgétaire le plus bas était enregistré en 2012. Cependant, en dépit de la persistance de la crise, le budget a pris un élan pour monter à partir de 2013, car la croissance économique s'est améliorée par rapport à celle de l'année précédente. Par ailleurs, une tendance à la hausse assez notable par rapport aux années précédentes est constatée à partir de 2014, suite au retour à l'ordre constitutionnel et au retour des différents bailleurs.

La Politique Générale de l'Etat (PGE, avril 2014) indique la suspension des financements et de la coopération de la part des partenaires techniques et financiers ; avec un volume d'aide publique au développement qui a sensiblement diminué entre 2008 et 2013, passant de 700 millions USD à 478,3 millions USD en 2013.

Selon le Plan National de Développement (PND 2015-2019), la crise politique de 2009-2013 et ses implications, notamment la suspension d'une partie des aides extérieures et la politique d'austérité budgétaire, ont modifié la structure des finances publiques. Les recettes sont passées de 18,6% du PIB en 2008 à 12,6% en moyenne entre 2009 à 2013 ; les dépenses, de 18,6% en 2008 à 12,7% en 2013 (PND 2015-2019).

Quant à l'évolution du taux des inflations, on a noté une tendance générale à la baisse pendant les 10 dernières années, à partir de plus de 10% en 2007, à 8% environ en 2017. Il y avait eu toutefois des périodes où ce taux s'était stabilisé aux alentours de 9% environ entre 2008 et 2011, puis s'est drastiquement baissé en 2012. Le taux d'inflation le plus bas coïncidait alors au volume le moins important en matière de budget général de l'Etat. A partir de l'année 2014, on a enregistré une tendance à la hausse de ce taux.

1.2. Situation des crédits alloués au Ministère des Travaux Publics

La Figure 5 suivante nous permet de déceler une période marquée par une légère baisse de 2,9% sur les dotations de crédits du ministère entre 2007 et 2009. Cependant, il y a lieu de remarquer qu'après une diminution de 8,5% en 2008, les crédits alloués au Ministère en charge des Travaux Publics ont augmenté de 6,2% en 2009. Les subventions et les Fonds d'Emprunt constituent les principales sources de financement des crédits d'investissement pendant ces trois²⁹ années.

Par contre, on constate que le financement alloué au MTP dégage un résultat à tendance décroissante à la fin de 2009, juste avant la crise. Une descente très catastrophique est observée jusqu'en 2013 car suite à la crise, le Gouvernement transitoire a fixé comme objectif le maintien de la stabilité macroéconomique avec une priorité renforcée au financement des secteurs clés tels que l'Education, la Santé, la Sécurité, l'Agriculture et l'Energie, ainsi que les secteurs porteurs comme la Pêche et l'Elevage³⁰.

Malgré tout, le financement du secteur Travaux Publics a progressé à partir de 2014, juste après l'élection présidentielle de 2013 c'est-à-dire le retour à l'ordre constitutionnel. La progression est marquée par le retour des bailleurs de fonds³¹.

²⁹Rapport No. 01/15-RAP/ADM du 09 avril 2015 sur le Projet de Loi de Règlement pour 2009 - page 96.

³⁰Republikan'i Madagasikara. 2016. *Loi No. 2016-016 portant Loi de Règlement pour 2012*. 161 p.

³¹<https://www.la-croix.com/Actualite/Monde/Les-bailleurs-de-fonds-sont-de-retour-a-Madagascar-2014-12-22-1257282>.

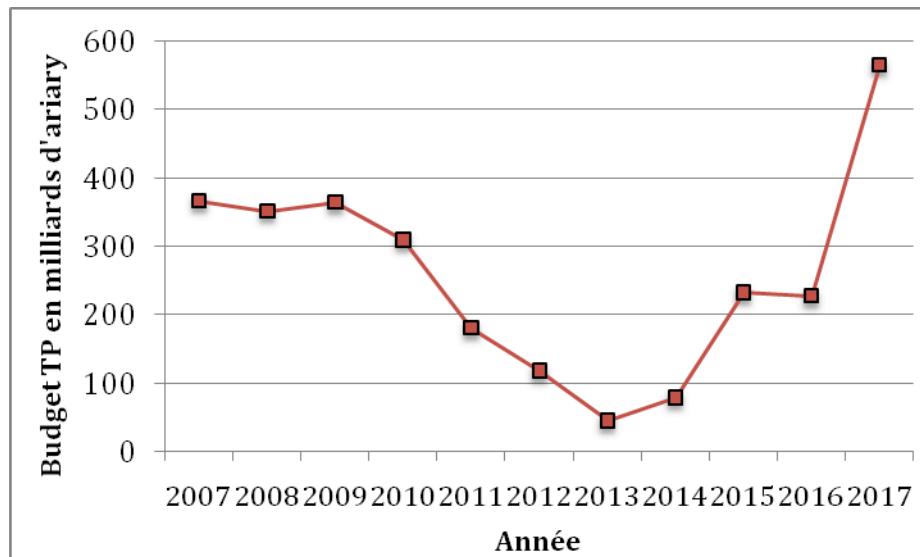


Figure 5 : Evolution des crédits attribués au Ministère en charge des Travaux Publics de l'année 2007 à 2017

Source : Nous-mêmes à partir des Lois des Finances Initiales (<http://www.mfb.gov.mg>).

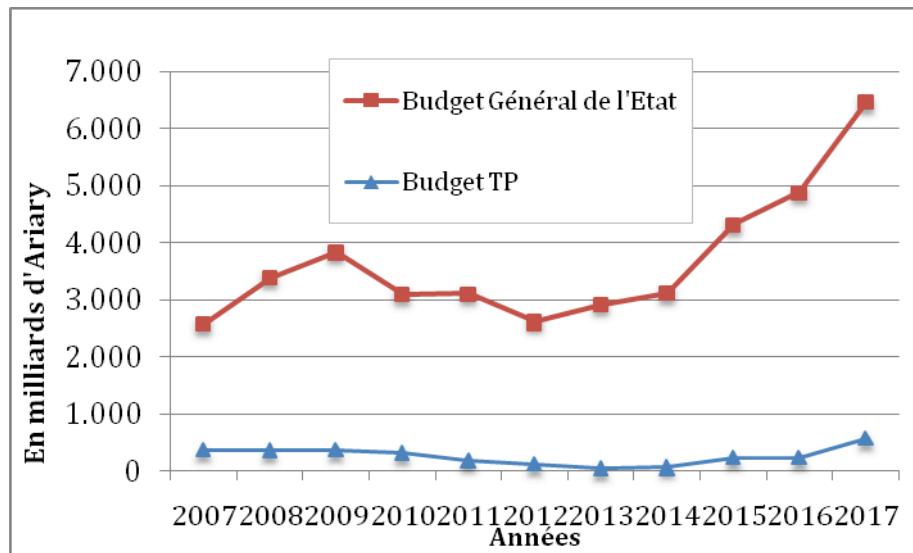


Figure 6 : Situation du crédit du Ministère en charge des Travaux Publics par rapport au budget de l'Etat entre 2007 et 2017

Source : Nous-mêmes à partir des Lois des Finances Initiales (<http://www.mfb.gov.mg>).

La reprise fragile de l'économie est ressentie à travers le secteur tertiaire³². Certes, le taux de croissance du PIB de 2,5% (contre une prévision de 2,0%) est faible mais il marque un décollage économique. En général, les résultats sont positifs puisque l'inflation a pu être maîtrisée, la politique budgétaire de prudence a freiné le déficit, la valeur de l'Ariary a été stabilisée.

1.3. Situation du crédit du MTP par rapport au budget de l'Etat

D'après la Figure 6, nous constatons que l'évolution du budget alloué à la MTP ne suit pas la même cadence que le budget de l'Etat. Contrairement à ce dernier avec une tendance à la hausse de 2007 à 2009, le graphe nous montre que le crédit attribué au MTP est statutaire sur ces mêmes années. En outre, la crise socio-politique de 2009 a empiré la situation en relevant une tendance à la baisse de 2009 à 2013. Une situation défavorable pour le Ministère, avec un impact néfaste dans la poursuite de sa mission principale qui est l'investissement dans le Développement des Infrastructures routières, conformément au Programme 206. Par contre, suite au retour à l'ordre constitutionnel, une tendance à la hausse était enregistrée à partir de 2014 à 2017.

Section 2 : Les sources de financement du Ministère des Travaux Publics

Les travaux d'investissement au sein du ministère sont à la fois financés par les ressources financières internes et externes, auxquels le financement externe constitue 80% du crédit alloué (Source : Service Budget du MTP).

³²Présidence de la Transition. 2014. *Loi No. 014/2013 du 23 octobre 2013 portant loi de finances pour 2014.* 75 p.

Le secteur Bâtiment et Travaux Publics (BTP) demande d'énormes ressources dans son fonctionnement alors que les ressources propres internes sont très faibles et n'arrivent pas à couvrir en totalité le budget nécessaire. Face à ce problème, l'Etat malagasy décide de collaborer avec les pays étrangers dans le but de pouvoir bénéficier des aides, des subventions et des emprunts. La Figure 7 illustre la répartition des sources de financement interne et externe au sein du MTP.

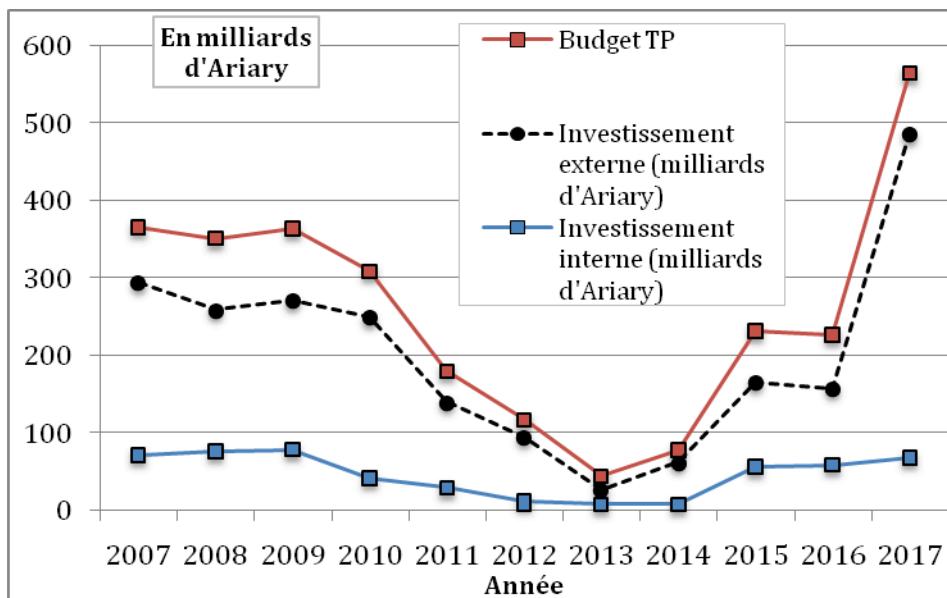


Figure 7 : Répartition des sources de financement interne et externe par rapport aux budgets du Ministère en charge des Travaux Publics entre 2007 et 2017

Source : Nous-mêmes à partir des lois des Finances Initiales (<http://www.mfb.gov.mg>).

La Figure 7 nous indique clairement que le MTP est fortement dépendant des financements extérieurs pour s'investir. D'ailleurs, d'après le rapport de suivi budgétaire au 4^{ème} trimestre des années 2008, 2013 à 2016, ainsi que celui du 3^{ème} trimestre de l'année 2017³³ du MTP, la programmation des projets dépend à 80% des financements externes et le financement interne ne représente que 20% environ. A partir de la crise politique de 2009, une tendance décroissante est marquée sur les deux sources de financement qui sont l'externe et l'interne.

³³Centre de Documentation de la Direction de la Technologie et de l'Information du MTP, données non-publiées.

2.1. Sources de financement externe

La dernière crise politique qui s'est survenue à Madagascar en 2008/2009 a entraîné une crise économique et sociale dont les séquelles auront sans nul doute des impacts certains sur l'avenir du pays et auquel le Gouvernement devra apporter des solutions urgentes, ciblées, rapides et à effets immédiats. Les investissements publics ont fortement diminué et pour le cas particulier du Ministère des Travaux Publics, ces investissements se sont vus divisés par trois entre 2008 et 2012.

L'année 2010 s'inscrit dans un contexte particulier où Madagascar a vécu une crise politique caractérisée par un changement brusque de régime. En quête d'une reconnaissance internationale, l'Administration s'est vue tournée le dos par ses partenaires habituels³⁴ et dans la foulée, les financements sont suspendus dans l'attente d'un retour à l'ordre constitutionnel.

2.2. Sources de financement interne

La stagnation suivie de la diminution observée sur les investissements internes dans le Secteur des Travaux Publics à partir des années 2008-2009 de la Figure 7 s'expliquent par la suppression des neuf types d'impôts suivant les dispositions de la Loi de Finances au titre de l'année 2009 (publiée en décembre 2008³⁵), dont entre autres (1) la taxe d'incorporation ;(2) la Taxe sur les transactions (TST) ;(3) les intérêts sur crédit des droits ;(4) la taxe de succession ; (5) les timbres casino.

Il y a lieu aussi de constater une diminution des recettes douanières par rapport à celles des impôts. Cette baisse est due au transfert des recouvrements des DTI à la Direction Générale des Impôts et par la suppression de la TVA sur le riz importé. La tendance à la baisse est à partir de l'année 2010 jusqu'au 2013.

Par ailleurs, le financement interne est très faible car les recettes internes sont absorbées par les dépenses obligatoires et prioritaires à savoir : le paiement du salaire des fonctionnaires, la subvention pour la Jiro sy Rano Malagasy (JIRAMA), la Caisse de Retraite Civile et Militaire (CRCM), et les subventions pour les transporteurs. En tout, ces dépenses obligatoires

³⁴<http://www.irinnews.org/fr/report/88471/madagascar-une-ann%C3%A9e-de-crise>.

³⁵Présidence de la République. 2008. Loi No. 2008-026 du 18 décembre 2008 portant Loi de finances pour 2009.

représentent 64% des recettes internes de l'Etat. Certes, après la déduction de ces dernières, seulement 13% des recettes internes sont réparties pour le fonctionnement des différents ministères et institutions³⁶.

Il est à noter que le taux de pression fiscale est très faible à Madagascar, de 10% environ en 2013³⁷, à un objectif de 11% pour cette année 2017³⁸. De ce fait, les ressources internes de l'Etat sont très limitées, par rapport aux dépenses nécessaires.

La formule du taux de pression fiscale est :

$$\text{Taux de pression fiscale} = \frac{\text{Impôt recouvré}}{\text{PIB}} \times 100$$

D'autant plus, il y a le retard dans le paiement des RPI. Il arrive qu'au niveau de certains projets, l'évaluation du montant inscrit au niveau du budget soit inférieure aux besoins réels. Un tel retard peut être lié à des difficultés de trésorerie. En matière d'exécution de projets, des efforts doivent être consentis pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise.

Mais à partir de l'année 2014 soit au retour à l'ordre constitutionnel, une tendance à la hausse est constatée car la suppression des neuf types d'impôts suivant les dispositions de la Loi de Finances pour 2008 a été annulée, d'où l'augmentation des ressources internes.

Section 3 : Exécution budgétaire

Madagascar a encore vécu pendant l'année 2010 la crise politique qui a commencé en décembre 2008. Des événements politiques ayant des impacts sur l'exécution de la Loi de Finances 2010 ont marqué la même année :

³⁶<http://www.midi-madagasikara.mg/economie>. Accédé le 01 juillet 2017.

³⁷Business Magazine No. 1153 du 08 octobre 2014, accessible au <http://www.businessmag.mu/article/impots-allegre-la-pression-fiscale-madagascar>. Accédé le 07 septembre 2017.

³⁸Interview auprès du Ministère des Finances et du Budget, 07 septembre 2017.

- Outre la mise en place de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) au mois de mars, une conférence nationale a été tenue à Antananarivo ;
- La chambre haute du Parlement de la Transition, le « Conseil Supérieur de la Transition », a été mise en place le 11 octobre 2010, tandis que le « Congrès de Transition » (CT) a été installé le 13 octobre 2010 ;
- Et enfin, l'année 2010 a été marquée par le référendum constitutionnel de la IV^e République organisé le 17 novembre 2010.

La persistance de la crise a perturbé les prévisions économiques dans la Loi de Finances Initiale de 2010, ainsi que le contexte de crise politique dont les impacts budgétaires et financiers suite aux retraits des bailleurs influent sur la performance exécutive de l'Administration.

Une lecture d'ensemble des deux tableaux nous montre que le financement extérieur est prépondérant par rapport au financement intérieur. Une situation qui explique notre dépendance à la source externe.

Les tableaux 1 et 2 ci-dessous indiquent que dans les dix années successives allant de l'année 2007 à 2016, l'exécution budgétaire, en utilisant comme indicateur, sur le financement externe (Tableau 1) représente une moyenne de 21,46% de l'engagement de chaque année par rapport à la loi de finance rectificative (LFR). Cette exécution est très faible face à celui de financement interne avec une moyenne de 61,15%.

3.1. Analyse de l'exécution budgétaire

Tableau 1 : Evolution de l'exécution budgétaire des investissements de sources de financement EXTERNES entre 2007 et 2016 au sein du Ministère des Travaux Publics.

Année	LFI	LFR (1)	Engagement (2)	Taux d'exécution budgétaire (2)/(1)
2007	294 088,43	294 088,43	56 104,537	19,08%
2008	258 870,00	258 870,00	143 336,49	55,37%
2009	271 115,00	274 615,00	83 722,40	30,49%
2010	205 930,00	205 930,00	15 067,25	7,32%
2011	139 582,68	139 582,68	24 179,21	17,32%
2012	85 024,78	85 024,78	10 202,97	12,00%
2013	25 622,32	25 622,32	1 352,47	5,28%
2014	62 121,00	100 521,00	25 546,43	25,41%
2015	147 962,00	122 376,42	25 546,43	20,88%
2016	157 670,07	180 390,42	38 711,78	21,46%
TOTAL	1 647 986,28	1 687 021,05	423 769,98	21,46%

Légendes :

LFI = Chiffres extraits des Lois des Finances Initiales ; LFR = Chiffres extraits à partir des Lois des Finances Rectificatives. En millions d'Ariary.

Tableau 2 : Evolution de l'exécution budgétaire des investissements de sources de financement INTERNES entre 2007 et 2016 au sein du Ministère des Travaux Publics.

Année	LFI	LFR (1)	Engagement (2)	Taux d'exécution budgétaire (2)/(1)
2007	71 608,06	78 697,67	66 780,788	84,86%
2008	76 232,17	73 475,04	60 922,84	82,92%
2009	78 563,51	79 676,51	49 510,85	62,14%
2010	28 940,00	28 940,00	2 005,67	6,93%
2011	29 000,86	29 000,86	21 562,51	74,35%
2012	5 714,65	5 714,65	1 828,69	32,00%
2013	3 151,50	3 151,50	1 144,97	36,33%
2014	7 766,39	57 603,64	48 450,74	84,11%
2015	48 158,68	23 438,68	23 263,72	99,25%
2016	55 977,40	44 017,72	21 393,70	48,60%
TOTAL	405 113,22	423 716,27	296 864,48	61,15%

Légendes :

LFI = Chiffres extraits des Lois des Finances Initiales ; LFR = Chiffres extraits à partir des Lois des Finances Rectificatives. En millions d'Ariary.

3.1.1. Evolution des Lois de Finances Initiales (LFI) après rectifications

Concernant le financement externe (Tableau 1) par rapport aux LFI, une hausse de 102,37% est enregistrée dans la LFR puisque les prévisions étaient de 1 647 986,28 millions d'Ariary et après rectification, une légère augmentation à 1 687 021,05 millions d'Ariary est constatée.

Par contre, le budget n'a cessé de chuter à partir de 2009, année de début de la crise, suite au désengagement des bailleurs. Une situation très catastrophique pour Madagascar jusqu'au 2014, année de retour à l'ordre constitutionnel.

Quant au financement interne (Tableau 2), le montant total sur la LFI est de 405 113,22 millions d'Ariary, tandis que la LFR a augmenté à 423 716,27 millions d'Ariary. Mais pareil que le financement externe, le budget avait baissé à partir de 2009 jusqu'au 2014.

3.1.2. Evolution de l'exécution budgétaire par rapport à la crise 2009

Suite à la crise de 2009, le taux d'exécution budgétaire de deux sources de financement (interne et externe) avait chuté. Pour le cas du financement externe (Tableau 1), le plus frappant est celui de 2013 car avec un budget de 25 622,32 millions d'Ariary proposé, seulement 5,28% était utilisé. Pendant les 10 dernières années, la moyenne des réalisations de l'exécution budgétaire du Ministère chargé des Travaux Publics était seulement de 21,46%. La performance la plus faible était observée respectivement en 2013 vers la fin de la période transitoire (5,28%, voir Figure 8 ; Tableau 1) et en 2010 (7,32%), juste après que le pays entre dans la crise de 2009. On retient une performance au-delà de la moyenne en 2008.

Quand au financement interne (Tableau 2), le plus faible était en 2010 car avec un budget de 28 940,00 millions d'Ariary alloué, seulement 6,93% était exécuté.

3.1.3. Retour à l'ordre constitutionnel

Malgré les perturbations conduites par la crise politique, on constate une nette augmentation de l'exécution budgétaire à partir de 2014, avec une hausse de 25,41% pour le financement externe (Tableau 1) et 84,11% pour le financement interne (Tableau 2). Après le tenu des élections présidentielles et législatives marquant l'achèvement de la Transition, cette année constitue un changement dans le pays menant à la consolidation aussi bien des stabilités politiques qu'économiques.

Dans le cadre économique et social, en mai 2014, la Politique Générale de l'Etat (PGE) a été adopté, dont l'objectif est d'asseoir un développement inclusif et durable fondé sur une croissance inclusive pour combattre la pauvreté. De ce fait, Madagascar a enregistré un taux de croissance de 3,3% soit une progression d'un point par rapport à celle de l'année précédente.

L'inflation a pu être maintenue à la barre de 6,1% malgré une dépréciation plus marquée de la monnaie nationale notamment par rapport au dollar.

Au cours de l'année budgétaire 2008 et 2015, des diminutions dans les Lois de Finances Rectificatives sont constatées par rapport aux prévisions avec un ordre successif de - 0,99% et - 0,74%. Ces baisses sont surtout dues à la diminution des prévisions des autres recettes fiscales et des impôts sur le commerce extérieur.

Tandis que durant les années 2010, 2011, 2012 et 2013, les budgets de l'Etat se sont équilibrés. Sur le plan de prévision lors de l'établissement du projet portant la Loi de Finance initiale, ceux-ci ont stagné dans la Loi de Finance Rectificative.

3.1.4. Engagement de dépense

Concernant le financement externe, durant les dix années, avec la somme totale de 1 687 021,05 millions d'Ariary proposée, seulement 21,46% est consommée dont 423 769,98 millions d'Ariary. Ce qui représente un taux d'exécution de dépense très faible par rapport à la Loi de Finance Rectificative.

Quant au financement interne (Tableau 2), sur la période de dix années, le budget proposé est de 423 716,27 millions d'Ariary, le taux d'exécution budgétaire est de 61,15%, une exécution plus importante par rapport à celui de financement externe.

Ces problèmes s'expliquent par des différents facteurs dont :

- l'indisponibilité de crédit à temps ;
- l'existence du taux de régulation ;
- remaniement et remplacement des nouveaux dirigeants et responsables ministériels.

3.1.5. Analyse de la performance du Ministère des Travaux Publics dans la mise en œuvre de son Programme entre 2007 et 2016

Pour la performance des réalisations budgétaires sources de financements externes, la courbe correspondante, sur la Figure 8, est marquée par les séries de données marquées en rond, avec la courbe de régression en pointillés. La performance des réalisations budgétaires reste inférieure à celle des sources des financements internes.

En examinant la Figure 8 ci-dessous, on voit bien que les performances des réalisations budgétaires, pour les deux types de financement (externe et interne) diffèrent par leur niveau. L'exécution des sources de financement internes semble plus sensible aux impacts de la crise politique, si l'on se base sur la comparaison des allures des deux courbes de régression juste après le moment de la crise ; mais davantage d'investigations sont nécessaires pour élucider cette sensibilité du comportement de l'exécution des financements internes par rapport à celle des financements externes, au fur et à mesure où on s'éloigne de la période de la crise.

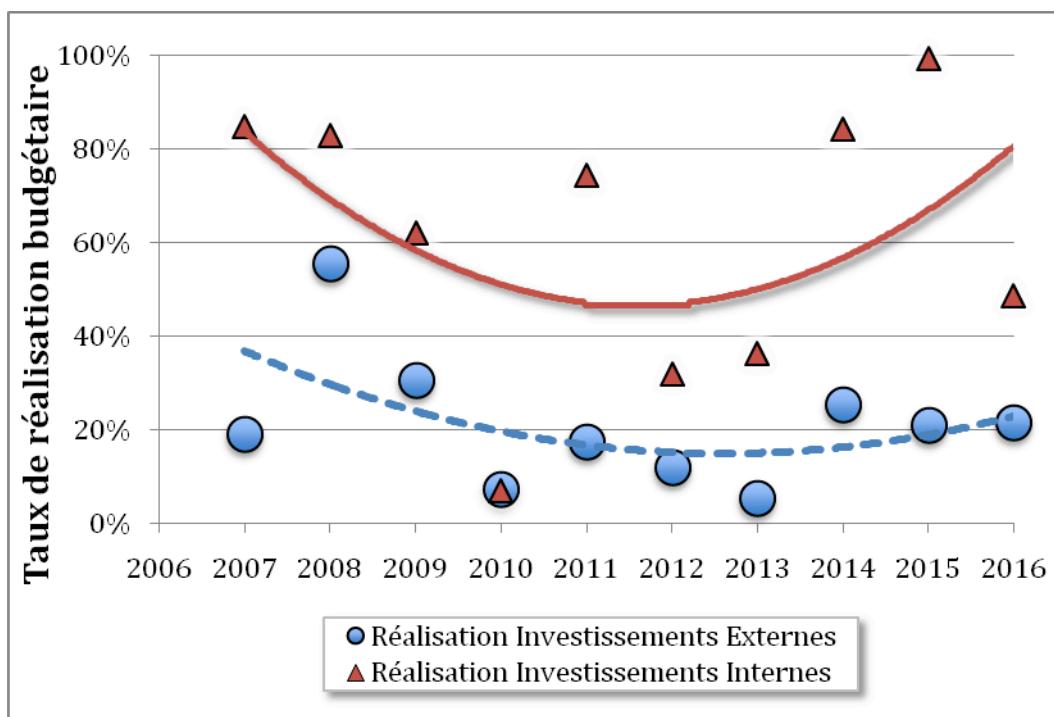


Figure 8 : Variations des taux d'exécution budgétaire traduisant les performances des réalisations budgétaires du Ministère en charge des Travaux Publics entre 2006 et 2016

Source : Lois des Finances Initiales et Lois des Finances Rectificatives, année 2006-2016.

Après le retour à l'ordre constitutionnel, c'est-à-dire à partir de l'année 2014, tant pour les sources de financement externes qu'internes, on assiste à une reprise des performances en matière de réalisation budgétaires. Toutefois, les performances de la réalisation restent faibles, en dessous de 30%, pour l'exécution des investissements de source externe ; tandis que pour celle des investissements internes la performance des réalisations grimpe rapidement bien au-delà de 50% en 2014 et 2015. A noter que pour l'un et l'autre des deux types d'investissements, les performances des réalisations financières de l'année de 2016 ont diminué.

Il nous semble ainsi bien évident que la crise politique de 2009 continue d'impacter les performances du Ministère des Travaux Publics six ans après. Il est à noter que les données de 2017 ne sont pas encore disponibles au moment de la rédaction de l'ouvrage (décembre 2017).

3.1.6. Problème lié au financement du secteur public

a. L'indisponibilité de crédit

En bref, l'indisponibilité des crédits à temps perturbe la réalisation des activités du ministère grâce à la forte dépendance des financements externes et le retard dans le recouvrement des sources qui constitue le RPI, la TVA et le DTI. Ces problèmes engendrent des freins qui empêchent l'atteinte des objectifs de chaque programme budgétaire. Ainsi, ces types de blocage entraînent la non-consommation de la totalité du crédit alloué.

b. L'existence du taux de régulation

Les règles relatives à l'exécution du budget, notamment les taux de régulation imposés par le Ministère des Finances et du Budget afin de fractionner et limiter l'engagement de crédit pour une année budgétaire perturbe et empêche une exécution intégrale, en particulier pour les dépenses non salariales. En effet, les objectifs de chaque programme budgétaire ne sont jamais atteints.

En effet, les budgets financés par des ressources internes sont soumis à des taux de régulation trimestriels. Un pourcentage maximal des crédits qui peuvent être engagés jusqu'à la fin de chaque trimestre, le taux étant 100% au quatrième trimestre normalement. Cependant, ce n'est que pendant les deux derniers trimestres qu'on remarque un volumineux engagement alors que la date butoir d'exécution des procédures d'engagement est déjà fixée au 30 novembre de l'année.

c. Evolution des taux de consommation de crédits

A la lecture des documents produits dans le cadre des revues budgétaires de 2009 et de 2011³⁹, il apparaît que plusieurs facteurs ont contribué à la diminution des réalisations

³⁹Banque Mondiale. 2011. *Revue des dépenses publiques. Madagascar: Politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique. Volume 1: Rapport Principal.* Septembre 2011. Accessible au www.siteresources.worldbank.org/INTMADAGASCARFRENCH/Resources/PER.pdf. Téléchargé le 15 septembre 2017.

effectuées par le Ministère, notamment la réduction des ressources budgétaires et le gel des financements des principaux bailleurs de fonds depuis décembre 2008.

L'engagement de dépense le plus élevé est en 2008, avec un taux de consommation à 55,37%. Par contre, en 2009 suite à la crise socio-politique, les réalisations du ministère en investissement ont baissé de 30,49%, soit un recul de 71 026,068 millions d'Ariary. Le taux de consommation de crédits est alors en diminution de 25 points par rapport à l'exercice 2008.

Tandis que la consommation de crédits le plus catastrophique est en 2013 avec un taux d'utilisation seulement à 5,28%. Il apparaît que ce résultat s'explique principalement par le faible engagement de crédit au niveau du Programme « Développement des infrastructures routières », lequel totalise 28 773,82 millions d'Ariary mais seulement 2 497,44 millions d'Ariary a été utilisé.

En 2014, malgré l'augmentation spectaculaire du budget de 69 887,387 millions d'Ariary à 158 124,638 millions d'Ariary, soit une hausse de 226,26%, seulement 25,41% a été consommé. Des anomalies ont caractérisé l'exécution des dépenses dont font parties les lacunes en matière de la programmation budgétaire des dépenses, notamment en ce qui concerne l'évaluation des besoins ayant entraîné un taux de réalisation moyen.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Ainsi s'achève cette deuxième partie, nous venons d'apporter une analyse approfondie de l'exécution budgétaire du Ministère des Travaux Publics face à la crise de 2009 et des ses impacts.

Dans cette partie, nous avons vu que depuis l'apparition des crises auxquelles le MTP est confronté, dont des problèmes d'exécution budgétaire qui avaient limités ses activités.

Le prochain chapitre sera consacré aux solutions et recommandations, ainsi que les résultats attendus de ces propositions et leurs limites qui peuvent empêcher l'atteinte de notre proposition à 100%.

PARTIE III : SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS

Dans cette troisième et dernière partie, suite à l'analyse effectuée sur l'exécution budgétaire de 2007 à 2016 dans la deuxième partie et partant de nos observations, nous allons proposer des solutions pour la bonne marche de l'exécution budgétaire au sein du MTP ainsi que pour l'amélioration. Ces solutions proposées ont pour but d'améliorer l'exécution du budget au sein du Ministère des Travaux Publics.

CHAPITRE V : PROPOSITION DES SOLUTIONS ET RECOMMANDATION

Section 1 : Solutions relative au système financier

A Madagascar, le système relatif au financement et l'exécution du budget est rachitique. Le budget de l'Etat Malagasy est élaboré dans un contexte de limitation des dépenses publiques compte tenu des ressources budgétaires insuffisantes. Cette situation incite l'Etat de recourir auprès des bailleurs pour des subventions.

De ce fait, une politique de renforcement du système financier est donc nécessaire pour avoir une indépendance financière étant donné que le financement des bailleurs est sous condition et varie d'une année à une autre. Quelques solutions sont ainsi proposées dans les paragraphes suivants afin de remédier à ce problème.

1.1. Amélioration des recettes fiscales

Cet accroissement a une part primitive à ne pas négliger dans l'amélioration du système financier. Malheureusement, le taux de recouvrement des recettes fiscales est en baisse notamment depuis le début de la crise 2009⁴⁰ car les contribuables sont en difficulté. Il en résulte que la capacité pour acquitter les impôts s'est détériorée et le ralentissement économique a provoqué un rétrécissement de l'assiette fiscale.

⁴⁰ Gazette Midi Madagasikara, 12 décembre 2013.

Pour pallier ces problèmes, les solutions que nous suggérons sont :

1.1.1. *Augmenter l'objectif à atteindre par les pressions fiscales*

Cette solution figure parmi les plus envisageables, si l'on ne considère seulement que deux arguments : un taux d'exécution généralement plus important si l'on se réfère aux ressources nationales (internes) d'investissements (voir Tableau 2), et les opportunités y afférentes. En effet, le taux de pression est seulement de 10% du PIB dans le temps actuel à Madagascar, le taux le plus faible pour des pays qui sont sortis de crise en Afrique, alors que d'autres réalisent un taux de plus 20%⁴¹(par ex. Namibie : 20,7% ; Maurice : 21,8% ; Botswana : 25,1% ; Afrique du Sud : 28,8% ; Soudan du Sud : 29,1% ; Seychelles : 30,1% ; Sierra Leone : 31%).

Il importe de préciser et de rassurer qu'il ne s'agit pas de créer de nouvelles taxes mais d'améliorer la collecte de ceux qui sont déjà en place.

1.1.2. *Prise de nouvelle(s) mesure(s) pour l'amélioration de l'administration fiscale et douanière*

Il s'agit surtout d'encourager le civisme fiscal, de décourager la fraude et à s'attaquer au vaste secteur informel. Dans une optique de rendre meilleur le recouvrement fiscal, un des facteurs qu'on ne doit pas négliger est la connaissance sur le civisme fiscal. Pour ce faire, la fiscalité doit être vulgarisée au niveau de la population et doit être aussi inculquée dans l'enseignement scolaire, pour qu'au moins les citoyens la considèrent comme une coutume dans leur activité. Parmi les éléments caractéristiques à mettre dans le recadrage de la politique fiscale malagasy sont la décentralisation économique, financière et administrative permettant aux collectivités locales de mettre en œuvre une administration à proximité pour le recensement fiscal, la détermination et la création de nouvelles assiettes fiscales et la fiscalisation locale des principales sources d'impôts et de taxes.

La radiation de la fraude fiscale par l'audit systématique des états financiers des entreprises et le renforcement des contrôles plus fréquents, et ainsi que la mise en place de sanctions en cas de fraude détectée sous peine d'amende et d'emprisonnement, contribuera à l'application des nouvelles mesures.

⁴¹www.agenceecofin.com. Accédé le 03 novembre 2017.

L’assurance que l’impôt déclaré et acquitté par les contribuables (entreprise, prestataire, commerçant, fournisseur, etc.) correspond à leurs activités et la prise d’une mesure très sévère en cas de détection d’une fausse déclaration est envisageable. D’ailleurs, Il faut mettre en place une poursuite à tout contribuable qui n’a pas acquitté à la date prévue par les textes légaux dans le Code Général des Impôts dont il est redevable.

1.2. Augmentation de l’investissement

Les citoyens Malagasy ne sont pas trop enthousiasmés de s’investir à Madagascar. L’instabilité politique existante dans le pays est l’un des facteurs de blocage empêchant leur initiative. Une politique bien structurée est donc à mettre en place pour les rassurer et pour les inciter à accéder dans ce domaine. Par conséquent, nous avançons comme solutions :

- L’augmentation de l’investissement public et la promotion de la filière tourisme, textile, élevage, agriculture, création d’entreprise car elles apportent des ressources de recette à l’Etat à travers les recettes fiscales ;
- La promotion de l’offre malagasy sur le plan international en matière d’exportation des produits locaux (vanille, letchis, café, cacao, huiles essentielles, etc.) car les pays qui vendent plus s’enrichissent davantage. De ce fait, les respects des normes sont impératifs et la mise en place d’une politique saine et incitative de la part des autorités pour mieux dynamiser le secteur est vivement souhaitée. Il faut améliorer la qualité et la quantité car ce sont les clés d’une exportation réussie et durable et procéder au renforcement de capacité des acteurs locaux en partenariat avec l’*International Trade Board of Madagascar* (ITBM), œuvrant dans le soutien et l’appui à la promotion de l’exportation.

1.3. Formalisation du secteur informel

Cette formalisation du secteur informel est la meilleure solution pour mieux remplir les caisses de l’Etat, étant donné que ce secteur échappe évidemment à la fiscalité mais représente 70% des flux financiers du pays⁴², seulement 30% des entreprises restent dans le formel et sur lesquelles l’administration fiscale puise ses recettes, essentiellement à travers la TVA.

⁴²<http://www.fr.africatime.com>. Accédé le 07 septembre 2017.

Dans cette optique de formalisation du secteur informel, nous suggérons ainsi les solutions suivantes :

- Mettre en place des stratégies et programmes bien définis pour aider ce secteur à se formaliser progressivement et pour faciliter sa transition vers l'économie formelle ;
- L'adoption d'une politique de création d'emplois par l'Etat car les chômeurs, les analphabètes, les licenciés d'entreprise se refugient dans le secteur informel si nous ne citons que les marchands ambulants dans la rue de la Capitale, dont un bon nombre sont des licenciés des entreprises textiles franches suite à la politique de redéploiement relative à la crise de 2009 ;
- L'accord d'une exonération de TVA et d'impôts à ces entreprises informelles pour une période de cinq ans, comme on le fait avec les entreprises franches, pour les inciter plus facilement à se formaliser.

1.4. Révision de la répartition du taux de régulation

En effet, les taux de régulation sont appliqués pour assurer la disponibilité des fonds physiquement avant de lancer les engagements. Dans ce cas, pour éviter les problèmes de trésorerie et pour assurer une bonne exécution budgétaire, la meilleure solution est la disponibilité des crédits à temps car plus ils sont disponibles, plus le taux de régulation augmente ; et lorsque le taux de régulation est élevé, chaque Ministère pourrait engager les dépenses selon leur besoin. Cela constitue aussi un avantage au niveau du paiement des divers charges et dépenses.

Auparavant, le taux de régulation pour les investissements publics à financement interne variait de 4 à 25%⁴³. La nouvelle stratégie que nous proposons est d'accélérer les procédures pour la répartition du taux de régulation, et que les comptes relatifs aux entretiens routiers et ouvrages d'arts ne soient pas frappés par l'application des blocages de crédits vers la fin de l'exercice budgétaire pour pouvoir honorer à 100% les dépenses d'entretiens. L'objectif de cette nouvelle stratégie est d'accélérer les procédures pour l'amélioration du taux d'investissement.

⁴³Gazette Midi Madagasikara, 06 janvier 2017.

Etant donné que notre étude concerne le budget d’investissement du Ministère des Travaux Publics, c’est-à-dire la création et l’entretien routier, nous recommandons aussi l’utilisation du taux de régulation à 100% durant la période sèche.

1.5. Amélioration de la gestion des financements extérieurs

La majorité du budget de l’Etat destiné à l’investissement dans le secteur public sont comblés par les aides financières des bailleurs. Parmi les pays en voie de développement, Madagascar est très dépendant des financements externes, comme on l’a déjà mentionné ci-haut.

Suite à la crise sociopolitique de 2009 entraînant la suspension des aides, une bonne gestion du denier public s’avère un grand défi pour le pays. Les attentes majeures sont :

- l’utilisation des financements tout en considérant certains sens de la priorité ;
- la répartition et évaluation des dépenses prouvées par l’atteinte des activités dans les délais convenables ;
- la gestion des fonds avec transparence par l’organisation d’une séance de présentation officielle de l’exécution budgétaire de l’année par rapport au taux de régulation accordé.

D’ailleurs, une solution est déjà mise en place par le MFB au début de l’année 2016⁴⁴, si nous ne citons que la **mise en place du Cadre des Dépenses à Moyens Termes (CDMT)**, pour la mise en œuvre de la transparence budgétaire, l’édition des documents budgétaires en version citoyenne comme la loi de finances, le compte-rendu de l’exécution semestrielle et la Loi de Règlement.

En effet, les politiques des réformes des finances publiques jouent davantage sur l’effectivité de la transparence et de la redevabilité. D’ailleurs, « la Direction Générale du Budget (DGB), à travers la Direction des Réformes et de la Formation, continue d’optimiser les informations budgétaires à la disposition du public, pour développer la culture budgétaire et promouvoir la participation citoyenne »⁴⁵.

Il est à noter que l’existence des preuves d’amélioration de la gestion de financement comme exemple le déroulement des activités des projets d’investissement, l’achèvement des

⁴⁴<http://matv.mg/budget-general-139-de-taux-de-realisation-des-depenses-pour-le-premier-trimestre>.

Accédée le 04 juillet 2017.

⁴⁵<http://www.dgbudget.mg>: Compte rendu aux citoyens 1er semestre 2017 sur l’exécution budgétaire.

Publiée 25 octobre 2017. Accédée 12 décembre 2017.

infrastructures, etc. favorise la performance du ministère et ce bon résultat incitera la subvention financière des bailleurs de fonds.

1.6. Amélioration de la politique budgétaire

Pour relancer le pays sur une trajectoire de croissance accélérée et équilibrée et pour l'efficacité de la politique budgétaire, la bonne gestion des finances publiques est indispensable. Pour atteindre cet objectif, les solutions proposées sont :

- a. l'examen de la situation financière publique ;
- b. la focalisation sur le budget d'investissement.

D'ailleurs, la mise en place d'une bonne gouvernance par les dirigeants au sein de l'Etat c'est-à-dire le remodelage des politiques de gestion publique en vue de faire face aux défis de développement est déjà opérationnelle. Un concept qui se caractérise par la gestion efficace et efficiente du secteur public et par l'existence d'un système judiciaire fiable.

D'autant plus, pour faire sortir le pays de cette situation de dépression continue où il se trouve aujourd'hui, une politique de relance économique est vivement souhaitée.

Section 2 : Solutions relatives au système opérationnel

Les solutions relatives au système opérationnel touchent les procédures de traitement des opérations des dépenses surtout en matière d'investissement et les personnes exécutantes. Pour son amélioration, nous proposons les solutions proposées dans les paragraphes suivants.

2.1. Continuité des services publics

C'est un principe fondamental du droit public qui met en place la continuité de l'Etat. Elle stipule qu'en cas de destitution du titulaire de fonction, la personne publique demeure.

Dans le pays, nous constatons qu'à chaque changement du gouvernement ou l'un des membres du gouvernement, les nouvellement nommés reforment ses membres de staff techniques ou politiques, et procèdent au changement de tous les responsables techniques.

Nous pensons que seul le staff politique, c'est-à-dire les membres du cabinet du Ministre, est influencé par ce changement car ce système empêche la continuité de service au sein de chaque établissement ministériel. Dans ce cas, nous proposons l'établissement d'un texte interdisant le changement des responsables au niveau du staff technique sur une période de cinq ans.

Cette exigence est utile dans le souci de la sérénité de l'exécution budgétaire et la continuité des programmes déjà mise en place par les équipes concepteurs pour avoir un bon résultat.

2.2. Séparation des tâches du Gestionnaire d'Activité (GAC) et celui de l'Ordonnateur Secondaire (ORDSEC)

La séparation des tâches entre le GAC et celui de l'ORDSEC doit être effective. Il importe de dire que leurs responsabilités respectives ne doivent pas être confondues car l'un assure la gestion d'activité et la détermination des besoins de son Service Opérationnel d'Activités (SOA), tandis que l'autre est chargé de la gestion des crédits attribués au SOA. C'est une mesure de contrôle interne fondamentale, essentielle et indispensable pour faciliter les procédures de contrôle interne, une exécution rapide et efficace des budgets et surtout pour éviter les fraudes qui peuvent engendrer des impacts dévastateurs pour l'entité.

2.3. Renforcement des capacités des intervenants exécutifs du budget

Toutefois, pour pouvoir comprendre l'exécution budgétaire, il faut avoir une notion de budget et des règles qui concourent à son exécution. Il est à noter que l'amélioration de l'efficacité dans le cadre de la bonne gouvernance passe par le renforcement de capacité.

C'est la raison pour laquelle nous avons recommandé la formation et l'organisation d'un atelier de renforcement des capacités pour tous les acteurs intervenants dans l'exécution des dépenses publiques au moins une fois par an par les responsables concernés au niveau du Ministère des Finances et du Budget (MFB), c'est-à-dire la Direction de l'Exécution Budgétaire (DEB), qui a comme principale mission d'appuyer les institutions de départements interministériels dans l'exécution budgétaire⁴⁶ pour :

⁴⁶Décret n° 2014-1102 du 22 juillet 2014 fixant les attributions du Ministère des Finances et du budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère. Article 17, page 9

- accroître les capacités professionnelles ;
- mettre à niveau tous les acteurs de l'exécution budgétaire ;
- s'échanger des idées et des expériences vécues au cours de l'année fiscale ;
- obtenir plus d'efficacité dans l'accomplissement de leur mission ; et
- maîtriser les règles et les normes de l'exécution budgétaire.

2.4. Etablissement d'un rapport de tâche journalière

C'est un document sous forme de tableau contenant la date, le(s) nom(s) de(s) l'intervenant(s), les tâches effectuées, la situation du dossier et les observations. Il doit être signé par l'agent et à adresser au supérieur hiérarchique à la fin de la journée du travail. Il va servir à la traçabilité des activités journalières et va aider le responsable dans le suivi des tâches et la situation des dossiers traités. Il s'agirait d'un archive qui constitue un stockage d'information à classer dans un classeur et qui va rester pour le service et la direction. Ce système incite les intervenants à travailler beaucoup plus étant donné que chaque agent doit établir ce document tous les jours et l'adresse à son supérieur.

2.5. Crédit du Service Audit Interne du Budget au MTP

Le plus grand et à ne pas négliger est la création d'un **Service Audit Interne du Budget** rattaché à la Direction des Affaires Financiers du MTP. Ce dernier va assurer la fonction d'auditeur interne dans l'exécution du budget et se chargera de :

- évaluer la mise en œuvre et l'efficacité des objectifs, des programmes et des activités du MTP liés aux normes de l'exécution budgétaire ;
- assurer l'application des méthodes de gestion, l'usage adéquat des outils de gestion, de la mise en œuvre adéquate des moyens par rapport aux objectifs ;
- constater les résultats et l'emploi judicieux des moyens (ou ressources) mis en œuvre ;
- suggérer des recommandations et des améliorations au fonctionnement des intervenants dans l'exécution budgétaire, afin de prévenir les audités contre les risques inhérents dans leurs activités.

Par ailleurs, il importe de signaler que l'audit interne n'est pas un invasif pour l'entité où il intervient mais au contraire, il va assurer l'examen visant à porter un diagnostic dans l'exécution du budget et analyser à la fois dans l'absolu et au regard d'objectif fixé pour

identifier les failles, les faiblesses et les forces afin d'établir des préconisations pour améliorer la gestion de l'exécution budgétaire dans le Ministère.

Enfin, la mise en place d'un audit interne dans chaque domaine d'activités est vivement conseillé car ce processus accompagne les intervenants dans l'accomplissement de leurs tâches respectives, dans le but d'avoir de bons résultats dans la régularité qu'on appelle aussi « **audit de conformité** » c'est-à-dire la conformité aux règles et aux procédures en place, et surtout l'efficacité et la pertinence de la politique générale adoptée.

CHAPITRE VI : RESULTATS ATTENDUS

Nous avons évoqué dans le chapitre précédent les solutions et recommandations proposées. Maintenant, nous projetons d'escampter les résultats attendus. Ils sont tirés des solutions que nous venons d'apporter.

Section 1 : Impacts sur le système financier

1.1. Indépendance financière de l'Etat

Comme résultats attendus :

- l'existence d'une politique de ressources de financement efficace et à long terme pour financer les dépenses. Si cette politique est opérationnelle, les crédits sont disponibles à temps et les financements internes seront devenus plus élevés que les financements externes, mais l'idéal est la tendance vers l'autofinancement de l'Etat ;
- l'existence d'une autonomie financière pour que l'Etat Malagasy n'ait plus besoin de recourir vers le financement extérieur ;
- Cette indépendance se base sur la croissance financière de l'Etat. Dans ce cas, l'Etat est dans l'obligation de prendre des mesures efficaces et à long terme pour pallier à une répétition perpétuelle de crise dans les années à venir. De nombreuses réformes peuvent faire l'objet d'innovation pour qu'à terme Madagascar puisse faire face aux chocs externes et se mettre dans une phase d'expansion continue.

1.2. Prise de responsabilité des citoyens de soumettre à l'impôt

Comme résultats attendus :

- Toutes personnes physiques ou morales œuvrant dans les activités à but lucratif sont conscientes de leur devoir en tant que citoyen et paie leurs impôts auprès des percepteurs à proximité ;
- La contribution devient une coutume et que toute personne physique ou moral possédant des ressources et vivant sur le territoire malgache honore leur obligation ;
- les contribuables sont sincères dans la déclaration des ressources et revenus imposables auprès des contributions directes ou indirectes que ce soit un impôt, une taxe, une contribution ou encore une cotisation sociale.

1.3. Exécution du budget à 100%

Nous attendons que :

- Chaque année, l'exercice budgétaire en matière d'investissement au sein du MTP ne soit pas frappée par le taux de régulation mais engagé à 100% étant donné que ce dernier œuvre dans le domaine de l'entretien et réparation routier, et tient une place très importante dans l'économie de Madagascar ;
- l'engagement est optimal surtout pendant la saison sèche, moment favorable pour l'activité du Ministère.

1.4. Attribution à 100% du budget proposé

De ce fait, nous attendons que :

- Le montant proposé par le Ministère dans le budget de programme soit respecté à 100% et qu'il ne soit pas frappé d'une diminution par la Loi de Financement Rectificatif(LFR) étant donné que ce budget est basé sur les résultats précis à atteindre au bout d'une période donnée ;
- Le budget alloué à l'investissement est beaucoup plus important que le budget de fonctionnement.

1.5. Collaboration à des fins d'ouverture aux sources de financements extérieurs

Les résultats attendus sont :

- L'ouverture de Madagascar aux investisseurs étrangers et les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, ceci pour une collaboration étroite en matière de financement ;
- La disponibilité immédiate des fonds ;
- L'octroi du fonds demandé à 100% suivant la demande de l'Etat ;
- Allègement des processus et démarches pour l'obtention des financements par les bailleurs de fonds ;
- Rendre attractif le système fiscal du pays et instaurer un mécanisme de remboursement à long terme des investissements et des prêts dont le remboursement des dettes ;
- l'octroi de dons plus élevés par rapport au prêt.

Section 2 : Impacts sur le système opérationnel

2.1. Exécution du budget à temps

Nous attendons que :

- le taux de régulation en matière d'engagement de dépense est à 100% chaque année avec une répartition un peu plus élevée pendant la saison sèche ;
- l'exécution du budget est à 100% à chaque fin d'année.

2.2. Bonne détermination de responsabilité

Nous espérons que :

- les deux responsabilités (Gestionnaire d'Activités et ORDSEC) soient bien séparées pour éviter les conflits dans l'accomplissement de leur tâche ; et
- la GAC et ORDSEC sont complémentaires pour avoir des résultats meilleurs.

2.3. Disposition des intervenants compétents

Nous attendons que :

- le Ministère possède des exécutants performants et efficaces en matière d'exécution de dépense ;
- l'intervenant connaît et maîtrise les principes et procédures qui régissent les opérations d'élaboration budgétaire depuis la préparation du budget jusqu'à son adoption par l'instance décisionnaire de la structure grâce au renforcement de capacité fourni par le MFB par an.

2.4. Mise en place d'un audit interne

Nous espérons que :

- le Service Audit Interne du Budget sera mis en place au niveau du MTP et opérationnel dans l'immédiat ;
- les auditeurs accompagnent les intervenants dans l'amélioration de la performance du Ministère en matière d'exécution budgétaire ;
- l'audit interne systématique est en place.

CHAPITRE VII : LIMITES DES PROPOSITIONS

Les limites qui se présentent aux solutions proposées sont les cas extrêmes que nous ne pouvons pas dépasser car ce sont des points au-delà desquels ne peuvent aller ou s'étendre une action. En effet, compte tenu des contraintes et des exigences relatives à la réalisation des solutions avancées, des limites sont à prendre compte.

Section 1 : Contraintes financières

1.1. Instabilité politique

L'instabilité politique fait partie des contraintes majeures ; et le climat politique existant à Madagascar peut engendrer des impacts au niveau de l'exécution budgétaire et de l'indépendance financière du pays. En effet, la Grande Ile dépend en majeure partie des pays étrangers sur le plan économique. L'instabilité politique ruine la confiance des pays collaborateurs et engendre une crise économique. En effet, cette crise politique favorise le blocage de financements extérieurs.

1.2. Risque de diminution de crédit

Le risque de diminution de crédit est un facteur de blocage lié à l'exécution du budget. En effet, les crédits alloués par la Loi de Finance Initiale (LFI) peuvent être modifiés par la Loi de Finance Rectificative (LFR) au cours de l'année budgétaire. C'est quand certaine circonstance sont réunies que le recours à la LFR est appliqué. En général, la LFR apporte des modifications par des ouvertures ou des annulations de crédits.

1.3. Discontinuité de services au niveau du Ministère

Le changement anticipé ou répété du Gouvernement, aboutissant au changement des membres du staff technique, limite la fluidité de l'enchaînement des projets et actions déjà en cours d'exécution. Il importe de souligner que les différentes nominations des acteurs budgétaires sont souvent enregistrées chaque semaine.

Section 2 : Contraintes opérationnelles

2.1. Contrainte temporelle

La période d’engagement du budget accordée par le Ministère des Finances et du Budget (MFB) est souvent insuffisante et empêche l’engagement des dépenses à 100%. Les outils informatique et de communications (par exemple ordinateurs, connexion internet, etc.), indispensables à l’intégration des engagements dans le Système Intégré Informatisé de Gestion des Finances Publiques (SIIGFP) ne sont pas performantes, alors que la période accordée à l’engagement de ces dépenses est insuffisante. Il arrive des fois que l’engagement des dépenses est ouvert, alors que les intervenants n’arrivent pas à accéder dans le SIIGFP.

2.2. Contraintes matérielles

La connexion internet au niveau du MTP n’est pas performante non plus. Des fois, les exécutants doivent monter au MFB à Antaninarenina pour intégrer les engagements dans le SIIGFP. C’est une anomalie empêchant l’exécution du budget à 100%.

CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE

Les solutions proposées ont pour objectif d’apporter nos propres points de vue sur la résolution de certains problèmes rencontrés par le MTP pendant la période de crise sur l’exécution budgétaire.

Nous voici au terme de notre étude et nous espérons que la lecture de cet ouvrage suscitera quelques échanges qui vont contribuer au renforcement du secteur et fournira des idées utiles pour l’amélioration de l’exécution budgétaire. Nous pensons que c’est une occasion pour nous de tirer des conclusions.

CONCLUSION GENERALE

La crise cyclique engendrée par des répétitions de manifestations populaires fait succomber le pays dans un état de dépression et fait glisser la population dans la pauvreté. Le Secteur Travaux Publics étant un des piliers du développement socio-économique de Madagascar, l'économie du pays est alors affectée par les impacts de plusieurs chocs dont le désengagement des bailleurs des fonds, les changements au niveau des différents interlocuteurs associés aux changements des dirigeants, au manque des capacités causé par le limogeage des cadres habitués aux exercices d'exécution budgétaire, suite à des différends politiques, etc. La baisse des performances de réalisations budgétaires constatée depuis l'année 2009 a divers impacts sur l'ensemble de l'économie.

La crise politique qui perdure a déjà eu et continue d'avoir des impacts sévères sur l'économie et les finances publiques à Madagascar. L'économie malagasy, particulièrement l'économie formelle qui est le fondement de l'assiette fiscale, a été fortement frappée par la crise qui a débuté en 2009. Depuis l'émergence de cette crise, les recettes publiques de l'Etat ont brusquement diminués en termes réels. Le ralentissement économique a engendré une réduction de l'assiette fiscale et les recettes non-fiscales sont restées insignifiantes. Ces déficiences expliquent la faiblesse chronique des recettes à Madagascar mais elles offrent aussi des pistes pour les améliorer tant dans le court que le moyen terme.

L'ajustement des dépenses publiques est aggravé par des lacunes systémiques. Cependant, l'objectif du Gouvernement malagasy a été de préserver l'équilibre budgétaire, en ajustant le niveau global des dépenses publiques à celui des ressources disponibles, y compris l'aide. Cette logique a conduit à une forte corrélation historique entre les recettes et les dépenses. Or, depuis la crise politique au début 2009, la baisse combinée des recettes et du financement extérieur a donc provoqué une chute brutale des investissements publics alors que les dépenses salariales et le service de la dette se sont maintenus (voilà pourquoi la présente étude se propose d'omettre dans ses analyses les composantes « fonctionnements » des budgets de l'institution étudiée). La faiblesse des investissements publics depuis 2009 entraîne un impact sur la croissance économique tant par ses effets sur la demande que l'offre globale.

D'abord, une partie du budget d'investissements inclut des dépenses qui ne sont pas de capital, ce qui revient à surestimer la contribution de l'Etat au capital physique et humain du pays. Deuxièmement, les dépenses d'entretien sont trop faibles pour empêcher la détérioration

des stocks existants. Face aux différentes lacunes de la politique budgétaire et des investissements publics, le Gouvernement Malagasy doit suivre quelques recommandations pour aider l'Etat à jouer son rôle. La stratégie à suivre est donc de préserver une stabilité macroéconomique en priorisant, en matière d'investissements, les secteurs porteurs tels que le secteur de l'Infrastructure y compris les Travaux Publics, mais en ne perdant pas de vue pour le développement des secteurs qui à la population de faire face aux situations conjoncturelles causées par la crise politique de 2009.

Ensuite, l'Etat devrait arriver à maîtriser les difficultés en matière d'exécution budgétaire en mettant en œuvre (1) une stratégie de contrôle budgétaire efficiente, effective et économique, en commençant par exemple au renforcement du suivi de l'exécution budgétaire ; et (2) en renforçant les capacités des acteurs budgétaires pour que les réalisations budgétaires puissent s'effectuer de façon optimale.

Enfin, la stratégie de réformes proposée s'articule autour de trois axes séquentiels et complémentaires. Il s'agit dans un premier temps de chercher à augmenter la capacité financière de l'Etat malagasy, qui reste une des plus faibles au monde. Ensuite, il faut améliorer et optimiser l'utilisation de ces ressources et accroître les ressources, tout en s'interrogeant sur comment les allouer par rapport aux priorités du pays et en se donnant les capacités de gestion pour que ces choix soient respectés dans la pratique budgétaire. Comment peut-on mettre en place les stratégies de réformes pour que la politique budgétaire et l'investissement public malagasy deviennent de plus en plus efficaces, conduisant à une croissance économique harmonieuse ?

BIBLIOGRAPHIE

1. ANTSA, R. 2013. Recouvrement des impôts : Contribuables en difficulté, recettes fiscales en baisse. *Midi Madagasikara*, 12 décembre 2013.
2. ANTSA, R. 2017. Investissements publics : Taux de régulation à 100% pour optimiser les réalisations. *Midi Madagasikara*, 06 janvier 2017.
3. Banque Mondiale. 2011. *Revue des dépenses publiques. Madagascar: Politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique. Volume 1: Rapport Principal.* Septembre 2011. Accessible au www.siteresources.worldbank.org/INTMADAGASCARINFRENCH/Resources/PER.pdf. Téléchargé le 15 septembre 2017.
4. BUISSON, J. 2009. *Finances Publiques*. Collection « Mémentos Dalloz » 14^è Edn. Edition Dalloz. Paris, France. 490 p.
5. Direction Générale du Budget. 2016. *Suivi de l'exécution budgétaire deuxième trimestre 2016*. Ministère des Finances et du Budget, Direction Générale du Budget. Antananarivo, Madagascar. 63 p.
6. Direction Générale du Budget. Sans date. *Guide de l'exécution budgétaire version ordonnateur secondaire*. Ministère des Finances et du Budget. Direction Générale du Budget. <http://www.dgbudget.mg/documents/files/Guide-de-l-execution-budgetaire-version-ordsec.pdf>. Téléchargé le 11 août 2017.
7. LAKEHAL, M. 2006. *Dictionnaire de science politique*. 2^è Edn revue et mise à jour. L'Harmattan, Paris. 118 p.
8. Les travaux publics et le commerce à Madagascar. *Annales de Géographie*. Année 1900. 9(45):282-285.
9. Microsoft ®. 2009. Dicos Encarta 2009.
10. Ministère des Finances et du Budget. 2012. *Rapport sur le projet de Loi de Règlement pour 2012 dans le cours des comptes*. Janvier 2012.
11. Ministère des Finances et du Budget. Sans date. *La programmation budgétaire pluriannuelle : CDMT global et CDMT ministériel: Guide méthodologique*. Repoblikan'i Madagasikara. Ministères des Finances et du Budget. Programme des Nations Unies pour le Développement. 35 p.
12. NAAL, G. 2016. Madagascar de la colonisation à l'indépendance. Accessible au <http://blog.grandes-latitudes.voyage/madagascar-de-la-colonisation-a-lindependance/>. Accédée le 05 août 2017.

13. Présidence de la République. 2008. *Loi No. 2008-026 du 18 décembre 2008 portant Loi de finances pour 2009.*
14. Présidence de la République. 2008. *Loi No. 2008-026 du 18 décembre 2008 portant Loi de finances pour 2009.*
15. Présidence de la République. 2014. loi n° 2014-011 du 14 août 2014 portant loi de finances rectificative pour 2014. Imprimerie Nationale. 89 p.
16. Présidence de la Transition. 2014. *Loi No. 014/2013 du 23 octobre 2013 portant loi de finances pour 2014.* 75 p.
17. Rapport de la cour des comptes sur le Projet de Loi Règlement pour 2010, page XI.
18. Repoblikan'i Madagasikara. 2014. Décret No. 2014-1102 du 22 juillet 2014 fixant les attributions du Ministère des Finances et du budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère. Article 17, page 9.
19. Repoblikan'i Madagasikara. 2014. *Politique Générale de l'Etat: Enoncé du programme de mise en œuvre de la PGE.* Mai 2014.
20. Repoblikan'i Madagasikara. 2014. *Politique Générale de l'Etat: Enoncé du programme de mise en œuvre de la PGE.* Mai 2014.
21. Repoblikan'i Madagasikara. 2015. Rapport de la cour des comptes sur le Projet de Loi Règlement pour 2010, page XI.
22. Repoblikan'i Madagasikara. 2015. *Rapport n° 01/15-RAP/ADM du 09 avril 2015 sur le projet de loi de règlement pour 2009.* Avril 2015. Palais de Justice de la Cour Suprême. 156 p.
23. Repoblikan'i Madagasikara. 2016. *Loi No. 2016-016 portant Loi de Règlement pour 2012.* 161 p.
24. Repoblikan'i Madagasikara. 2016. *Loi No. 2016-016 portant Loi de Règlement pour 2012.* 161 p.
25. Repoblikan'i Madagasikara. 2016. *Rapport sur le projet de loi de règlement pour 2012.* Janvier 2016. 76 p.
26. République de Madagascar. 2014. *Plan national de Développement 2015-2019.*
27. SORRIAUX, J. 2014. *Le système de préférences généralisées de l'Union Européenne: le droit douanier facteur de développement.* Université Paris-Est. HAL Archives Ouvertes. Accessible au <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01127948/document>. Téléchargé le 29 août 2017.

WEBOGRAPHIE

1. Business Magazine No. 1153 du 08 octobre 2014, accessible au <http://www.businessmag.mu/article/impots-allegger-la-pression-fiscale-madagascar>. Accédée le 07 septembre 2017.
2. <https://fr.wikipedia.org/wiki/S.M.O.T.I.G>. Accédée le 10 octobre 2017.
3. <http://matv.mg/budget-general-139-de-taux-de-realisation-des-depenses-pour-le-1er-trimestre/>.le 04 juillet 2017
4. <https://agoa.info/profiles/madagascar.html>. Accédée le 10 août 2017.
5. <https://donnees.banquemondiale.org/pays/madagascar>. Accédée le 05 août 2017.
6. <https://fr.wikipedia.org>.Accédée le 30 avril 2017.
7. https://fr.wikipedia.org/crise_politique_de_2009.Accédée le 28 juillet 2017.
8. <https://fr.wiktionary.org/wiki/crise>. Accédée 16 août 2017.
9. <https://mignardses.files.wordpress.com/2014/11/fiche-1-2-economie-camelia.doc>. Accédée le 15 septembre 2017.
10. www.agenceecofin.com. Accédée le 03 novembre 2017.
11. www.dgbudget.mg.Compte rendu aux citoyens 1^{er} semestre 2017 sur l'exécution budgétaire. Publié le 25 octobre 2017 et consulté le 12 décembre 2017.
12. www.fr.africatime.com.Accédée le 07 septembre 2017.
13. www.irinnews.org/fr/report/88471/madagascar-une-ann%C3%A9e-de-crise
14. www.la-croix.com/Actualite/Monde/Les-bailleurs-de-fonds-sont-de-retour-a-Madagascar-2014-12-22-1257282.
15. www.madagascar-tribune.com.Accédée le 09 août 2017.
16. www.mefb.gov.mg/index.php?option=com_content&view=article&id=329&Itemid=332. Accédée le 18 novembre 2017.
17. www.mfb.gov.mg.
18. www.midi-madagasikara.mg/economie. Accédée le 01 juillet 2017.
19. www.tresor.economie.gouv.mg. Accédée le 30 juillet 2017.

TABLES DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	iv
LISTE DES ABREVIATIONS	v
LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES FIGURES	viii
INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE : DESCRIPTION DU CENTRE D'ETUDES	4
CHAPITRE I : PRESENTATION DU MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS.....	4
Section 1 : Environnement du Ministère des Travaux Publics	4
1.1. Historique.....	4
1.2. Identification.....	5
1.2.1. Le Ministère	5
1.2.2. Domaine d'activité et missions du MTP.....	6
1.3. Moyens et outils.....	6
1.3.1. Moyens humains.....	6
1.3.2. Moyens matériels	6
1.3.3. Moyens et outils d'exécution budgétaire	7
1.3.4. Ressources financières du MTP	7
Section2 : Structure générale du Ministère des Travaux Publics	8
2.1. Organigramme du MTP	8
2.2. Organisation générale du Ministère des Travaux Publics et ses attributions	9
2.2.1. Le Cabinet du Ministre	9
2.2.2. Le Secrétariat Général	9
2.2.3. Les Directions rattachées au Secrétariat Général	9
2.2.4. Les organismes sous tutelle et rattachés au Ministère des Travaux Publics.....	14
CHAPITRE II : NOTION THEORIQUE DU CADRE DE L'ETUDE : (1) L'EXECUTION DU BUDGET DANS LE SECTEUR PUBLIC ET (2) APPROCHE METHODOLOGIQUE ADOPTEE	17
Section 1 : Notion théorique sur l'exécution budgétaire du secteur public	17
1.1. Notions théoriques relatives aux finances publiques	17
1.1.1. Loi de Finances	17
1.1.2. Loi de Finances de l'année ou Loi de Finances Initiale (LFI).....	18
1.1.3. Loi de Finances Rectificative (LFR)	18
1.1.4. Loi de règlement	18
1.1.5. Différentes sortes de budget	18
1.2. Théorie sur l'exécution budgétaire de l'Etat.....	19

1.2.1. Le budget et son rôle.....	20
1.3. Les différentes phases administratives et comptable du budget d'exécution.....	23
1.3.1. L'engagement.....	23
1.3.2. La liquidation	24
1.3.3. L'ordonnancement ou le mandatement	24
1.3.4. Le paiement.....	25
1.4. Les principaux acteurs dans l'exécution du budget.....	25
Section 2 : Méthodologie générale de l'étude	29
2.1. Collecte des données et informations	30
2.2. Analyse effectuée à partir de la documentation	30
2.3. Méthodologie adoptée	31
2.3.1. Evaluation des impacts de la crise 2009 sur l'exécution budgétaire au sein du Ministère des Travaux Publics.....	31
2.3.2. Evaluation de la performance globale du Ministère des Travaux Publics par rapport aux impacts de la crise 2009	31
2.4. Outils adoptés.....	32
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.....	32
PARTIE II : ANALYSE DES IMPACTS DE LA CRISE POLITIQUE DE 2009 SUR L'EXECUTION DU BUDGET D'INVESTISSEMENTS DU MTP	33
CHAPITRE III : LA CRISE POLITIQUE DE 2009 A MADAGASCAR.....	33
Section 1 : Notion sur la crise	33
1.1. Définition de la crise.....	33
1.1.1. Définition de la crise politique.....	34
1.1.2. Définition de la crise économique.....	34
Section 2 : Notion sur la crise politique de 2009 à Madagascar	34
1.2. Origine de la crise politique de 2009 à Madagascar	34
1.3. Effet de la crise sur le financement du secteur public	36
1.3.1. Désengagement des bailleurs de fonds depuis le début de la crise	36
1.4. Retour à l'ordre constitutionnel	37
CHAPITRE IV : EXECUTION BUDGETAIRE DU MINISTÈRE DES TRAVAUX PUBLICS SUR LES INVESTISSEMENTS	39
Section 1 : Situation du budget général de l'Etat et le crédit alloué au MTP	39
1.1. Situation du budget général de l'Etat et évolution de l'inflation.....	39
1.2. Situation des crédits alloués au Ministère des Travaux Publics.....	41
1.3. Situation du crédit du MTP par rapport au budget de l'Etat.....	43
Section 2 : Les sources de financement du Ministère des Travaux Publics.....	43
2.1. Sources de financement externe	45

2.2. Sources de financement interne	45
Section 3 : Exécution budgétaire.....	46
3.1. Analyse de l'exécution budgétaire.....	48
3.1.1. Evolution des Lois de Finances Initiales (LFI) après rectifications	49
3.1.2. Evolution de l'exécution budgétaire par rapport à la crise 2009	50
3.1.3. Retour à l'ordre constitutionnel.....	50
3.1.4. Engagement de dépense.....	51
3.1.5. Analyse de la performance du Ministère des Travaux Publics dans la mise en œuvre de son Programme entre 2007 et 2016.....	51
3.1.6. Problème lié au financement du secteur public.....	53
a. L'indisponibilité de crédit	53
b. L'existence du taux de régulation	53
c. Evolution des taux de consommation de crédits.....	53
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	54
PARTIE III : SOLUTIONS ET RECOMMANDATIONS.....	55
CHAPITRE V : PROPOSITION DES SOLUTIONS ET RECOMMANDATION	55
Section 1 : Solutions relative au système financier.....	55
1.1. Amélioration des recettes fiscales	55
1.1.1. Augmenter l'objectif à atteindre par les pressions fiscales.....	56
1.1.2. Prise de nouvelle(s) mesure(s) pour l'amélioration de l'administration fiscale et douanière	56
1.2. Augmentation de l'investissement	57
1.3. Formalisation du secteur informel.....	57
1.4. Révision de la répartition du taux de régulation.....	58
1.5. Amélioration de la gestion des financements extérieurs	59
1.6. Amélioration de la politique budgétaire	60
Section 2 : Solutions relatives au système opérationnel	60
2.1. Continuité des services publics.....	60
2.2. Séparation des tâches du Gestionnaire d'Activité (GAC) et celui de l'Ordonnateur Secondaire (ORDSEC)	61
2.3. Renforcement des capacités des intervenants exécutifs du budget	61
2.4. Etablissement d'un rapport de tâche journalière	62
2.5. Création du Service Audit Interne du Budget au MTP	62
CHAPITRE VI : RESULTATS ATTENDUS	64
Section 1 : Impacts sur le système financier	64
1.1. Indépendance financière de l'Etat.....	64
1.2. Prise de responsabilité des citoyens de soumettre à l'impôt	64

1.3. Exécution du budget à 100%	65
1.4. Attribution à 100% du budget proposé	65
1.5. Collaboration à des fins d'ouverture aux sources de financements extérieurs	65
Section 2 : Impacts sur le système opérationnel.....	66
2.1. Exécution du budget à temps.....	66
2.2. Bonne détermination de responsabilité	66
2.3. Disposition des intervenants compétents.....	66
2.4. Mise en place d'un audit interne	66
CHAPITRE VII : LIMITES DES PROPOSITIONS.....	67
Section 1 : Contraintes financières.....	67
1.1. Instabilité politique.....	67
1.2. Risque de diminution de crédit.....	67
1.3. Discontinuité de services au niveau du Ministère	67
Section 2 : Contraintes opérationnelles	68
2.1. Contrainte temporelle.....	68
2.2. Contraintes matérielles	68
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE.....	68
CONCLUSION GENERALE.....	69
BIBLIOGRAPHIE	73
WEBOGRAPHIE.....	75
TABLES DES MATIERES.....	76

Annexe 1

Décret n° 2014-1102 du 22 juillet 2014 fixant les attributions du Ministère des Finances et du budget ainsi que l'organisation générale de son Ministère.

Article 17 : La Direction de l'Exécution Budgétaire est chargée de :

- exécuter et assurer le suivi de la mise en œuvre des Lois de Finances ;
- concevoir les stratégies et/ou les mesures à prendre pour l'utilisation des fonds ou des allocations budgétaires émanant des partenaires financiers ;
- centraliser et contrôler le respect de l'exécution de tout acte ayant des incidences financières et budgétaires ;
- préparer les Lois de Règlement ;
- appuyer les institutions de départements ministériels dans l'exécution budgétaire ;
- étudier les projets de textes relatifs aux Finances Publiques ;
- élaborer et mettre à jour les textes sur l'exécution budgétaire.

La Direction de l'Exécution Budgétaire dispose de :

- un Service d'Appui aux Institutions et Départements Ministériels ;
- un Service de l'Exécution Budgétaire des Secteurs Administratif et Social ;
- un Service de l'Exécution Budgétaire des Secteurs Infrastructure et Productif ;
- un Service de la Synthèse et de l'Exécution Budgétaire.