

LISTE DES ABREVIATIONS

ACDI : Agence canadienne de développement international
Ar : Ariary
ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publics
BM : Banque mondiale
CAO : Commission d'Appel d'Offres
CE : Commission européenne
CFAA: Country Financial Accountability Assessment
COMFIB Commission des Finances et du Budget
CPAR: Country Procurement Assessment Review
DGB : Direction Générale du Budget
DPCB : Direction de la Programmation et du Cadrage Budgétaire
FMI: Fond Monetaire International
GAR : Gestion Axée sur les Résultats
GDP : Gestion des Dépenses Publiques
GFP : Gestion des Finances Publiques
LOLF : Loi Organique sur les Lois de Finances
MFB : Ministère Finance et du Budget
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONU : Organisation des Nations Unies
PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability
PIB: Produit Intérieur Brut
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
PRMP : Personne Responsable des Marchés Publics
UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UGPM : Unité de Gestion de Passation de Marchés

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	i
LISTE DES ABREVIATIONS	ii
INTRODUCTION.....	1
PARTIE I : CADRE THEORIQUE	5
CHAPITRE I : NOTION SUR LA BONNE GOUVERNANCE	5
SECTION I : GENERALITES SUR LA BONNE GOUVERNANCE	5
1. Origine de la bonne gouvernance	5
2. Définition	5
3. Les définitions de certaines institutions.....	6
a. Banque mondiale	6
b. Commission européenne	6
c. Organisation des Nations Unies	7
d. Agence canadienne de développement international	7
e. Organisation de Coopération et de Développement Économiques.....	7
f. Programme des Nations Unies pour le Développement	7
g. CIRD	8
h. La Banque Africaine de Développement	8
4. Piliers de la bonne gouvernance	8
SECTION II : LA CORRUPTION.....	10
1. DÉFINITION.....	10
2. Causes	10
SECTION III : LE BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES	12
1. La bonne gouvernance des finances publiques.....	12
a. Définition des institutions	12
i. La bonne gouvernance des finances publiques selon le FMI	12
ii. La bonne gouvernance des finances publiques selon la Banque Mondiale	13
iii. La bonne gouvernance des finances publiques selon l'OCDE.....	14
iv. La bonne gouvernance des finances publiques selon l'UEMOA	15
b. Les éléments de la bonne gouvernance appliquée aux finances publiques.....	15
CHAPITRE II : NOTION DE DEPENSE PUBLIQUE	17
SECTION I : LA FINANCE PUBLIQUE	17
1. Étymologie.....	17
2. L'objet des Finances publiques	18
SECTION II : LA DEPENSE PUBLIQUE	19
1. Définitions	19
2. Approches théoriques sur les dépenses publiques	19

a.	Approche classique de la dépense publique.....	19
b.	Vision Keynésienne de la dépense publique.....	20
c.	Approche par les théories de l'économie publique.....	20
3.	Les types de dépenses publiques.	21
a.	Les dépenses d'investissement.....	21
b.	Les dépenses de transfert	21
c.	Les dépenses de fonctionnement.....	21
	SECTION III : NORME ET PRINCIPE DE LA DEPENSE PUBLIQUE	22
1.	La loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF).....	22
a.	Définition	22
b.	Catégories de lois de finances	22
2.	Le Budget de l'Etat.....	23
a.	Définition du budget selon la LOLF	23
b.	L'élaboration du budget.....	23
i.	La préparation du budget.....	24
ii.	Le vote du budget.....	25
iii.	Le suivi et l'évaluation.....	25
iv.	L'exécution des dépenses.....	26
v.	Le contrôle des résultats	27
	PARTIE II : CADRE ANALYTIQUE	29
	CHAPITRE I : GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES	29
	SECTION I : NOTION DE GESTION DES DEPENSES	29
1.	La Politique publique.....	29
2.	La gestion des finances publiques	30
3.	La gestion des dépenses publiques	31
a.	Les objectifs spécifiques de la GDP	31
	SECTION II : SYSTEME DE GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES	32
1.	Application des grandes principes budgétaires retenus par la LOLF	32
a.	Les différents principes budgétaires	32
i.	Le principe de l'unité	32
ii.	Le principe d'universalité.....	33
iii.	Le principe d'annualité.....	33
iv.	Le principe de spécialité des crédits.....	33
v.	Le principe de sincérité des lois de finances	34
2.	La gestion de la passation des marchés publics.....	34
a.	Définitions.....	34
b.	Les organes de la commande publique	35

i.	La Personne Responsable des Marchés Publics	35
ii.	La Commission d'Appel d'Offres	35
iii.	L'Autorité de Régulation des Marchés Publiques.....	35
iv.	L'Unité de Gestion de Passation des Marchés	35
c.	Les types des marchés publics	36
i.	Les marchés des Travaux	36
ii.	Marchés des Fournitures	36
iii.	Marchés des Services	36
iv.	Marchés des Prestations Intellectuelles.....	36
d.	Les règles de passation des marchés publics	37
e.	Procédures de la passation des marchés.....	39
f.	Nécessité du système de passation des marchés publics	39
3.	L'évaluation PEFA	40
a.	Définition	40
b.	Le cadre de mesure de la performance de la GFP.....	40
c.	Objectif du Programme PEFA	41
4.	LE SIGFP	41
CHAPITRE II : TENDANCE DE LA FINANCE PUBLIQUE ET DE LA BONNE GOUVERNANCE A TRAVERS LA DEPENSE PUBLIQUE	42	
SECTION I : SITUATION BUDGETAIRE A MADAGASCAR.....	42	
1.	LES RECETTES PUBLIQUES	42
2.	LES DEPENSES PUBLIQUES	44
3.	L'accroissement de la capacité financière de l'Etat	47
SECTION II : LA CORRUPTION COMME PROBLEMES DES MARCHES PUBLICS ET DES DEPENSES PUBLIQUES	48	
SECTION III : L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES CONDITIONNEE PAR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE	51	
1.	Concept de suffisance, d'efficacité et d'efficience	51
a.	Dépense suffisante	51
b.	Dépense efficace	51
c.	Dépense efficiente.....	51
d.	Dépense équitable	51
2.	L'inefficacité des dépenses publiques.....	52
3.	Place et rôle de la dépense publique dans le secteur de la sante et de l'éducation....	53
CONCLUSION.....	55	
LISTES DES FIGURES	56	
LISTE DES TABLEAUX	56	
BIBLIOGRAPHIE	57	

INTRODUCTION

Depuis 2009, l'effet des cinq années de crise politique à Madagascar a fortement affaibli l'économie malgache. Une faible croissance économique a concouru à la persistance et à la progression de la pauvreté et à la dégradation des indicateurs sociaux. Or l'économie Malgache vise à assurer une croissance forte et durable qui permettra de soutenir les plus pauvres. Les objectifs sont alors de maintenir la stabilité macroéconomique et d'améliorer la soutenabilité budgétaire.

Les organisations internationales se sont penchées, depuis une vingtaine d'années sur les questions de bonne gestion des finances publiques dans le monde. Les défis auxquels sont confrontés les dirigeants sont très importants et concernent l'ensemble des secteurs économiques, sociaux et politiques en général et la gestion des finances publiques en particulier. L'Etat Malgache met avant tout l'accent sur l'importance d'un bon système de gestion des finances publiques qui est indispensable pour la mise en œuvre des politiques nationales et la réalisation des objectifs de développement. La viabilité de la politique budgétaire et la qualité des politiques publiques sont important pour atteindre les objectifs de ces politiques publiques.

A Madagascar, la politique budgétaire est toujours confrontée à l'insuffisance des recettes qui constraint les autorités à resserrer fortement les dépenses. Au cours de la dernière décennie, l'objectif principal du Gouvernement malgache a été de préserver l'équilibre budgétaire, en ajustant le niveau global des dépenses publiques à celui des recettes publiques. Mais à cause des différentes crises, en général, les recettes et les financements extérieurs ont toujours connu une baisse alors que les dépenses se sont toujours augmentées et restent maintenues. L'Etat Malgache est toujours sur une couverture imparfaite du budget au suivi inégal de la chaîne de la dépense et aux imprécisions dans la classification des dépenses.

Se limitant aux systèmes de gestion des finances publiques, la dépense publique irrigue l'ensemble de la Nation. La maîtrise de la dépense publique est un des éléments majeurs du discours politique, il n'y a pas de fatalité à l'inefficacité de la dépense publique, mais l'efficacité de la dépense doit être évaluée de façon permanente.

Au regard de tous ces constats, une question centrale se pose, comment gérer et maîtriser les dépenses publiques pour améliorer l'économie Malgache et afin de mieux situer aujourd'hui le problème du déficit budgétaire ?

Face à cette problématique, les questions de recherche suivantes sont alors posées :

- Comment améliorer et régulariser l'allocation et la gestion dépenses publiques ?
- Comment les systèmes de gestion des dépenses publiques et leur évolution contribuent à améliorer l'efficacité de la dépense et la fourniture efficiente de services par l'Etat ?
- Le renforcement de la gouvernance est ils significatifs pour améliorer les mauvais résultats économiques de Madagascar ?

L'étude se fixe comme objectif global, d'une part de retracer l'évolution de la politique budgétaire à travers une description de l'évolution des dépenses, et d'autre part d'examiner comment les systèmes de gestion des dépenses publiques et leur évolution contribuent à améliorer l'efficacité de la dépense.

En se référant à cet objectif global, les objectifs spécifiques visent particulièrement à :

- décrire les systèmes de dépenses publiques au vu des principales étapes du cycle budgétaire.
- comprendre l'engagement du gouvernement dans un large processus de réforme pour améliorer la gouvernance de la gestion publique.

Pour trouver une réponse à la question posée précédemment, il s'impose à nous, avec la force de l'évidence méthodologie analytique, l'analyse à partir des données, de rapport et d'observations ainsi qu'à travers des définitions, exemples et référentiel.

Pour bien mener à terme cette recherche, trois parties seront développées :

- La première partie sera consacrée à la présentation du cadre théorique de la bonne gouvernance qui définit les concepts de base de la gouvernance en matière de finance publique, et de la présentation de la dépense publique.
- La deuxième partie sera consacrée à la présentation de l'analyse. Cette partie tiendra compte de la présentation des systèmes de gestion des dépenses publiques à Madagascar et de son analyse.

PARTIE I : CADRE THEORIQUE

Dans cette première partie, nous allons aborder quelques notions théoriques et descriptives de la bonne gouvernance et des normes de la dépense publique. D'abord, la présente partie a pour objectif de faire connaître les généralités sur la bonne gouvernance surtout en matière des finances publiques. Cette partie se veut aussi d'expliquer théoriquement les normes de la dépense publique et mettra en vigueur l'importance et les différents processus d'élaboration du budget de l'Etat.

PARTIE I : CADRE THEORIQUE

CHAPITRE I : NOTION SUR LA BONNE GOUVERNANCE

L'objet principal de ce chapitre est de donner une image claire aux différentes définitions et concepts de la bonne gouvernance (section I), de la corruption (section II) et enfin de la bonne gouvernance des finances publiques (section III).

SECTION I : GENERALITES SUR LA BONNE GOUVERNANCE

Le mot « gouvernance » est à la mode et associée à tout et n'importe quoi de la réalité. Un terme qu'utilisent les différents acteurs économiques, mais aussi associé à la transparence et à l'efficacité de l'action publique. Mais qu'est-ce que la bonne gouvernance ?

1. Origine de la bonne gouvernance

Le terme « gouvernance » provient du verbe grec « kubernân » qui signifie « piloter un navire ou un char » et fut utilisé pour la première fois par Platon pour désigner le fait de gouverner les hommes. Ce terme fut utilisé en France, entre le XIII^e siècle et le XIV^e siècle, et renvoyait à l'idée de « gouvernement » entendu au sens d'art de gouverner en visant à rendre compte des questions constitutionnelles et juridiques concernant les affaires de l'Etat (Jessop, 1998) jusqu'à la fin du XIII^e siècle pour être repris dans le sens anglais « governance » dans les années 80.

2. Définition

Selon Beitone : « la gouvernance est l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées¹ ».

¹ BEITONE Alain, *Dictionnaire des sciences économiques*, Armand Colin, 2^e édition, Paris, 2007, p. 252

Selon Hermet qui considère les notions d'actions formelles et informelles comme partie intégrante de la gouvernance : « La gouvernance est l'ensemble des procédures institutionnelles, des rapports de pouvoir et des modes de gestion publics ou privés formels aussi bien qu'informels qui régissent notamment l'action politique réelle² ».

Selon Isabelle Lacroix et Pier-Olivier St-Arnaud : « La gouvernance est l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lequel les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués. Cette négociation, en plus d'orienter les décisions et les actions, facilite le partage de la responsabilité entre l'ensemble des acteurs impliqués, possédant chacun une certaine forme de pouvoir ».

3. Les définitions de certaines institutions

a. Banque mondiale

Selon la Banque mondiale : la Bonne gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement.

b. Commission européenne

Pour la Commission européenne, dans un contexte de développement européen : La gouvernance désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence.

² HERMET Guy, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, 3e édition, Paris, 1998, p. 114

c. Organisation des Nations Unies

L'organisation des Nations Unies (ONU), par le biais du Programme des Nations Unies pour le Développement (*PNUD*) offrent une définition susceptible de rejoindre des réalités internationales en cours: « la gouvernance est considérée comme l'exercice de l'autorité économique, politique et administrative pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. Il comprend les mécanismes, processus et institutions par lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations et de régler leurs différents.

d. Agence canadienne de développement international

Selon l'Agence canadienne de développement international (ACDI) : La gouvernance englobe les valeurs, les règles, les institutions et les processus grâce auxquels des particuliers et des organisations tentent d'atteindre des objectifs communs, de prendre des décisions, d'instaurer l'autorité et la légitimité, et d'exercer des pouvoirs.

e. Organisation de Coopération et de Développement Économiques

Pour l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), la bonne gouvernance inclut souvent les critères suivants : présence d'un État de droit, absence de corruption, équité, responsabilité, imputabilité, efficacité, transparence, participation³.

f. Programme des Nations Unies pour le Développement

Pour le PNUD : La gouvernance est un concept neutre comprenant les mécanismes, processus, relations et institutions complexes à travers desquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits et obligations et gèrent leurs différents.

³SMOUTS Marie-Claude, BATTISTELLA Dario et VENNESSON Pascal, *Approches concepts doctrines*, Dalloz, Paris, 2003, p. 552-553.

g. CIRD

Selon le CIRD , la gouvernance est un ensemble de valeurs, d'orientations et d'institutions qui permettent à une société de gérer ses processus économiques, politiques et sociaux à tous les niveaux grâce à l'interaction entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé. C'est un moyen qui permet à la société d'aboutir à une entente, à un accord et à une action mutuelle. La gouvernance regroupe les mécanismes et processus qui font que les citoyens et les groupes comprennent leurs intérêts, oublient leurs différences et peuvent exercer leurs droits et obligations légaux.

h. La Banque Africaine de Développement

La BAfD définit la gouvernance comme étant la manière dont le pouvoir est exercé eu égard à la gestion des affaires publiques d'un pays.

4. Piliers de la bonne gouvernance

L'amélioration du niveau de la gouvernance est le moyen principal pour un développement durable, c'est pourquoi la relation entre la bonne gouvernance et de meilleurs résultats économiques est toujours reconnue.

La bonne gouvernance repose sur des principes essentiels qui sont :

- L'efficacité de la gestion publique
- Légitimité du secteur public
- La responsabilité financière
- La participation de l'ensemble des hommes et des femmes à la prise de décision, qu'elle s'exerce directement ou à travers des institutions légitimes qui représentent leurs intérêts
- La transparence des informations, qui dépend de la libre circulation de l'information et de l'accessibilité des procédures, des institutions pour les personnes concernées
- La satisfaction des besoins et des attentes exprimés par les individus, sans discrimination par le biais des institutions et des procédures
- Le consensus sur les politiques
- L'effectivité et l'efficience des institutions et des procédures

- L'imputabilité et la responsabilisation des dirigeants du gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société envers la population et les institutions
- L'édification d'un Etat de droit, c'est-à-dire d'un cadre légal juste et appliqué impartialement : qu'il soit homme ou femme, gouvernant ou gouverné, citoyen ou agent de l'Etat, personne n'est au dessus de la loi
- L'élaboration d'une vision stratégique, c'est-à-dire l'existence d'un projet élaboré par les leaders et la société, offrant une perspective de long terme de l'avenir de la Nation.
- La lutte contre la corruption

SECTION II : LA CORRUPTION

1. DÉFINITION

La corruption est le détournement d'un processus ou d'une interaction avec une ou plusieurs personnes. Elle permet au corrupteur d'obtenir des avantages et permet au corrompu d'obtenir une rétribution en échange de sa bienveillance. Elle conduit en général à l'enrichissement personnel du corrompu ou à l'enrichissement de l'organisation corruptrice.

- Selon Transparency International, « la corruption consiste en l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées ».
- L'assemblée parlementaire, du Conseil de l'Europe définit la corruption comme « l'utilisation et l'abus du pouvoir public à des fins privées ».
- La Banque mondiale retient la définition suivante pour la corruption : « Utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel ».

2. Causes

La corruption est essentiellement un problème de gouvernance, d'une institution faible, d'absence de toute politique anti-corruption préventive et d'insuffisance d'intégrité des gouvernants et des chefs d'entreprises.

La corruption est aussi un problème d'un manque de capacités de gérer la société au moyen de systèmes équilibrés et de contrepoids sociaux, judiciaires, politiques et économiques.

Robert Klitgaard, propose une équation simple qui résume les causes de la corruption :

$$C \text{ (Corruption)} = M \text{ (Monopole)} + D \text{ (Discréction)} - R \text{ (Redevabilité)}$$

Celle-ci résultant du contrôle monopolistique des agents publics disposant de pouvoirs discrétionnaires et en l'absence de systèmes de responsabilisation.

En prenant en considération l'intégrité et la transparence, les facteurs importants pour faire contrepoids au monopole et au pouvoir discrétionnaire des agents publics, il propose la formule suivante :

Corruption = (Monopole + Discrédition) – (Redevabilité + Intégrité + Transparence)

RTI= Redevabilité + Intégrité + Transparence

Ceci indique qu'en l'absence de RTI (provenant principalement de faiblesses de la gouvernance), la combinaison du monopole du contrôle et du pouvoir discrétionnaire aboutit à la corruption. La corruption résulte donc essentiellement de carences de la gouvernance.

SECTION III : LE BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

La bonne gouvernance des finances publiques est déterminante pour la réalisation des objectifs de politique publique, notamment les objectifs du millénaire pour le développement et la volonté de mettre la croissance au service de lutte contre la pauvreté⁴.

1. La bonne gouvernance des finances publiques

La gouvernance est le processus par lequel les pouvoirs publics gèrent les affaires et les ressources publiques pour une meilleure performance des services publics. Dans ces tendances, la transparence des finances publiques renforce la responsabilisation et accroît la crédibilité des autorités.

La transparence des finances publiques est définie par « *l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires* ⁵».

a. Définition des institutions

i. La bonne gouvernance des finances publiques selon le FMI

Dans le cadre de l'initiative en matière de normes et de codes pour établir les principes de bonne gouvernance et afin d'encourager une plus grande transparence des finances publiques, le FMI a établi un « Code de bonnes pratiques ou le code de transparence budgétaire » et a publié un « Manuel sur la transparence des finances publiques» ainsi qu'un « Guide pour la transparence des recettes des ressources naturelles».

⁴ KACOU AI. &GREGOIRE L. J., *Les dimensions centrales de la gouvernance et les priorités pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement*, dans l'Afrique et les défis de la gouvernance, ouvrage du PNUD, 2008, p. 36

⁵ KOPITS G. &GRAIG J., *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper N° 158,1998, p. 57

Le code de Transparence des finances publiques⁶ repose sur quatre grands principes:

- **Définition claire des rôles et des responsabilités.**

Il doit y avoir une distinction nette entre les activités du secteur public et les activités commerciales. La gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique et institutionnel clairement défini. Au sein du secteur public, la répartition des fonctions de décision et de gestion doit être aussi clairement définie et rendue publique.

- **Transparence des procédures budgétaires.**

Les données budgétaires doivent être présentées de manière à faciliter l'analyse et à promouvoir la responsabilisation des pouvoirs publics. La documentation budgétaire doit préciser les objectifs de la politique budgétaire, les hypothèses macroéconomiques qui les sous-tendent et les principaux risques identifiables. Les modalités du recouvrement des recettes et du suivi des dépenses approuvées doivent être clairement établies.

- **Accès du public à l'information.**

Le public doit être pleinement informé de l'activité passée, présente et prévue des administrations publiques en matière budgétaire. Les pays doivent s'engager à diffuser en temps opportun les informations sur les finances publiques.

- **Garantie d'intégrité.**

L'information budgétaire doit satisfaire aux normes de qualité convenues et faire l'objet d'un examen indépendant.

ii. La bonne gouvernance des finances publiques selon la Banque Mondiale

En matière de gestion des finances publiques, la Banque Mondiale s'intéresse à l'ensemble du cycle budgétaire. Il s'agit de la préparation et l'exécution du budget, des systèmes d'information et de gestion informatisés, des cadres de dépenses à moyen terme, de la passation des marchés publics, d'audit interne et externe, enfin des suivis et des évaluations.

⁶ FMI, *Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques et Manuel sur la transparence des finances publiques*, 2007.

Dans le domaine des finances publiques, la Banque Mondiale utilise de nombreux outils de diagnostic :

- les examens ou revues des dépenses publiques (EDP : Public Expenditure Review) pour aborder les questions de réformes du secteur public et des préoccupations macro-économiques globales ou sectorielles.
- les « PETS : Public Financial Tracking Survey » qui retracent les dépenses publiques à partir de enquêtes quantitatives sur le service rendu et ce, pour améliorer la transparence et lutter contre la corruption.
- les analyses fiduciaires « CFAA : Country Financial Accountability Assessment » qui étudient la gestion des finances publiques et des pratiques comptables au niveau de l'administration centrale et des services déconcentrés.
- les analyses « CPAR : Country Procurement Assessment Review » qui examinent les méthodes de passation des marchés publics.

iii. La bonne gouvernance des finances publiques selon l'OCDE

En matière de bonne gouvernance des finances publiques, L'OCDE élabore les bonnes pratiques des finances publiques en matière de transparence budgétaire.

Ces meilleures pratiques se composent de trois parties:

- La partie 1 énumère les principaux rapports budgétaires que les gouvernements devraient établir et les grandes lignes de leur contenu. Il s'agit des rapports budgétaires : c'est-à-dire du budget, du rapport préalable au budget, des rapports mensuels ou trimestriels, du rapport en milieu d'année, du rapport en fin d'année, du rapport préalable à des élections, du rapport sur le long terme.
- La partie 2 décrit les informations particulières qui devraient figurer dans les rapports: c'est-à-dire les informations sur les performances financières et non financières. Il s'agit des indications particulières qui sont: les hypothèses économiques, les dépenses fiscales, les créances et les engagements, les actifs non financiers, les obligations liées aux pensions des agents publics, les engagements conditionnels, et la politique en matière de comptabilité publique.

- La partie 3 met en lumière les pratiques propres à assurer la qualité et l'impartialité des rapports. Il s'agit de la sincérité, du contrôle et de la responsabilité, la politique suivie en comptabilité, les systèmes et responsabilité, l'audit, le contrôle du public et celui du Parlement.

iv. *La bonne gouvernance des finances publiques selon l'UEMOA*

Les bonnes pratiques des finances publiques reposent sur des principes et obligations qui sont relatifs aux aspects suivants de la gestion des finances publiques :

- la légalité et la publicité des opérations financières publiques
- les attributions et les responsabilités des institutions
- le cadre économique des finances publiques
- l'élaboration et la présentation des budgets publics
- la mise en œuvre des recettes et des dépenses
- l'information du public
- l'intégrité des acteurs

Trois niveaux de performance sont recherchés dans le cadre de l'élaboration du budget de l'État et de son exécution :

- la discipline budgétaire globale
- l'allocation des ressources en fonction des priorités stratégiques retenues par le gouvernement
- l'efficacité et l'efficience des dépenses.

b. **Les éléments de la bonne gouvernance appliquée aux finances publiques**

Pour la réalisation de leurs objectifs de politique publique et pour le succès de ces actions publiques, la bonne gouvernance des finances publiques est nécessaire et indispensable.

Dans ce cadre, l'application de la bonne gouvernance au secteur des finances publiques est fondée sur différents principes⁷ :

- ***La légitimité*** qui désigne la légitimation démocratique des décisions de politique financière. Elle englobe également une participation appropriée, équilibrée et non discriminatoire de la population par exemple l'égalité entre femmes et hommes.
- ***L'obligation de rendre compte.*** Il s'agit de la transparence sur les activités de l'Etat. Ce principe comprend la responsabilité et l'obligation des instances étatiques de rendre compte aux citoyens de leurs actes c'est-à-dire le libre accès des citoyens aux informations concernant la vie économique et sociale.
- ***La légalité*** qui est définie par obligation de l'administration de respecter le droit. Ce principe oblige la politique et l'administration financière publique à respecter un cadre légal valable pour tous, l'équitable et l'impartial. La légalité des finances publiques garantit principalement leur prévisibilité et leur contrôle en toute fiabilité.
- ***L'efficacité*** décrit la volonté et la capacité des organes et institutions publics d'accomplir leurs tâches. Le renforcement des capacités des institutions publiques à gérer les ressources publiques est basé sur l'amélioration de l'efficacité dans le cadre de la bonne gouvernance financière.
- ***L'action de l'Etat axée sur le développement*** qui se réfère aux valeurs fondamentales qui régissent l'activité étatique c'est à dire la justice sociale, la durabilité écologique et économie de marché. Ces valeurs doivent transparaître dans les recettes et dans les dépenses de l'Etat.
- ***La lutte contre la corruption***
- ***La promotion de la démocratie et le développement participatif et durable***

⁷ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Good Financial Governance – Good Governance in Public Finance*, Fiscal Studies, n° 3, Eschborn, 2006.

CHAPITRE II : NOTION DE DEPENSE PUBLIQUE

L'objet principal de ce chapitre est de donner une image claire au concept de finance publique (section I), de la dépense publique (section II) et des normes de la dépense publique (section III).

SECTION I : LA FINANCE PUBLIQUE

1. Étymologie

Étymologiquement, le mot finance vient du mot latin « finis » qui signifie fin, la fin de quelque chose. Le mot latin finis a donné naissance à une série d'expressions visant des paiements de sommes d'argent. Aux XIII^e et XIV^e siècles, les mots latins « finatio, financieras, finacia pécunaria » signifient le paiement d'une somme d'argent. Dans le vieux français le participe présent du verbe finir : « finant » donne naissance au terme finance.

Ainsi, le mot finance ne revêt pas le même sens suivant qu'il est employé au singulier ou au pluriel.

Par finances au pluriel, on a entendu en France, jusqu'à la fin du XVIII^e siècle les deniers et revenus publics destinés à subvenir aux charges de l'État et est par extension l'acquisition, l'administration et l'emploi des deniers publics.

Le mot finance au singulier est devenu synonyme de paiement d'une somme d'argent et c'est de ce sens que vient l'expression « moyennant finance ». Elle désigne donc également une ressource pécuniaire destinée au paiement et l'administration de ces ressources, de la prévision et de paiement des dépenses. La finance désigne donc une opération finale ou achèvement d'une opération quelconque c'est-à-dire une opération d'engagement, une opération de financement, une opération de liquidation.

2. L'objet des Finances publiques

La principale difficulté en finance publique est d'adapter les besoins aux ressources c'est-à-dire comment couvrir les dépenses publiques. Il y a des charges publiques qu'il faut couvrir par de l'argent. En face des dépenses doivent figurer des recettes et se pose la question de savoir où trouver l'argent nécessaire et par quels procédés.

Les Finances publiques ont un triple objet :

- **La dépense publique.** Il s'agit de la détermination des objets de dépense, du montant de celle-ci et de ses modalités concrètes d'exécution.
- **La recette publique.** Il s'agit de la détermination des sources de recettes, la fixation du montant et ses modalités de recouvrement.
- **L'application des recettes aux dépenses.** Il s'agit de la façon dont les différentes recettes vont permettre de subvenir aux dépenses. Cela implique l'évaluation des dépenses publiques dans la perspective d'optimisation de ces dernières.

Les finances publiques ont donc pour objet l'étude des aspects juridiques, politiques, économiques des recettes et des dépenses des budgets des collectivités publiques (Etat, collectivités territoriales). Dans ce cas, La finance publique est l'ensemble des dépenses et des recettes de l'Etat, des collectivités publiques et d'une manière générale les entités financées principalement par l'argent public ainsi que les règles qui concernent l'ensemble de ces dépenses et recettes publiques.

SECTION II : LA DEPENSE PUBLIQUE

1. Définitions

La dépense publique est l'ensemble des dépenses de l'administration publique telle que l'Etat, les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les administrations qui leurs sont rattachées.

La dépense publique peut répondre à trois fonctions différentes selon Richard Musgrave (1959) :

- une fonction d'allocation des ressources pour financer les biens et services publics
- une fonction de redistribution pour corriger les inégalités
- une fonction de stabilisation macroéconomique pour réguler l'évolution des variables macro-économique de façons à éviter et afin d'assurer la stabilité économique

2. Approches théoriques sur les dépenses publiques

La puissance publique joue aujourd'hui un rôle considérable dans l'économie. L'économie publique s'intéresse à l'intervention publique, c'est-à-dire des actions par lesquelles un gouvernement ou une autorité publique intervient dans la sphère de l'économie. L'autorité publique s'agit de tout organisme qui a une certaine autorité pour agir au nom d'une collectivité. Les approches théoriques sur les dépenses publiques sont donc généralement axées sur la mise en question de l'intervention de l'Etat. Parmi ces théories, sont celle des classiques et celle de Keynes qui n'ont pas la même vision de la dépense publique, ainsi que la théorie explicative de la croissance des dépenses.

a. Approche classique de la dépense publique

La théorie classique est une théorie libérale. Le courant classique est contre toute intervention de l'Etat qui fausse le mécanisme d'autorégulateur de l'économie de marché dans l'économie. Le marché joue le rôle de régulateur économique, par la « main invisible » d'Adam Smith d'où les fonctions de l'Etat qui se limitent à sa seule fonction régaliennes. Les partisans de la théorie classique sont contre les dépenses publiques, surtout les dépenses d'investissement.

Pour eux, les investissements publics sont des poids à l'économie car ils ne sont pas productifs, contrairement aux investissements privés. Les dépenses sont indispensables pour assurer le fonctionnement des services administratifs les plus essentiels.

b. Vision Keynésienne de la dépense publique

Dans « la théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie », Keynes est pour une intervention de l'Etat pour corriger les déséquilibres et pour combler les imperfections du marché. Le marché ne remplit jamais ses fonctions de régulateur économique d'où les déséquilibres qui sont permanents, le chômage, le sous-emploi et inflation. L'Etat intervient pour corriger ces déséquilibres pour assurer la stabilité de la situation économique

Keynes utilise la dépense publique comme instrument et introduit la notion de multiplicateur budgétaire. En effet, une politique budgétaire peut stimuler l'activité économique. La dépense stimule la production, ce qui entraîne une hausse du niveau de revenu national et donc une hausse de la demande globale. Cette hausse de la demande globale va stimuler à nouveau la production et qui va restimuler de nouveau le niveau de revenu et ainsi de suite. C'est ainsi que s'explique l'existence d'un effet multiplicateur de la dépense publique. Le multiplicateur des dépenses publiques est le rapport entre une augmentation du revenu national et l'augmentation des dépenses publiques. Pour favoriser donc la production et la croissance, l'Etat a intérêt à intervenir au sein de l'économie, aux moyens de la politique budgétaire en agissant sur les dépenses qu'il effectue.

c. Approche par les théories de l'économie publique

Pour les théories de l'économie publique, l'Etat se doit d'intervenir pour réguler le bien-être social. L'intervention dans l'économie consiste pour la puissance publique à produire ou à financer directement la consommation de certains biens ou services. Ces activités sont au cœur du fonctionnement de l'Etat providence. Les dépenses publiques peuvent financer la production de services publics comme la défense nationale, la santé et l'éducation. Elle correspond aussi à des transferts financiers lors de la réalisation de risques comme l'invalidité, le chômage, la maladie.

En somme, les dépenses publiques sont nécessaires pour les théoriciens de l'économie publique, dans la mesure où elles permettent d'améliorer le bien être social.

3. Les types de dépenses publiques.

Il y a différents catégories de dépense publique : fonctionnelle, économique, administrative, spécifique. Pour notre part nous allons nous focaliser sur la nature économique des dépenses publiques. En ce sens, il existe trois catégories de dépenses publiques :

a. Les dépenses d'investissement

Ces dépenses procurent un bien durable c'est-à-dire correspondent à la création d'une richesse nouvelle et exercent un effet positif sur l'activité économique. Ces dépenses correspondent à l'achat de biens qui vont demeurer plus d'un an dans le patrimoine de l'Etat. Les principaux sont les infrastructures publiques par exemple les routes, les bâtiments tels que les écoles, les hôpitaux publics. On distingue aussi les dépenses en capital qui sont financées par le budget national, et celles qui sont financées par les bailleurs de fonds extérieurs.

b. Les dépenses de transfert

Ces dépenses sont définies comme des aides financières inscrites au budget d'une collectivité publique. Ces dépenses comprennent les dépenses effectuées à l'étranger, comme les cotisations annuelles à certaines organisations internationales. Il s'agit aussi des dépenses effectuées dans le cadre de la fonction spécifique de l'Etat, c'est à dire prélever pour redistribuer sans contrepartie. Ces dépenses comportent les transferts aux ménages, celles destinées pour financer les subventions d'exploitation et d'importation. On distingue entre autres des transferts divers comme les primes, les bourses d'études.

c. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement appelées aussi dépenses courantes représentent la plus grande partie du budget de l'Etat. Ces dépenses représentent les dépenses les plus traditionnelles des personnes publiques. On distingue les dépenses d'un service public comme les dépenses d'entretien du matériel, le paiement des salaires des fonctionnaires, les dépenses de personnel relatives aux traitements des agents de l'État, et la charge de la dette c'est à dire l'intérêt et le capital.

SECTION III : NORME ET PRINCIPE DE LA DEPENSE PUBLIQUE

1. La loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF)

La Loi n° 2004-007 du 26 juillet 2004 régissant les règles et les procédures de gestion du Budget de l'Etat est le texte de base formant le cadre juridique de la bonne gestion des finances publiques à Madagascar. La loi de finance constitue le document essentiel en matière de finances publiques. L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a été l'occasion de repenser en profondeur la préparation administrative du budget. Elle s'est également accompagnée d'une évolution du rôle des principaux acteurs du contrôle et du pilotage des finances publiques de l'État.

a. Définition

Selon l'article premier de la LOLF, la loi de finances désigne, pour une année donnée, les lois qui déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte compte tenu des contraintes d'ordre macro-économique.

b. Catégories de lois de finances

On distingue trois catégories de Lois de finances:

- ***La loi de finance initiale ou loi de l'année.*** C'est la loi de finance qui prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et charges de l'Etat. La définition ci-dessus exprime le caractère essentiel de la loi de finances initiale. La loi de finances initiale est l'acte par lequel le parlement donne au Gouvernement l'autorisation de percevoir les recettes et de payer les dépenses conformément aux prévisions de la loi de finances. L'ensemble des recettes et des dépenses constitue le budget voté. C'est cette autorisation qui donne à la loi de finances son caractère fondamental.
- ***La loi de finances rectificatives ou collectives budgétaires*** est la loi de finances qui modifient en cours d'année les dispositions de la loi de finances initiale de l'année.

- ***La loi de règlement*** est la loi de finances qui permet au parlement, après la clôture d'une année budgétaire, d'exercer son contrôle sur l'exécution de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par la loi de finances rectificatives. La loi de règlement constate les résultats financiers de l'année budgétaire et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par la loi de finances rectificatives.

Les documents annexés à la loi de finances qui prévoient et autorisent les ressources et les charges de l'État constituent le budget de l'État.

2. Le Budget de l'Etat

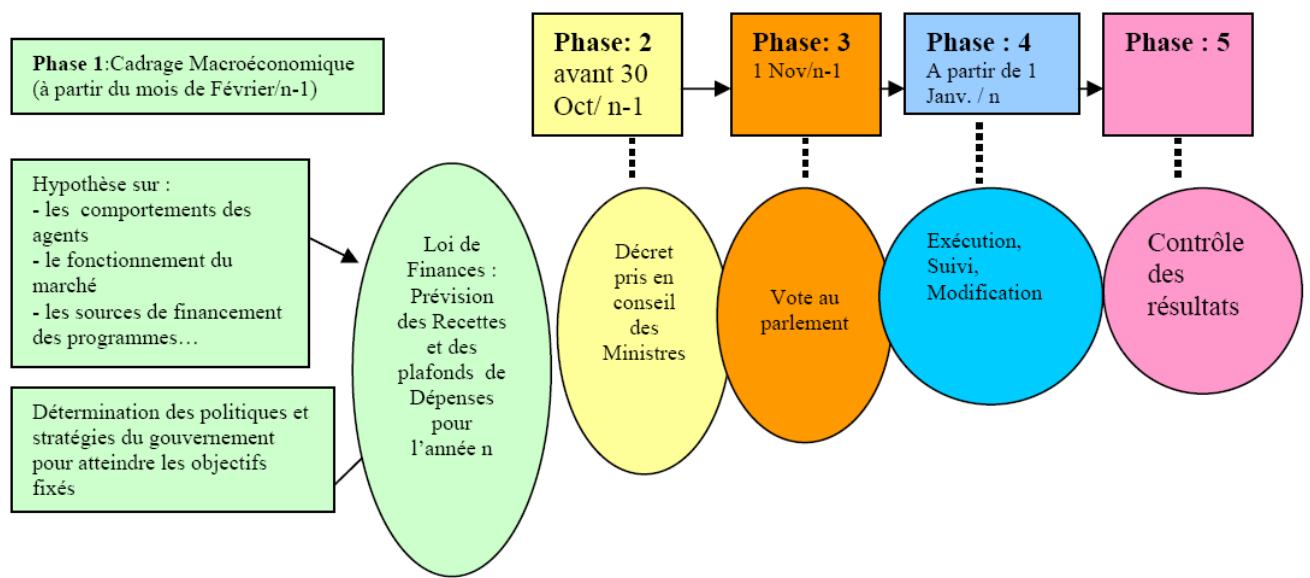
a. Définition du budget selon la LOLF

Le Budget est un document comptable annexé à la Loi de Finances relatant les détails des opérations contenues dans cette Loi. Le Budget de l'Etat est un acte législatif qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat. C'est aussi l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année civile toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat. Il est arrêté par le Parlement dans la loi de finances qui traduit les objectifs économiques du Gouvernement.

b. L'élaboration du budget

La bonne gouvernance pour une meilleure efficacité des dépenses publiques concerne le processus de la préparation du budget jusqu'à son contrôle en passant par son exécution. Le processus budgétaire est un préalable pour la mise en place des dépenses publiques. L'élaboration du budget de l'Etat est soumise à une procédure qui comporte les étapes suivantes : la préparation du budget, le vote du budget, l'exécution, le suivi et l'évaluation, le contrôle des résultats.

Schéma 1 : Cycle budgétaire



Source : Ministère des Finances et du Budget

i. La préparation du budget

Le budget de l'Etat est un acte de prévision et intégré dans la loi de finances initiale. La préparation relève de l'exécutif principalement autour du Ministre chargé des Finances et de la Direction Générale du Budget.

Cette étape comprend le cadrage macroéconomique et la mise en place d'un projet de loi de finances.

- Le cadrage macroéconomique détermine les politiques et les stratégies du gouvernement. Dans cette phase se trouve *la parution de la circulaire budgétaire* qui est un document contenant les instructions sur les modalités de l'élaboration du budget de l'année à venir. Adressée à tous les ministres et présidents des institutions, elle précise les orientations du gouvernement et les modalités de présentation des propositions de recettes et de dépenses. Chaque département ministériel ou institution élabore son avant projet de budget conformément aux instructions contenues dans la circulaire. Pour ce faire, ils communiquent à leurs services, la circulaire accompagnée si nécessaire de leurs propres instructions. Cet avant projet devra être transmis dans les délais prescrits par la circulaire budgétaire. La phase de cadrage détermine et prend aussi en compte les comportements des agents, le fonctionnement du marché et surtout les sources de financements.

- La mise en place du projet de loi de finances constitue la seconde phase de préparation du budget. Les avant-projets de budgets sont transmis au Ministère chargé des Finances et sont examinés par des équipes de vérification de la Direction Générale du Budget (DGB). Cette vérification est sanctionnée par un rapport soumis à l'appréciation de la commission budgétaire.

ii. Le vote du budget.

Cette phase consiste à faire passer le projet de loi de finances qui comporte les prévisions de dépenses publiques, devant le parlement pour être voté et pour être approuvé et adopté pour l'année qui va suivre. Le conseil des Ministres examine l'avant-projet de budget et finalise le projet de budget qui sera soumis à l'Assemblée Nationale en une ou plusieurs lectures. Ainsi, le Gouvernement transmet dans les délais le projet de loi de finances à l'Assemblée Nationale. Après avoir été approuvé par le parlement, la loi de finance est officielle. Cette approbation donne l'autorisation au gouvernement de percevoir les recettes et d'effectuer les dépenses pendant une année, au terme de laquelle une nouvelle loi devra être votée.

iii. Le suivi et l'évaluation.

C'est l'examen du projet de loi de finances qui précède son adoption. Afin de faciliter l'analyse par l'Assemblée Nationale, le projet de loi de finances est accompagné d'annexes explicatives. La phase de la préparation budgétaire se boucle avec l'adoption de la loi de finances de l'année, qui peut être modifiée en cours d'année par des lois de finances rectificatives adoptées par l'Assemblée Nationale sur proposition du Gouvernement. L'examen du projet de loi de finances est effectué par la Commission des Finances et du Budget (COMFIB) de l'Assemblée Nationale, qui effectue des analyses et organise des débats avec les Ministères et les institutions sous la conduite de leurs premiers responsables.

iv. L'exécution des dépenses.

L'exécution des dépenses doit suivre normalement des procédures légales qui sont conformes aux autorisations budgétaires. La législation financière soumet l'exécution de la dépense à une procédure comportant 4 étapes matérialisées par les opérations suivantes : l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Les trois premières opérations (l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement) constituent la phase administrative de la dépense. La quatrième qui est le paiement relève de la compétence exclusive du comptable public.

L'engagement

C'est est le fait générateur des dépenses. C'est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation dans laquelle résultera une charge. L'Etat ne devient débiteur qu'après la livraison et la réception des fournitures, c'est-à-dire « le service fait ».

La liquidation

Au stade de l'engagement, la dépense n'est pas exactement déterminée, des variables pouvant intervenir en cours d'exécution. Aussi est il nécessaire de déterminer son montant, c'est l'objet de la liquidation. La liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. La liquidation est effectuée après « service fait », c'est-à-dire qu'elle doit constater qu'un créancier a réellement exécuté les prestations qui lui incombaient.

L'ordonnancement ou le mandatement

C'est l'acte administratif donnant au comptable public, l'ordre de payer une dette, conformément aux résultats de la liquidation.

Le paiement

C'est l'acte par lequel un organisme public libère de sa dette.

v. *Le contrôle des résultats*

Le contrôle de des résultats est effectué à la fin de l'année par le parlement. Il s'agit des résultats concernant les dépenses réellement effectuées par le gouvernement et les organismes étatiques comparés aux dépenses prévues inscrites dans la loi de finance.

Le contrôle des résultats permettent d'apprécier la performance du gouvernement et plus généralement de l'Etat.

PARTIE II : CADRE ANALYTIQUE

Dans cette seconde partie, on tiendra compte de la présentation des systèmes de gestion des dépenses publiques mais l'analyse portera surtout l'application des principes budgétaires et de la gestion de la passation des marchés publics en tant qu'outils d'analyse.

Ensuite on parlera des tendances de la finance publique et de la bonne gouvernance à travers la dépense publique, deux points méritent d'être traités : la corruption comme problèmes des marchés publics et des dépenses publiques, et l'efficacité des dépenses publiques conditionnée par une meilleure gouvernance.

PARTIE II : CADRE ANALYTIQUE

CHAPITRE I : GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES

L'objet de ce chapitre est de revoir nos connaissances en termes de notion de gestion des dépenses (section I) et de présenter les systèmes de gestion des dépenses publiques (section II).

SECTION I : NOTION DE GESTION DES DEPENSES

1. La Politique publique

La puissance publique joue aujourd’hui un rôle considérable dans l’économie. L’économie publique s’intéresse à l’intervention publique, c'est-à-dire des actions par lesquelles un gouvernement ou une autorité publique intervient dans la sphère de l’économie. L’autorité publique s’agit de tout organisme qui a une certaine autorité pour agir au nom d’une collectivité. Il s’agit donc de l’Etat central, des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale.

Une politique publique est un ensemble de décisions et d’activités prises par des acteurs publics qui visent à apporter une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation jugée problématique.

Les politiques publiques sont définies à partir des objectifs socio-économiques. Elles peuvent s’analyser selon leurs dimensions:

- les politiques de stabilisation, régulation économique et relance
- les politiques de redistribution, auxquelles sont associées, entre autres, les politiques de protection sociale et de lutte contre la pauvreté
- les politiques visant à intervenir sur l’allocation des ressources, par la production de services collectifs, comme la sécurité, ou individuels, comme l’éducation, par la réalisation d’infrastructures et par des mesures réglementaires

Pour atteindre les objectifs de politique publique, les acteurs publics, c'est-à-dire l'ensemble des administrations publiques et des autorités publiques, disposent de plusieurs leviers, ou composantes :

- la politique fiscale et la politique de dépense publique
- la politique réglementaire
- la politique monétaire
- les obligations de service public imposées aux entreprises publiques
- les accords de partenariat avec le secteur privé

Ces leviers forment des composantes des politiques publiques en grande partie interdépendantes. Une politique publique fera souvent appel simultanément à plusieurs de ces leviers. La gestion des finances publiques (GFP) et la gestion des dépenses publiques (GDP) sont des systèmes de gestion permettant l'exercice de ces leviers.

2. La gestion des finances publiques

La gestion des finances publiques (GFP) est un des instruments de mise en œuvre des politiques publiques. Elle comprend la gestion des recettes, la gestion de la dette et la gestion des dépenses publiques (GDP), qui sont l'ensemble des procédures et des systèmes de formulation, d'exécution, de contrôle, de suivi, d'audit et d'évaluation de la politique des dépenses publiques.

La GFP fait partie du système des finances publiques et elle se réfère principalement aux dépenses budgétaires (*public expenditure management*). Elle se concentre sur les instances et les procédures qui doivent garantir la transparence, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.

Cet accent mis sur les dépenses et sur la gouvernance en matière de dépenses empêche toutefois de considérer toute la dimension de la gouvernance et des droits humains qu'englobe la bonne gouvernance financière. C'est pourquoi la gestion financière est remplacée dans une perspective un peu plus large par la gestion des dépenses publiques.

3. La gestion des dépenses publiques

La gestion des dépenses publiques (GDP) est un outil essentiel pour la mise en œuvre des politiques publiques.

a. Les objectifs spécifiques de la GDP

Pour contribuer à des résultats dans la mise en œuvre des politiques publiques, la GDP doit viser à remplir trois objectifs spécifiques qui sont :

- *la discipline budgétaire globale* c'est-à-dire la maîtrise des équilibres et le contrôle des totaux qui sont à la base de toute gestion budgétaire. Les totaux c'est-à-dire que les recettes, les dépenses et le financement des administrations publiques doivent être définis en conformité avec les objectifs macroéconomiques et doivent être viables à moyen terme.
- *une allocation des ressources en conformité avec les objectifs de politique publique.* La programmation des dépenses doit être fondée sur les priorités de politique publique et l'efficacité des programmes. Le système budgétaire doit permettre de réallouer les ressources des programmes les moins prioritaires vers les programmes les plus prioritaires, et des programmes les moins efficaces vers les plus efficaces.
- *une prestation efficiente des services publics.* Les gestionnaires et prestataires de services publics doivent produire des services de qualité au moindre coût et en conformité avec les objectifs opérationnels qui leur ont été assignés.

Ces trois objectifs spécifiques de la GDP s'inscrivent dans une démarche visant à développer une gestion axée sur les résultats (GAR). La GAR couvre un domaine plus vaste que la GDP, elle comprend la gestion des ressources humaines, l'organisation administrative, et des mesures institutionnelles visant à renforcer la réactivité de l'administration publique et la redevabilité.

SECTION II : SYSTEME DE GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES

L'Etat Malgache dispose de son propre pratique en matière de gestion de ses dépenses. La pratique repose principalement sur l'application des principes budgétaires, la gestion de la passation des marchés publiques, l'évaluation PEFA et le SIGFP.

1. Application des grandes principes budgétaires retenus par la LOLF

L'application des principes budgétaires repose sur le respect de l'équilibre budgétaire dans lequel les autorités ajustent le niveau de leurs dépenses à celui de leurs revenus et du financement externe disponible⁸ ».

Les LOLF sont fondées sur des principes budgétaires qui traduisent à des degrés divers les objectifs de la GDP et qui permettent d'assurer une bonne gestion des finances publiques, de déterminer la manière dont on gère les deniers publics et pour limiter les décisions d'acteurs y participant. Les principes classiques qui reflètent les préoccupations concernant la discipline budgétaire, l'efficacité de l'allocation des ressources et le rôle du Parlement sont de plus en plus complétés par des principes mettant l'accent sur la transparence et la bonne gestion budgétaire. La préparation et l'exécution de la loi de finances se fait dans le respect de certains principes budgétaires.

a. Les différents principes budgétaires

Les principes budgétaires ont pour objet de faciliter le contrôle du parlement sur le budget de l'Etat. Ce sont :

i. Le principe de l'unité

C'est le principe de l'unité qui impose l'obligation de n'établir qu'un seul budget, c'est-à-dire de regrouper dans un même document et de présenter simultanément au vote du Parlement toutes les recettes et toutes les dépenses du budget de l'Etat. L'objectif est de permettre aux députés d'avoir une vue d'ensemble de la situation budgétaire de l'Etat.

⁸ Banque mondiale, 2001

Cependant, si au niveau de la loi de finances ce principe est respecté, l'ensemble des recettes et des dépenses est retracé dans les 4 comptes (il s'agit d'un aménagement au principe de l'unité) qui composent le budget de l'Etat : le budget général, les budgets annexes, les comptes particuliers du Trésor, les fonds de contre-valeur. Dans le cadre de la nouvelle loi organique, le principe d'unité est réaffirmé et les budgets annexes, les comptes particuliers du trésor, les fonds de contre-valeur sont maintenus.

ii. Le principe d'universalité

C'est le principe d'universalité qui oblige à faire figurer au budget toutes les recettes et toutes les dépenses sans contraction entre elles. Ce principe implique la non-compensation entre les recettes et les dépenses et la non-affectation.

La non-compensation signifie que les recettes et les dépenses doivent être inscrites pour leur montant intégral. C'est la règle du « produit-brut » qui s'oppose à celle du « produit-net » où n'apparaît que le solde des opérations de recettes et de dépenses.

La non-affectation interdit l'affectation d'une recette particulière à une dépense particulière. Dans le cadre de la nouvelle loi organique, le principe d'universalité est réaffirmé et renforcé.

iii. Le principe d'annualité

Le principe d'annualité signifie que le budget est voté chaque année et pour une année civile, et qu'il doit être exécuté dans l'année par le Gouvernement.

Les dérogations à ce principe sont les lois de finances rectificatives pour une période inférieur à un an et les autorisations de programme pour une période supérieure à un an. Ce principe est réaffirmé dans le cadre de la nouvelle loi organique.

iv. Le principe de spécialité des crédits

Dans le cadre de la loi 63-015, le chapitre définit l'unité de spécialisation des crédits. Cela signifie qu'une dépense n'est autorisée que pour un objectif particulier et seulement pour cet objet.

Les dérogations au principe de spécialité des crédits sont notamment les mouvements de crédits c'est-à-dire les virements de crédit et les transferts de crédits. Dans le cadre de la nouvelle loi organique, c'est le programme ou la dotation qui définit l'unité de spécialisation des crédits. Les exceptions à ce principe sont maintenues.

v. *Le principe de sincérité des lois de finances*

Ce cinquième principe qui est nouveau est l'une des innovations de la nouvelle loi organique. Il implique une évaluation de bonne foi des charges et des ressources de l'Etat qui doit s'apprécier comme tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. Elle implique également que les lois de finances doivent présenter de manière clair, lisible et exhaustive, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, et que le solde budgétaire prévisionnel qui découle des évaluations de la loi de finances ne soit pas un solde fictif.

2. La gestion de la passation des marchés publics

A Madagascar, plusieurs réformes ont été entretenues visant à réduire la pauvreté et pour un objectif de développement rapide et durable. Le nouveau code des marchés publics ambitionne essentiellement à une lutte contre la corruption, la transparence de la gestion et l'amélioration des qualités des services rendus. Certaines réalisations budgétaires devraient suivre les règles de passation des marchés publics, qui sont gérés par ce nouveau code. Ce nouveau code s'applique de façon responsable dans le respect de la bonne gouvernance.

Les éléments essentiels de la bonne gouvernance ont particulièrement l'obligation de rendre compte l'imputabilité, la rigueur, l'allègement ainsi que la transparence des procédures et des résultats, c'est le Code des marchés publics (Loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant Code des Marchés Publics)

a. Définitions

Les marchés publics sont des contrats administratifs écrits, conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droits publics, désignées sous le terme d'Autorités Contractantes, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, des services ou des prestations intellectuelles.

Un marché public est un contrat c'est-à-dire un accord de volonté entre deux personnes dotées de la personnalité juridique.

Un marché public est conclu à titre onéreux c'est-à-dire que l'idée d'une charge pesant sur la personne publique dont l'acheteur et non sur les usagers. Cela signifie que le marché donnera lieu au versement d'argent par l'acheteur.

b. Les organes de la commande publique

i. La Personne Responsable des Marchés Publics

La PRMP est la personne habilitée à signer les marchés au nom de l'Autorité Contractante. Une Unité de Gestion de Passation de Marchés (UGPM) est créée auprès de la PRMP à cette fin. Il s'agit de l'autorité contractante et de l'autorité d'approbation.

ii. La Commission d'Appel d'Offres

La CAO est présidée par la PRMP, et est chargée de procéder à l'examen des candidatures et à l'évaluation des offres ou propositions remises. Elle contrôle la conformité et évaluation des offres et des candidatures.

iii. L'Autorité de Régulation des Marchés Publiques

L'ARMP a pour missions et attributions de :

- mettre en place les bonnes règles de passations des marchés publics
- vérifier a priori et a posteriori la conformité des actions menées par la PRMP
- vérifier la conformité des livraisons aux commandes publiques

iv. L'Unité de Gestion de Passation des Marchés

L'UGPM prépare les matérielles du marché et assure l'élaboration des dossiers d'appel d'offre à la notification du marché.

c. Les types des marchés publics

i. Les marchés des Travaux

Ces marchés reposent sur tous travaux de bâtiment et de génie civil réalisés pour le compte de l'Autorité contractante qui assume le rôle de maître de l'ouvrage. Il s'agit par exemple des constructions d'écoles, de la réhabilitation d'une route, de la construction d'un barrage.

ii. Marchés des Fournitures

Ces marchés sont réalisés par achat pur et simple, par location ou vente, par crédit bail. Il s'agit par exemple d'achat de fournitures de bureau, d'achat de véhicules, d'acquisitions de matériels informatiques.

iii. Marchés des Services

Ces marchés comprennent une grande variété de prestations des services et leur mode d'acquisition est similaire à celui des fournitures. Il s'agit par exemple des services de transports, des services de nettoyage d'un immeuble, des services de gardiennage, des services de publication et d'impression

iv. Marchés des Prestations Intellectuelles

Dans ces marchés, c'est le savoir faire du candidat qui est primordial pour sa réalisation et non l'importance de ses moyens matériels ou de sa capacité financière. Il s'agit par exemple de la réalisation d'études, d'un contrat de maîtrise d'œuvre, de l'assistance informatique, des travaux de recherche, des services de conseil.

d. Les règles de passation des marchés publics

L'Arrêté n°13 838/2008/MFB a été pris pour renforcer le fonctionnement de l'ARMP.

Un mode de computation des seuils est toujours appliqué en matière de passation des marchés publics. Les seuils de passation des marchés publics et de contrôle des commissions des marchés sont fixés pour les travaux, les fournitures et services et les prestations intellectuelles.

Tableau 1 : seuils de la passation sur le marché de travaux

	Travaux routiers		Travaux non routiers
	Entretien périodique	Construction et réhabilitation	
Seuil de contrôle de la commission de marché	2 milliards	1 milliard	500 millions
Seuil de passation du marché	1 milliard	500 millions	140 millions
Seuil de consultation ouverte par voie d'affichage	40 millions		40 millions
Consultation du prix auprès de 3 prestataires au moins	Moins de 40 millions		Moins de 40 millions

Source : MFB/ARMP/arrêté n°13838/2008

Tableau 2 : seuils de la passation sur le marché des fournitures et de prestations de services

	Fournitures	Prestations de services
Seuil de contrôle de la commission de marché	200 millions	100 millions
Seuil de passation du marché	80 millions	25 millions
Seuil de consultation ouverte par voie d'affichage	15 millions	10 millions
Consultation du prix auprès de 3 prestataires au moins	Moins de 15 millions	Moins de 10 millions

Source : MFB/ARMP arrêté n°13838 /2008

Tableau 3 : seuils de la passation sur le marché de prestation intellectuelle

Seuil de contrôle de la commission de marché	Seuil de passation du marché	Seuil de consultation ouverte par voie d'affichage	Consultation du prix auprès de 3 prestataires au moins
100 millions	25 millions	10 millions	Moins de 10 millions

Source : MFB/ARMP /arrêté n°13838 /2008

e. Procédures de la passation des marchés

La passation des marchés publics consiste à un appel de l'Etat publiquement à tous les agents privés ou non en vue de fournir des biens et services pour les administrations publiques.

Etape 1 : Définition des caractéristiques des travaux attendus avant toutes activités ou travaux faits dans le cadre d'un marché public.

Etape 2 : Lancement d'une publicité qui est à la responsabilité de l'autorité contractante. La publicité est souvent menée par des appels d'offre.

L'autorité contractante est tenue de publier chaque année un avis général de passation des marchés qui énumèrent l'ensemble des marchés publics qu'elle prévoit de passer par appel d'offre durant l'exercice budgétaire. L'appel d'offre peut être ouvert ou restreint.

L'appel d'offre est ouvert lorsque tous les candidats peuvent remettre une offre. Il est restreint quand les candidats sont seulement ceux qui sont invités par les autorités contractantes.

Etape 3 : La mise en place des bonnes règles de passations des marchés publics, qui permet de vérifier la conformité des actions menées par le PRMP ainsi que la conformité des livraisons aux commandes publiques.

f. Nécessité du système de passation des marchés publics

La réglementation des marchés publics a pour but essentiel de :

- faire obtenir des prix avantageux pour tous les éléments des charges que l'Etat avait prévu d'acquérir.
- de faire concourir les personnes physiques et morales susceptibles de fournir des prestations dans des conditions égales de concurrence et traitement.
- de fixer les garanties sur les qualités et l'exécution des prestations.
- d'accorder aux contractants des garanties pour le paiement des prestations fournies.

Le système de passation des marchés publics accorde une possibilité de suivre de près l'exécution des dépenses surtout en matière de paiement.

Le marché public est la première étape dans l'exécution des dépenses. A Madagascar, on note un mauvais fonctionnement du marché public, ce qui conduit à une mauvaise gestion et une mauvaise allocation des dépenses publiques.

3. L'évaluation PEFA

a. Définition

Le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability – Dépenses publiques et responsabilité financière) est un fonds commun d'informations c'est-à-dire un programme de partenariat entre plusieurs bailleurs de fonds (La Banque mondiale, Le Fonds monétaire international, La Commission européenne, Le Département pour le développement international du Royaume-Uni, Le Ministère français des Affaires étrangères, Le Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège, Le Secrétariat d'État aux Affaires économiques de la Suisse)⁹ pour mesurer et suivre les progrès de la performance de la gestion des finances publiques. Son secrétariat est assuré par la Banque Mondiale.

b. Le cadre de mesure de la performance de la GFP

Le Cadre PEFA est un outil puissant d'analyse détaillée de suivi qui permet de mesurer la performance globale du système de gestion des finances publiques et son évolution dans le temps.

L'analyse PEFA peut servir de situation de référence et de base d'information pour :

- alimenter et actualiser le dialogue entre le gouvernement et les bailleurs sur la gestion des finances publiques.
- aider les bailleurs à déterminer l'éligibilité du pays à un nouveau programme d'aide budgétaire, ou à vérifier le respect des conditions générales d'un programme en cours.
- l'élaboration ou la révision d'une stratégie de réforme des finances publiques.

⁹ Banque Mondiale, *Rapport de la Banque Mondiale*, 2006

c. Objectif du Programme PEFA

L'objectif du Programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) est de rendre les pays partenaires et les organismes donateurs mieux à eux même :

- d'évaluer la situation des dépenses publiques, de la passation des marchés et des systèmes de contrôle des comptes des pays
- d'élaborer une série concrète de réformes et de mesures de renforcement des capacités qui :
 - encourage l'appropriation des programmes par le pays
 - réduise les coûts de transaction pour le pays
 - renforce l'harmonisation des activités des bailleurs de fonds
 - permette un suivi de l'évolution de la performance du pays en matière de GFP
 - conduise à un meilleur impact des réformes

La mise en œuvre de l'évaluation PEFA, permet au Gouvernement Malgache de :

- mesurer la performance en matière de gestion des finances publiques.
- identifier les points où les améliorations sont requises.
- prendre des mesures appropriées pour améliorer cette gestion.

4. LE SIGFP

Le SIGFP (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques) est un système d'information et un outil qui permet une gestion plus pratique des finances publiques et surtout en termes de dépenses. Il admet le contrôle et le suivi plus intensifiés des dépenses publiques pour son contrôle et son suivi en vue d'une amélioration de la gestion des finances publiques.

Le SIGFP est développé pour une meilleure exhaustivité des informations sur les dépenses étatiques et une amélioration de la centralisation des données par le biais de la technologie informatique¹⁰. La mise en œuvre du SIGFP est essentielle pour lutter contre la fraude par le renforcement de surveillance du territoire national.

¹⁰ Loi des Finances 2006

CHAPITRE II : TENDANCE DE LA FINANCE PUBLIQUE ET DE LA BONNE GOUVERNANCE A TRAVERS LA DEPENSE PUBLIQUE

Dans ce chapitre, on présentera d'abord la situation budgétaire à Madagascar (section I) et puis des tendances de la finance publique et de la bonne gouvernance à travers la dépense publique : la corruption comme problèmes des marchés publics et des dépenses publiques (section II), et l'efficacité des dépenses publiques conditionnée par une meilleure gouvernance (section II).

SECTION I : SITUATION BUDGETAIRE A MADAGASCAR

Au niveau de l'État, le principe d'équilibre est obligatoire pour l'équilibre financier et non pour l'équilibre budgétaire. L'équilibre budgétaire est interprété comme une exclusion ou interdiction du déficit budgétaire. On cherche à éviter le déficit. Inverser cette tendance reste toujours un défit majeur pour l'Etat Malgache.

La délicate question d'argent est bien mise en exergue par le budget de l'État malgache. À lire dans la loi de finances 2015, les dépenses totales s'établir à 4 889,0 milliards d'ariary pour l'année 2015, prévus être dépensés. Les recettes publiques sont estimées par la LF 2015 à 3 614,0 milliards d'ariary. Le déficit budgétaire s'établit à 1275 milliards d'Ariary. La dépense dépasse les prévisions de recettes. A Madagascar, on remarque toujours une hausse des dépenses et une baisse des recettes, donc une mauvaise gestion de l'Etat. Les recettes et les dépenses augmentent, mais les recettes n'arrivent pas à couvrir les dépenses.

1. LES RECETTES PUBLIQUES

Pour une année budgétaire, l'ensemble des ressources de l'Etat doit assurer et couvrir l'exécution de l'ensemble des dépenses. Les recettes publiques constituent les principales ressources à la disposition du gouvernement pour implémenter les programmes de développement, et assurer le bon fonctionnement de l'Administration.

Tableau 4 : Evolution des recettes publiques sur le premier semestre (en milliards d'ariary)

Rubriques	juin-13	juin-14	juin-15	2014	2015
Total des recettes	1 315,2	1 350,3	1 668,3	2,7%	23,6%
Recettes budgétaires	1 179,8	1 243,2	1 497,4	5,4%	20,4%
Recettes fiscales	1 151,3	1 216,7	1 449,1	5,7%	19,1%
-Recettes intérieures	652,2	679,9	818,3	4,3%	20,4%
-Recettes sur le commerce extérieur	499,1	536,8	630,8	7,6%	17,5%
Recettes non fiscales	28,4	26,5	48,3	-6,9%	82,5%
Recettes extrabudgétaires	0,0	0,0	0,0		
Dons	135,4	107,1	170,9	-20,9%	59,6%
- Dons courants	0,3	0,4	0,1	11,2%	-65,4%
- Dons en capital	135,1	106,7	170,8	-21,0%	60,1%

Source : Banque centrale, bulletin de la banque centrale, 2015, p.25

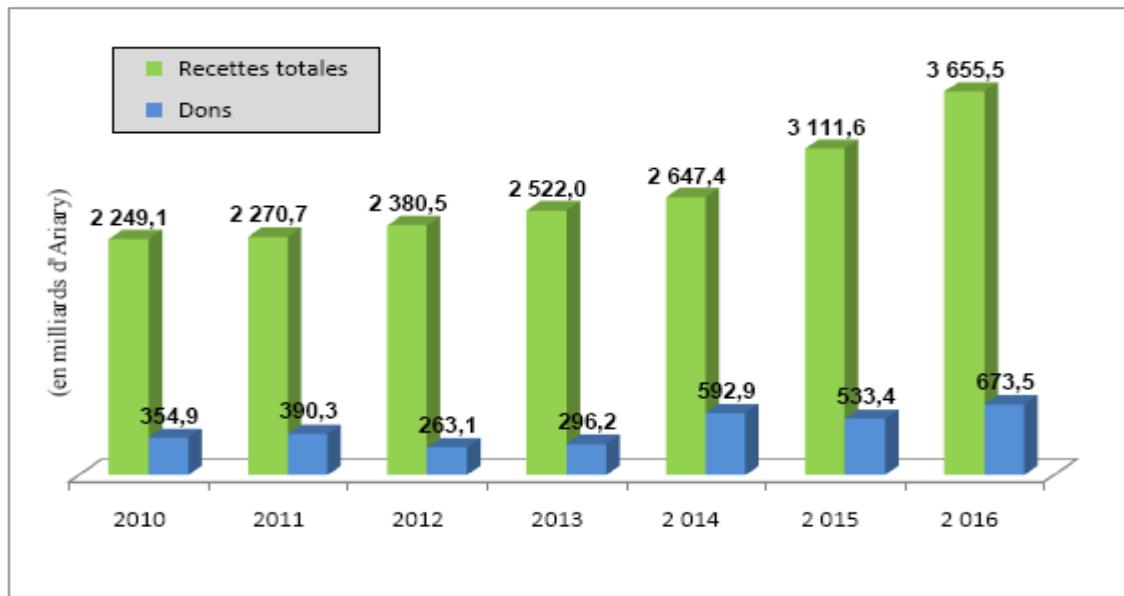
A travers ce tableau, on constate que les recettes fiscales constituent la majeure partie de la totalité des ressources de l'Etat.

En Juin 2013, elles ont couvert 1151,3 milliards d'Ar contre 1216,7 milliards d'Ar en Juin 2014 contre 1449,1 en Juin 2015. Ceci est dû aux grèves de différentes administrations et l'amélioration de différente infrastructure surtout pour les routes nationales

Les recettes de l'Etat se sont améliorées durant les six premiers mois de 2015 comparées à la même période de 2014. Il y a une augmentation de 23,6% des recettes entre 2014 et 2015. Ils sont passés de 1 350,3 milliards d'ariary en 2014 à 1 668,3 milliards d'ariary en 2015. Cette amélioration a été attribuable à celle des recettes budgétaires et les recettes sous forme de dons.

Il y a une nette amélioration des recettes fiscales qui se sont accrues de 19,1 % en 2015 par rapport à 2014. De même pour les recettes non fiscales qui sont chiffrées à 48,3 milliards d'ariary sur le premier semestre de 2015, contre 26,5 milliards d'ariary sur la même période de 2014.

Graphe 1: Recettes totales et dons, en milliards d'Ariary



Source : MFB/SG/DGB/DPCB

En remarquant le graphe, les recettes de l'Etat se sont améliorées et augmentés de 2010 à 2016. On enregistre un accroissement au niveau des dons en passant de 533,4 milliards d'Ariary en 2015 à 673,5 milliards d'Ariary en 2016.

2. LES DEPENSES PUBLIQUES

A partir du concept de dépense d'investissement, les dépenses publiques sont des outils puissants pour relancer l'activité économique car ils correspondent à la création d'une richesse nouvelle. Elles constituent donc un des piliers du développement économique en instaurant des projets créateurs d'emplois et générateurs de revenus.

Tableau 5 : Evolution des dépenses publiques sur le premier semestre (en milliards d'ariary)

Rubriques	juin-13	juin-14	juin-15	en pourcentage	
				2014	2015
Dépenses courantes dont	1 136,1	1 197,1	1 631,2	5,4	36,3
- Personnel	638,2	702,7	752,6	10,1	7,1
- Fonctionnement	325,1	321,0	444,2	-1,3	38,4
- Biens et services	87,8	73,6	81,0	-16,2	10,1
- Transferts et subventions	237,4	247,4	363,3	4,2	46,8
- Intérêts de la dette	48,8	57,8	107,3	18,4	85,7
- Intérieure	30,1	36,0	81,3	19,6	126,1
- Extérieure	18,7	21,8	26,0	16,5	19,2
- Autres dépenses courantes	123,9	115,6	327,0	-6,7	182,8
Dépenses en capital	331,1	291,2	395,9	-12,0	35,9
- Sur ressources intérieures	44,3	42,5	77,7	-4,0	82,8
- Sur ressources extérieures	286,8	248,8	318,2	-13,3	27,9
Total des dépenses (base engagement)	1 467,2	1 488,3	2 027,0	1,4	36,2
Variations des arriérés	-14,2	38,4	-101,3		
Total des dépenses (base caisse)	1 481,3	1 449,9	2 128,3	-2,1	46,8

Source : Banque centrale, bulletin de la banque centrale, 2015, p.26

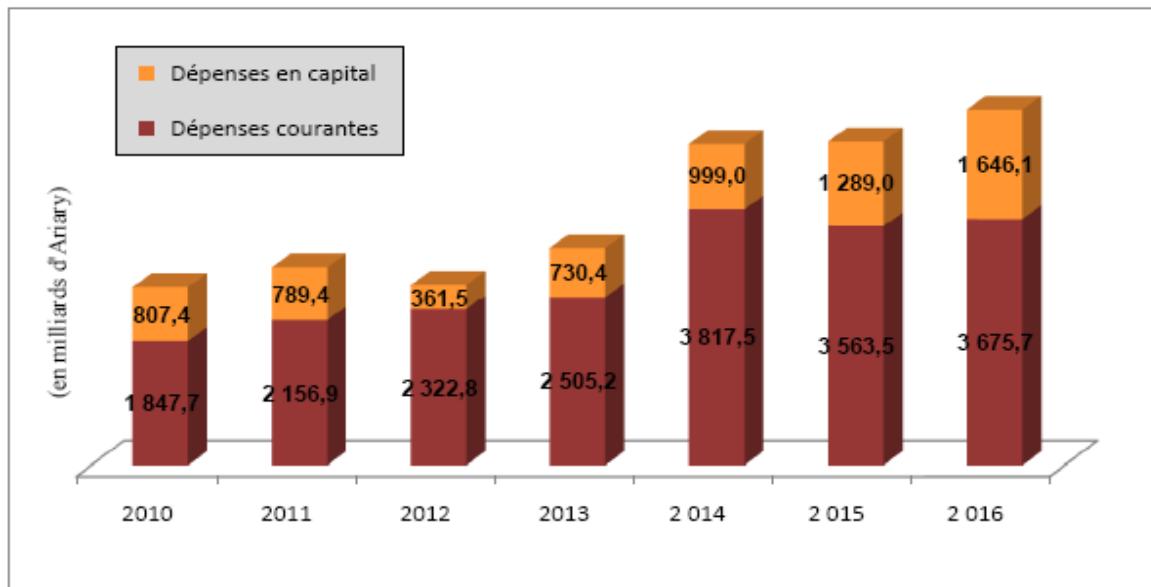
A travers ce tableau, on constate que la grande partie des ressources sert à financer les dépenses courantes qui n'ont cessé d'augmenter durant la période 2013 à 2015. (1136,1 Ariary en 2013, 1197,1 Ariary en 2014 et 1631,2 Ariary en 2015)

Sur la base des engagements, les dépenses totales de l'Etat n'ont cessé d'augmenter durant cette période 2013 à 2015. (1 467,2 Ariary en 2013, 1 486,7 Ariary en 2014 et 2 027,0 Ariary en 2015). Elles ont augmenté de 36,3% en 2015 par rapport en 2014. Elles n'ont crû que de 1,3% par rapport en 2013.

En ce qui concerne les dépenses en capital, elles ont été de 395,9 milliards d'ariary en Juin 2015, contre 291,2 milliards d'ariary en Juin soit une hausse de 35,9%.

Il y a une variation d'arriérés à hauteur de 101,3 milliards d'ariary sur les six premiers mois de 2015. Les dépenses totales, base caisse, se sont élevées à 2 128,3 milliards d'ariary en fin juin 2015, une hausse de 46,8% par rapport à celles réalisées en fin juin 2014.

Graphe 2 : Evolutions des Dépenses Publiques, en milliards d'Ariary



Source : MFB/SG/DGB/DPCB

Pour cette année 2016, les dépenses publiques sont à 5321,8 milliards d'Ariary.

En remarquant le graphe, les dépenses de l'Etat ne cessent d'augmenter de 2010 à 2016, tant pour les dépenses en capital que pour les dépenses courantes. On enregistre un accroissement au niveau des dons en passant de 533,4 milliards d'Ariary en 2015 à 673,5 milliards d'Ariary en 2016.

A travers ces chiffres indiquant l'évolution des recettes et dépenses de l'Etat, il est nécessaire de vérifier la bonne gestion de finance publique par l'Etat Malgache. Le gouvernement a à décider en priorité de relever les dépenses pour les ramener à des niveaux plus normaux. Ainsi, L'accroissement de l'espace budgétaire est important pour relever le niveau et l'efficience des dépenses en faveur des pauvres et de la croissance.

Les mauvais résultats économiques sont parfois expliqués par une gouvernance et institution médiocre. De ce fait, l'amélioration de la gouvernance et la consolidation des institutions sont vraiment importants pour rehausser le potentiel de croissance à Madagascar et pour instaurer une croissance solidaire et équitable.

3. L'accroissement de la capacité financière de l'Etat

L'amélioration de la gestion des finances publiques à Madagascar est fondée sur la capacité d'augmenter les recettes publiques et la capacité de maîtriser les dépenses publiques. Rappelons que la finance publique est une science qui étudie comment couvrir les dépenses publiques par les recettes.

La réforme des finances publiques malgaches doit absolument améliorer le recouvrement des recettes. A Madagascar, l'effort fiscal est parfois sous-estimé car des revenus non fiscaux importants sont collectés des entreprises ou agences publiques et sans remonter dans le budget alors que son inscription au budget contribuerait à une meilleure appréciation de l'effort fiscal. Il faut mieux fiscaliser les entreprises qui sont déjà imposées dans ce cadre et réduire le taux de l'impôt sur les revenus. En ce qui concerne les flux des bailleurs de fonds, l'aide internationale est vraiment importante pour améliorer la capacité financière de l'Etat, car l'augmentation des aides extérieures financera la hausse des dépenses d'investissement.

L'augmentation de la capacité financière de l'Etat malgache doit s'accompagner par une amélioration de la gestion des dépenses publiques car les réformes de la gestion des finances publiques rehausseraient l'efficience des dépenses publiques. L'amélioration de la couverture du budget est importante car permet d'identifier l'ensemble des ressources publiques et leur utilisation.

La clarification de la classification des dépenses est aussi nécessaire. Les autorités se doivent de mieux définir les dépenses car l'accroissement des dépenses publiques et l'amélioration de leur composition sont des mesures prioritaires. Par exemple un rééquilibrage s'impose en faveur des dépenses prioritaires consacrées à l'éducation, la santé.

Il faut donner priorité aux réformes pour augmenter le montant et l'efficience des dépenses publiques en faveur des pauvres et de la croissance par élargissement de l'assiette fiscale pour mobiliser les recettes et pour améliorer la composition et la qualité des dépenses budgétaire et enfin pour améliorer la gouvernance et pour consolider les institutions.

SECTION II : LA CORRUPTION COMME PROBLEMES DES MARCHES PUBLICS ET DES DEPENSES PUBLIQUES.

La corruption est un phénomène qui existe à Madagascar depuis des décennies et est un grand exemple d'imperfection du marché public. L'existence de la corruption peut lourdement diminuer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques.

Le processus de contrôle de la passation et d'exécution des marchés publics permet de nombreuses formes de corruption :

- au cours de la passation des marchés : par exemple la rédaction de cahiers des charges sur mesure, la divulgation d'information aux candidats par les membres de la commission d'évaluation des offres
- au cours de l'exécution des marchés : par exemple par un double facturation, par l'utilisation de matériels non prévus par les cahiers des charges
- le manque de confidentialité autour du processus de choix des offres
- le favoritisme
- la déresponsabilisation des Autorités contractantes
- les fraudes et détournements en tout genre

La passation et l'exécution des marchés publics donnent lieu à différentes formes de corruption dont les plus courantes sont :

La corruption de profit est la plus fréquente dans le processus de passation de marché public. Elle concerne les hauts fonctionnaires et les hauts responsables de l'administration publique. Cette corruption touche la phase de la détermination des conditions d'éligibilité des candidats c'est-à-dire que certains candidats qui ne sont pas éligibles corrompent les autorités responsables de la sélection pour les rendre éligibles. Elle touche aussi la phase de dépouillement des dossiers lors duquel des candidats ayant perçu un retard dans la remise de leurs dossiers soudoient les responsables du dépouillement pour que leurs dossiers soient recevables. La corruption touche aussi la sélection finale des candidats, c'est-à-dire que les candidats reçus aient versé des pots de vins pour avoir le marché.

Le favoritisme se présente aussi dans le processus de passation de marché public. Le favoritisme est le fait de favoriser des proches. Les responsables du marché public accordent le marché à un candidat juste parce que ce dernier a une certaine notoriété même malgré la différence de performance des candidats.

La mise en place d'organisations de contrôle et de surveillance des marchés publics très performantes comme l'ARMP, et la mise en place d'unité spécialisée dans la lutte contre la corruption comme le BIANCO sont nécessaire et favorable pour assurer le fonctionnement des marchés publics et pour lutter contre la corruption dans les marchés publics.

L'ARMP (Autorité de la Régulation des Marchés Publics)

L'ARMP est un établissement doté de la personnalité morale, jouissant d'une autonomie administrative, financière et technique. Elle est placée sous la tutelle du Ministère des Finances et du Budget.

Son objectif est de permettre une utilisation à bon escient des deniers publics et d'assurer la transparence efficace des procédures au besoin des partenaires de l'administration.

L'ARMP a pour missions :

- d'élaborer et mettre en œuvre des mesures de lutte contre la corruption dans les marchés publics
- de réglementer les achats publics
- d'assister les divers intervenants
- de contrôler l'application des réglementations
- de régler les litiges en matière d'attribution de marché
- de fixer les normes et règles des marchés publics

Le BIANCO (Bureau Indépendant Anti-corruption)

Le BIANCO a pour mission de lutter contre la corruption dans tous les domaines de la société et de l'économie, aussi dans le système de passation des marchés publics. Le BIANCO a pour rôle de détecter la corruption afin de livrer les auteurs devant la justice.

A Madagascar, la corruption persiste toujours malgré la mise en place de l'ARMP et du BIANCO car ses rôles et ses attributions sont limités. Parfois leurs fonctions n'arrivent pas à couvrir l'étendue des domaines touchés par la corruption à cause du manque de moyens techniques et surtout financiers, qui les empêchent d'étudier en profondeur chaque facette de la corruption et aussi l'existence de la corruption elle-même au sein de l'organisme.

A cause de la corruption, il est difficile pour l'Etat Malgache d'atteindre les conditions optimales du marché public, ce qui entraîne des dysfonctionnements au niveau de l'utilisation des dépenses publiques.

A cause de la corruption, le mauvais fonctionnement des marchés publics fait ralentir la croissance économique et rend l'allocation des dépenses inefficace.

En faveur du favoritisme, le marché est attribué aux entreprises les moins efficaces. Le marché est corrompu et la production ne serait pas et jamais maximal à cause de l'incapacité de l'entreprise. L'absence de la corruption permet aux entreprises ou aux offreurs les plus performants et les plus efficaces d'avoir le marché, ce qui permettrait de maximiser la production. Le marché fonctionne normalement et l'entreprise n'est pas corrompue c'est-à-dire que toutes les conditions légales relatives à son fonctionnement sont respectées. En ce sens, si des problèmes surviennent au niveau des dépenses publiques, il y a des effets sur la croissance économique. La mauvaise répartition des dépenses d'investissement permettra à un sous-investissement dans les domaines clés et un surinvestissement dans les domaines qui sont peu déterminants à la croissance. Ainsi, pour assurer la croissance économique, les dépenses publiques et les marchés publics doivent fonctionner parallèlement et sans problèmes.

A Madagascar, Les fuites « leakages » existe toujours. Les dépenses n'atteignent pas en totalité leurs objectifs et il existe toujours un détournement de fonds pour le compte des particuliers corrompus. Il s'agit d'un détournement de bien public. Les dépenses de l'Etat Malgache sont financées en partie par des aides externes bilatérales ou multilatérales. Les bailleurs peuvent annuler leurs aides à cause des problèmes sur la gestion et l'utilisation des dépenses publiques ainsi que les imperfections des marchés publics.

Les problèmes concernant les dépenses et les marchés publics peuvent donc conduire à la baisse des dépenses et à la destruction même de ces marchés publics causent un retard considérable dans le développement du pays. Les marchés publics qui sont touchés lourdement par la corruption empêchent l'utilisation efficace des dépenses publiques.

SECTION III : L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES CONDITIONNEE PAR UNE MEILLEURE GOUVERNANCE

1. Concept de suffisance, d'efficacité et d'efficiency

Les concepts de suffisance, d'efficacité, d'efficiency et d'équité sont au cœur de toute revue de la gestion des dépenses publiques et de la responsabilisation financière.

a. Dépense suffisante

Une dépense est suffisante quand les ressources qui lui sont consacrées atteignent un niveau qui devrait en principe permettre au secteur public de fonctionner et de générer les résultats escomptés.

b. Dépense efficace

Une dépense est efficace quand elle permet de générer les résultats escomptés.

c. Dépense efficiente

Une dépense est efficiente quand son rendement est élevé, à savoir que le résultat escompté est obtenu avec moins de ressources qu'initialement prévu. En effet, une dépense suffisante et efficace pourrait être inefficiente, c'est-à-dire qu'avec le même montant de dépenses, de meilleurs résultats auraient pu être obtenus ou bien, le même résultat aurait pu être atteint mais avec moins de ressources.

d. Dépense équitable

Une dépense est équitable si elle profite essentiellement aux couches les plus vulnérables de la société.

2. L'inefficacité des dépenses publiques

Les dépenses publiques contribuent directement à la réduction de la pauvreté principalement dans deux grands domaines du budget de l'Etat :

- Les infrastructures économiques et les services d'appui pour augmenter les possibilités d'amélioration du revenu des pauvres.
- Les services sociaux comme l'éducation de base, la santé qui sont des investissements essentiels dans les ressources humaines en vue de répondre aux besoins essentiels des pauvres.

Les dépenses publiques sociales sont inefficaces, en terme de résultats attendus pour la délivrance de biens et services publics, dans une optique de réduction de la pauvreté et cela pour plusieurs raisons :

- Un déficit interne important. Si le financement des dépenses publiques nécessite un déficit interne, notamment un déficit budgétaire important, on peut s'attendre à une annulation des bienfaits induis par les dépenses engagées.

- Le problème de l'accès aux infrastructures. Les contraintes en termes de revenu et de disponibilité des infrastructures empêchent également les pauvres d'accéder aux bienfaits des dépenses publiques et d'en tirer profit.

Par exemple la non- gratuité de l'éducation primaire et des soins de santé de base dans les zones rurales. Le faible nombre d'établissements sanitaires et éducatifs et leur éloignement des populations cibles constituent autant d'obstacles qui empêchent les pauvres d'accéder à ces services et donc de réduire la pauvreté.

- Le manque de connaissances et d'incitations en vue d'une utilisation plus efficace. Les dépenses publiques peuvent arriver à leur destination mais des problèmes peuvent également avoir lieu au niveau local.

Par exemple au sein même des écoles ou des hôpitaux. Les agents sur place n'étant pas assez incités ou pas formés pour réaliser efficacement les services demandés. Il s'agit par exemple des problèmes d'absentéisme ou de manque de supervision.

- **La non-prise en compte des besoins des populations** joue négativement sur l'efficacité des dépenses publiques puisque l'offre ne correspond pas aux attentes des populations.

- **Les fuites « leakages »** : une part importante des dépenses affectées par l'Etat n'arrivait jamais à destination.

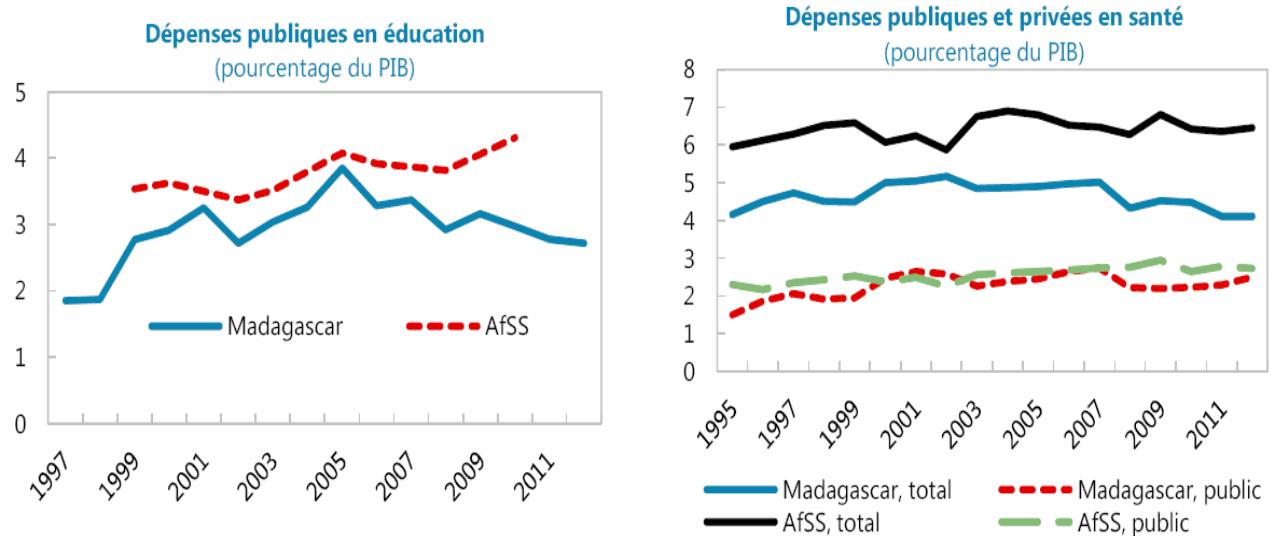
Ainsi plusieurs sources comme le mauvais ciblage, les fuites du système, l'instabilité, le manque de compétences peuvent être à l'origine du non aboutissement aux objectifs fixés par les dépenses publiques. Ces différentes sources d'inefficacité pourraient notamment être à la base du faible lien entre dépenses publiques et la lutte contre la pauvreté.

3. Place et rôle de la dépense publique dans le secteur de la santé et de l'éducation

La Santé et l'Éducation ont un fort impact sur le développement et connaissent tous les deux de faibles taux d'exécution. La majorité de la population Malgache vit aujourd'hui dans la pauvreté et leur accès aux services éducatifs et sanitaires sont un peu restreint. Il faut une forte mobilisation des moyens supplémentaires pour la santé et l'éducation.

En remarquant les deux graphes ci-dessous, les dépenses consacrées à l'éducation et à la santé revêtent une priorité stratégique:

Graphe 3 : Indicateurs d'éducation et de santé, 1995–2012



Sources: Rapport de la Banque mondiale, 2014, Indicateurs de développement dans le monde, No. 78131-MG, p.48

Les dépenses publiques consacrées à l'éducation ont diminué, à partir d'un niveau déjà inférieur à celui d'autres pays d'Afrique subsaharienne (ASS). Les dépenses allouées à la santé sont également inférieures à celles d'autres pays d'ASS.

La dépense sur la santé continue à souffrir de problèmes d'efficacité, d'efficience, et d'équité. L'Efficacité de l'allocation de la dépense en santé reste faible avec une concentration des dépenses et sur les soins hospitaliers. Le manque de moyen financière est un obstacle important, qui rend la médecine hors de portée pour la population Malgache. La dépense publique en santé apparaît largement inéquitable et bénéficie relativement aux catégories les plus riches de la population et le poids de la dépense privée de santé est plus lourd sur les populations les plus pauvres. Ces dépenses sont aussi majoritairement effectuées au bénéfice des niveaux supérieurs de soins, à savoir hôpitaux provinciaux et nationaux.

Les dépenses publiques sur le secteur de l'éducation s'accroissent progressivement, mais enregistre des taux d'exécution faibles. La dépense sur le secteur éducatif reste à la charge des ménages. L'insuffisance des fonds publics fait que les ménages continuent à supporter la majeure partie des dépenses sur l'éducation, y compris les frais scolaires. Au niveau de la dépense budgétaire, l'exécution et le suivi de la dépense souffrent de plusieurs faiblesses. Pour le bon fonctionnement du secteur, il faut accélérer l'exécution de la dépense et l'exécution des budgets de fonctionnement qui restent insuffisants.

Les dépenses d'énergie, de défense, d'ordre et service public sont préférées à des dépenses de santé et d'éducation car les agents anticipent des captures de rentes plus importantes dans ces secteurs. La mauvaise gouvernance introduit également des distorsions dans la phase de préparation, affectant ainsi l'allocation des dépenses et leur efficacité.

L'objectif principal au niveau du secteur de la santé et de l'éducation est d'atteindre un niveau de la dépense qui permettrait à l'Etat Malgache de progresser sur les OMD et de lutter contre la pauvreté. A Madagascar, Les secteurs de la Santé et de l'Éducation affichent un faible taux d'exécution de la dépense publique. Des progrès restent à faire pour améliorer l'efficacité de l'allocation de la dépense publique en santé et en éducation. Dans ce contexte, il est indispensable d'augmenter, dans les limites du cadre budgétaire, les dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Le budget de l'Etat devant ainsi représenter ses priorités en matière de développement avec la prise en compte des besoins de la population.

CONCLUSION

La situation actuelle de nos finances publiques est la conséquence de plusieurs années d'écart entre les dépenses et les recettes. Il n'y a qu'un moyen, c'est de réduire la dépense au-dessous de la recette, il s'agit de la manière de couvrir les dépenses publiques ainsi qu'à la maîtrise du déficit budgétaire. Mais inverser cette tendance reste un défi majeur pour l'Etat Malgache. L'augmentation des recettes et l'efficience des dépenses publiques sont importantes et primordiales pour que la politique budgétaire puisse impulser le développement au secteur économique et social à la mesure des ressources disponibles.

Le développement des activités que l'administration publique, en matière de finance publique et dans le cadre des dépenses publiques, doit se dérouler dans le cadre d'un bon système de gestion des finances publiques surtout sur la gestion des dépenses publiques. Le Gouvernement Malgache doit mettre en œuvre de nouvelles orientations stratégiques et un nouveau plan d'action en matière de gouvernance qui lui permettront d'accroître son efficacité en matière de finance publique. Le rétablissement de nos finances publiques doit s'opérer sur la maîtrise et l'amélioration des dépenses ainsi qu'à la modernisation de la gestion financière. L'Etat Malgache doit adopter des règles budgétaires accompagnées des principes budgétaires propres, pour améliorer l'efficacité du processus budgétaire, par la maîtrise des dépenses publiques en mettant davantage l'accent sur les résultats auxquels aboutissent les dépenses publiques, c'est-à-dire favoriser une affectation optimale des recettes publiques en fonction des priorités nationales et des secteurs vulnérables.

Les mécanismes du gouvernement pour la coordination de la réforme de la gestion des finances publiques ainsi qu'à la réforme à l'intérieur les marchés publics doivent se fonder sur un engagement politique concernant principalement l'utilisation des dépenses publiques pour les rendre efficaces et surtout efficientes, ainsi que la lutte contre la corruption et la promotion de la transparence pour l'amélioration de la gestion des finances publiques.

LISTES DES FIGURES

Schéma 1 : Cycle budgétaire.....	p.28
Graphe 1: Recettes totales et dons, en milliards d'Ariary.....	p.48
Graphe 2 : Evolutions des Dépenses Publiques, en milliards d'Ariary.....	p.50
Graphe 3 : Indicateurs d'éducation et de santé, 1995–2012.....	p.57

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Seuils de la passation sur le marché de travaux	p.41
Tableau 2 : Seuils de la passation sur le marché des fournitures et de prestations de services.....	p.42
Tableau 3 : Seuils de la passation sur le marché de prestation intellectuelle.....	p.42
Tableau 4 : Evolution des recettes publiques sur le premier semestre (en milliards d'ariary).....	p.47
Tableau 5 : Evolution des dépenses publiques sur le premier semestre (en milliards d'ariary).....	p.49

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ❖ ANTOINE B. et JULIEN G., *Economie des politiques publiques*, La Découverte, 2010, 126p.
- ❖ BASLE M., *Le budget de l'Etat*, La Découverte, 2004, 115p.
- ❖ DERUEL F. et BUISSON J., *Finances publiques – Budget et pouvoir financier*, 13e éd., Dalloz, 2001, 237p.
- ❖ DERUEL F. et BUISSON J., *Droit fiscal*, 12e éd., Dalloz, 2002, 194p.
- ❖ OLIVA E., *Finances publiques*, « Aide-mémoire », Sirey, 2^e éd., 2004, 717p.
- ❖ SAÏDJ L., *Finances publiques*, « Cours », Dalloz, 4e éd., 2003, 198p.

AUTRES

- ❖ Banque Mondiale, *Manuel de la gestion des dépenses publique*, Washington, D.C., 1998
- ❖ Fonds Monétaire International, *Code de bonnes pratiques sur la transparence budgétaire*, Washington, D.C., 2007
- ❖ Fonds Monétaire International, *Manuel sur la transparence des finances publiques*, Washington, D.C., 2007
- ❖ Fonds Monétaire International, *Manuel des statistiques de finances publiques du FMI*, Washington, D.C., 2001
- ❖ Madagascar, *Guide Pratique du budget*, Antananarivo, 2007
- ❖ Ministère des Finances et du Budget, « *Lois de Finances* », 2016

- ❖ Ministère des Finances et du Budget, « *Lois de Finances* », 2015

WEBOGRAPHIE

- ❖ www.ocde.org: consulté le 08 Mars 2016
- ❖ www.banquecentrale.mg: consulté le 14 Mars 2016
- ❖ www.performance-publique.gouv.fr: consulté le 14 Mars 2016
- ❖ www.pefa.org: consulté le 15 Mars 2016

Auteur : ANDRIANANJAVELO Rivoharilala Ranja Hasimbolatiana

Titre : « Gouvernance budgétaire vue à travers la gestion des dépenses publiques »

Nombre de pages : 58

Tableaux : 05 **Figures :** 04

Contact : 0348905834

Adresse de l'auteur : Lot III E 38 R Ankazomanga (sud)

Résumé

L'Etat Malgache met l'accent sur l'importance d'un bon système de gestion des finances publiques et de la bonne gouvernance financière, à travers les dépenses, pour la mise en œuvre des politiques nationales et la réalisation des objectifs de développement. La viabilité de la politique budgétaire et la qualité des politiques publiques sont important pour atteindre ces objectifs. Différentes mesures sont ainsi prises par l'Etat pour l'amélioration de la gestion des dépenses publiques et des finances publiques : l'amélioration de la qualité de la gouvernance et des institutions, l'accroissement de la capacité financière de l'Etat par l'augmentation des recettes publiques et la capacité de maîtriser les dépenses publiques, la lutte contre la corruption par la mise en place de l'ARMP et la BIANCO, la promotion de la transparence affectation optimale des recettes publiques en fonction des priorités nationales et des secteurs vulnérables comme la santé et l'éducation.

Mots clés : bonne gouvernance ; gestion dépense publique ; budget ; marché public ; corruption ; santé, éducation.

Encadreur : ANDRIAMALALA Mamisoa Fredy