

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO
Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie

(Domaine : Sciences de la société)

Département Economie

(Mention Economie)

.....

Mémoire de groupe de fin d'études pour l'obtention du Diplôme de licence en

Sciences Economiques

Option : Economie Mathématique

Titre :

FINANCEMENT DU DEFICIT BUDGETAIRE DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

Par :

-  N° 240: Monsieur CLINTON Maradonna
-  N° 241: Monsieur DOKALAHY Steevi Geraldo
-  N° 242: Monsieur EVARISTE TAMPERINDRIAMANASOA Androko Billy Carros
-  N° 243: Mademoiselle FILIPOSAONA Minosoa Veromanitra
-  N° 244: Monsieur HARIJAONA Maminiaina Tanjona

Encadreur : Monsieur RAKOTOSON Jean Laurent, Enseignant

Promotion : TSIRESY

Date de dépôt : 30 Janvier 2017

Date de soutenance: 20 Janvier 2017-

AU : 2015/2016

REMERCIEMENTS

Avant tout, il nous est particulièrement agréable d'exprimer nos remerciements au Seigneur pour nous avoir donné la force pour mener à bien l'élaboration de la présente mémoire.

Nous tenons à exprimer nos vifs et sincères remerciements à :

- ⊕ Monsieur le Doyen de la Faculté DEGS,
- ⊕ Monsieur le chef de Département ECONOMIE
- ⊕ Madame le responsable d'année (LICENCE 3)

Nous adressons aussi nos reconnaissances les plus distinguées à Monsieur RAKOTOSON Jean Laurent, Enseignant au Département Economie et non moins Magistrat de profession, qui a suivi de très près nos travaux de recherche, pour sa disponibilité, son soutien moral et pédagogique.

Cette mémoire n'aurait pu être menée de façon efficace et rigoureuse, en parallèle à notre formation académique, sans l'aide des autres Enseignants, à qui nous adressons toutes nos gratitude.

Enfin, nous n'oublions pas nos parents pour leur contribution, leur soutien et leur patience. Nous adressons nos plus sincères remerciements à tous nos proches amis.

Merci à tous

Sommaire

REMERCIEMENTS.....	A
ABREVIATIONS.....	ii
Liste des tableaux et des graphiques	iii
INTRODUCTION.....	1
PARTIE I : LE DEFICIT BUDGETAIRE.....	2
1. Qu'est-ce que le déficit budgétaire ?.....	2
2. Les causes du déficit budgétaire	5
3. Débat théorique sur le déficit budgétaire.....	7
4. Solutions adoptées.....	10
PARTIE II : FINANCEMENT DU DEFICIT BUDGETAIRE	15
1. Financement par l'emprunt.....	15
2. Financement par création monétaire	18
3. Bons du trésor par adjudication (BTA).....	19
4. Aide budgétaire	22
PARTIE III :CAS PRATIQUE« MADAGASCAR »	27
1. Les causes du déficit budgétaire à Madagascar	27
2. Evolution de la politique budgétaire à Madagascar.....	29
3. Réforme budgétaire à Madagascar	30
4. Les financements du déficit budgétaire à Madagascar	31
CONCLUSION	39
BIBLIOGRAPHIE	I

ABREVIATIONS

<u>SIGLES</u>	<u>SIGNIFICATION</u>
AMP	Aid Management Platform
APD	Aide Publique au Développement
BAD	Banques Africaines pour le Développement
BCE	Banques Centrales Européennes
BM	Banque Mondiale
BT	Bons de Trésor
BTA	Bons de Trésor par Adjudication
CAD	Comité d'Aide au Développement
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
DSRP	Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté
FCR	Facilité de Crédit Rapide
FEC	Facilité Elargie de Crédit
FMI	Fonds Monétaires Internationales
IPC	Indices des Prix à la Consommation
IRCM	Impôt sur le Revenu des Capitaux Mobiliers
JIRAMA	Jiro sy Rano Malagasy
LOLF	Loi Organique sur les Lois de Finance
MAP	Madagascar Action Plan
OCDE	Organisations de Coopération et de Développement Economique
PAS	Programmes d'Ajustement Structurels
PCOP	Plan Comptable des Opération Publiques
PD	Pays Développé
PED	Pays En Développement
PIB	Produit Intérieur Brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPBS	Planning Programing Budgeting System
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PNG	Position Nette du Gouvernement
RCB	Rationalisation des Choix Budgétaires
RNB	Revenu National Brut
TRI	Taux de Rendement Interne
TVA	Taxes sur la Valeur Ajoutée
USD	United States Dollars

Liste des tableaux et des graphiques

Liste des tableaux :

Tableau 1 : Comparaison des sources des recettes et des dépenses dans les PED et les PD...	5
Tableau 2 : Les réformes de la gestion budgétaire au niveau de l'Etat Malgache sur la période 1992-2004.....	30
Tableau 3 : Plan d'emprunt extérieur 2016.....	32
Tableau 4 : Résultats des soumissions de bons du trésor par adjudication.....	36
Tableau 5 : Evolution de l'aide 2009-2011 selon type de financements.....	37
Tableau 6 : Part de l'aide ayant été identifiée comme inscrite dans le budget national 2009-2011.....	38
Tableau 7: Répartition de l'APD reçue par Madagascar par chaque Partenaire (Milliers USD).....	38

Liste des graphiques :

Graphique 1 : Les cycles économiques.....	4
Graphique 2 : Versements de l'APD nette par les pays du CAD, en % du RNB en 2011.....	24
Graphique 3 : Evolution du niveau d'APD, en milliards de dollars, de 1980 à 2010.....	25
Graphique 4 : Recettes fiscales de Madagascar par rapport aux autres PED.....	27
Graphique 5 : Taxes directes de Madagascar parmi les pays de l'Afrique Subsaharienne.....	28
Graphique 6 : Dépenses budgétaires de Madagascar 2008- 2014.....	28
Graphique 7: Evolution de l'APD reçue par Madagascar entre 2000 et 2011.....	37

INTRODUCTION

Après la décolonisation, les pays nouvellement indépendants ont adopté des stratégies politiques, mais surtout macroéconomiques et financières afin de lancer le développement économique de leur pays par leur propre initiative. Ces stratégies ont différentes natures selon la politique adoptée par chaque pays. Mais chaque type de stratégie nécessitait une augmentation des dépenses publiques de l'Etat. Par conséquent, on a enregistré une forte demande dans les pays en voie de développement pour financer leurs politiques de développement. Dans les années 70 et 80, la majorité des budgets des pays en développement ont été en déficit. Autrement dit, les pays en développement ont enregistré des résultats économiques décevants qui ont été caractérisés par une croissance économique faible et une inflation généralisée. Les solutions que ces pays ont trouvées afin de résoudre leurs problèmes économiques et financiers sont le recours au financement extérieur, parallèlement au financement intérieur ou à la création monétaire.

Le financement extérieur est l'ensemble des prêts et dons reçus des institutions financières internationales, notamment le Fonds Monétaire International(FMI) et le groupe de la Banque Mondiale. Mais leurs prêts ont fini par être soumis à des conditionnalités qui s'inscrivent dans le cadre de ce qui est familièrement appelé politiques d'ajustement structurel' (PAS).

Le financement intérieur est constitué par l'émission de bon de trésor par adjudication (BTA) par l'Etat et la manipulation de la position nette du gouvernement (PNG) par rapport aux établissements financiers dans le pays.

La création monétaire, quant à elle, autrement connue sous l'appellation de 'planche à billet' consiste à jouer sur la masse monétaire émise dans l'économie à travers l'émission d'argent supplémentaire sans contrepartie en termes de production nationale. La création monétaire est faite, en général, par les banques primaires par l'émission des titres (actions, obligations, titres à court terme, etc.). Et c'est l'Etat, par le biais de la banque centrale, qui fait la régulation de cette création monétaire.

Pour mieux cerner le mécanisme du financement du déficit budgétaire dans les pays en voie de développement, nous allons voir dans un premier temps, ce qu'est vraiment le déficit budgétaire. Puis, nous allons essayer d'examiner les différentes modalités de financement du déficit budgétaire adopté par les pays en voie de développement. Enfin, nous allons scruter le cas particulier de Madagascar, en guise d'illustration.

PARTIE I : LE DEFICIT BUDGETAIRE

1. Qu'est-ce que le déficit budgétaire ?

1.1.Définition

« Le déficit budgétaire est un flux négatif qui traduit une situation dans laquelle les recettes d'un Etat sont inférieures à ses dépenses au cours d'une année. »¹

L'Etat joue sur son budget dans le cadre de la politique budgétaire pour atteindre ses objectifs dans la conduite de la politique économique. Et c'est dans la pratique de cette politique budgétaire que le déficit budgétaire prend forme. Le déficit budgétaire correspond donc à un solde du budget de l'Etat négatif, c'est-à-dire à un montant des dépenses publiques élevées par rapport aux recettes.

1.2.Le budget de l'Etat

Le budget de l'Etat est un document qui contient le plafond de dépenses et qui autorise la collecte de recettes publiques. On parle donc de recettes et de dépenses dans le budget.

a) Les recettes de l'Etat

Les recettes de l'Etat sont composées par les recettes fiscales et les recettes non fiscales. Les recettes fiscales sont constituées par les impôts que chaque contribuable doit verser à l'Etat sans contrepartie. Elles sont composées des impôts directs (impôts sur le revenu, impôts sur les salaires, impôts sur la propriété, impôts sur le commerce extérieur,...) et des impôts indirects (les TVA ou les taxes sur la valeur ajoutée). Par extension, elles comprennent aussi les taxes et les redevances. Tandis que les recettes non fiscales sont constituées par les recettes que l'Etat obtient en contrepartie de quelque chose (recettes de service, redevances, excédents des unités de production marchande des administrations publiques, revenus de la propriété,...).

b) Les dépenses de l'Etat

Les dépenses sont tous les paiements non remboursables des administrations publiques qui demeurent dans le patrimoine de l'Etat pendant moins d'un an. Elles concernent le

¹www.mataf.net /2016

fonctionnement des services administratifs, la construction et entretien des bâtiments publics et réseau de communication, et y compris la couverture des besoins militaires.

On distingue :

❖ les dépenses courantes : dépenses à court terme

.les intérêts sur la dette publique : intérêts dû

.les dépenses pour salaires et traitements : pour tous ce qui travaillent pour le gouvernement

.les dépenses pour achats de biens et services : achats de matériels courants et fournitures, paiements des services de consultants, avocats, transports,...

.les dépenses de transfert : transferts au ménage (bourses scolaires ou universitaires, subventions au prix de certains produits de première nécessité, et certains produits d'exportation,... ; transferts aux entreprises (subventions,...) ; dépenses à l'étranger

❖ les dépenses en capital : achats de biens qui durent plus d'un an

1.3.Les facteurs essentiels qui caractérisent le déficit budgétaire

Beaucoup de facteurs peuvent caractériser le déficit budgétaire. Mais selon Tanzi Vito² et Mario I. Blejer³, il existe trois facteurs essentiels qui caractérisent le déficit budgétaire :

- le niveau à long terme ou tendanciel des impôts et des dépenses
- la phase du cycle économique
- les politiques conjoncturelles

a. Le niveau à long terme ou tendanciel des impôts et des dépenses

D'abord, le niveau tendanciel des impôts caractérise le déficit budgétaire car si ce niveau est faible, les recettes de l'Etat n'arriveront pas à financer toutes ses dépenses.

Puis, les dépenses ont aussi des impacts sur le solde budgétaire quand elles sont trop élevées et quand les recettes de l'Etat n'arrivent plus à les couvrir.

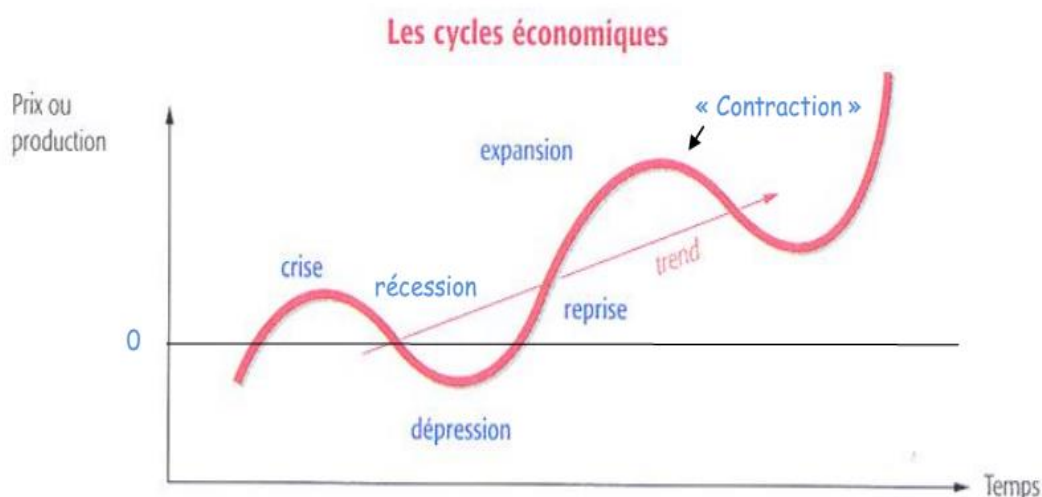
² Directeur du département des finances publiques du FMI 1981-2000, un italien doctorant de l'université de Harvard

³ Un économiste argentin renommé, diplômé de l'université de Chicago

b. La phase du cycle économique

Un cycle économique est une période plus ou moins longue au cours de laquelle alternent régulièrement des phases de hausse ou de baisse de la production. Cette alternance aurait une périodicité assez régulière et une amplitude plus ou moins fixe.

Graphique 1 : Les cycles économiques



Source : dictionnaire SES⁴ Hatier

Ces cycles économiques caractérisent le déficit budgétaire car les recettes et dépenses de l'Etat sont établies en fonction de ces cycles. Par exemple, avant les années de l'élection présidentielle, on est en période d'expansion économique car si le président en exercice veut se représenter à sa propre succession, il engage des dépenses excessives pour que le public croie qu'il travaille bien, mais ceci entraînera presque inéluctablement un déficit budgétaire.

c. Les politiques conjoncturelles

Ces politiques conjoncturelles sont :

- La politique « budgétaire » : Elle consiste à agir par le biais des recettes et des dépenses de l'Etat.
- La politique « monétaire » : Elle consiste à agir sur la quantité de monnaie en circulation dans l'économie en modifiant le niveau des taux d'intérêt (« directeurs » – fixés par la Banque Centrale).

⁴

SocioEconomicStatus

- Politiques conjoncturelles « restrictives » ou « expansives ».
- Des politiques conjoncturelles pour relancer la croissance économique

Les politiques peuvent dévier à court terme les niveaux des dépenses et/ou des recettes par rapport à leur tendance.

2. Les causes du déficit budgétaire

Les principales causes du déficit budgétaire sont la hausse des dépenses publiques face à une stagnation des recettes et à la diminution du produit des impôts non suivie d'une réforme sur les dépenses à effectuer. Autrement dit, le déficit budgétaire vient soit des dépenses soit des recettes, soit des deux à la fois.

Comme notre étude se porte sur le déficit budgétaire dans les pays en voie de développement (PED), nous allons voir d'abord les sources des recettes et des dépenses dans ces pays et les comparer avec ceux des pays développés (PD).

Tableau 1 : Comparaison des sources des recettes et dépenses dans les PED et les PD

Objets	PED	PD
Recettes et dépenses totales	Part réduite dans la production	Grande part dans la production
Dépenses	Part élevée en services publics généraux, en défense, en éducation et autres services économiques	Part élevée dans la santé
Recettes principales	Recettes non fiscales	Recettes fiscales
Recettes fiscales	Impôts directs, taxes sur le commerce extérieur, c'est-à-dire sur le revenu des personnes physiques	Impôts sur les bénéfices, c'est-à-dire sur les entreprises
Recettes non fiscales	Elevées	Part réduite

Source : Déficits budgétaires, dette publique et compte courant ; Stotsky et Wolde Mariam (1997), Burgess et Stern (1993)

Ainsi si on observe bien les sources des recettes et des dépenses des PED, on peut constater que les recettes de ces pays sont très faibles par rapport au volume des dépenses effectuées.

Les causes des déficits budgétaires dans les PED sont l'inefficacité des systèmes d'imposition et la mauvaise gestion des fonds publics disponibles pour les dépenses de l'Etat. Les systèmes d'imposition dans les PED ont des sévères contraintes qui pèsent sur la capacité du fisc à collecter les recettes. Donc, ses systèmes encouragent la fraude fiscale et la dépendance du pays au financement monétaire.

Le déficit budgétaire est aussi le résultat du non reconnaissance du coût total des programmes supportés par l'Etat. Par exemple, si l'Etat supporte la construction d'un pont dans un village où il y a beaucoup de tabous, il ne prend pas dans son prévision de dépenses le prix de zébu qu'il doit donner aux villageois pour faire un sacrifice.

Mais on peut aussi classer les causes du déficit budgétaire en trois catégories :

1) Les causes physiques

On parle de causes physiques quand les recettes ne servent qu'à rembourser les intérêts de la dette. En d'autres mots, les dépenses s'accroissent chaque année du poids de l'intérêt des dettes contractées antérieurement.

Rappelons que la charge de la dette ou le service de la dette désigne la somme versée chaque année au titre des remboursements du capital emprunté par les administrations publiques (l'amortissement) et le paiement des intérêts qui donne droit à l'emprunteur à la conservation de l'usage du capital prêté.

2) Les causes psychologiques

Actuellement, presque toutes les économies du monde sont en déficit. Alors, on ne s'étonne pas si les comptes de la nation puissent être en déficit. Le déficit est entré dans les mœurs politiques de chaque pays.

- En liaison avec le développement durable, les déficits budgétaires peuvent être expliqués par la théorie de redistribution intergénérationnelle selon laquelle la dette publique permet de répartir le poids des impôts entre plusieurs générations et peut être utilisée par la génération présente pour laisser un héritage négatif aux générations futures. Puisque les citoyens de la génération future ne peuvent

voter et donc choisir leur politique, il y aura tendance naturelle à l'endettement. Les modèles de conflits de génération et de guerre d'usure selon lesquels les déficits budgétaires sont le résultat de conflits stratégiques entre les partis politiques et les groupes sociaux qui ont sur les décisions du gouvernement une certaine influence au même moment.

3) Les causes politiques

Les politiciens utilisent le déficit budgétaire pour garder leur place au sein de l'Etat. Ainsi, quand les élections approchent, on remarque un déficit budgétaire très élevé car les politiciens font recours au déficit pour être vus et appréciés positivement par le commun des citoyens.

- Les modèles de distribution géographique des intérêts électoraux selon lesquels la base géographique des membres du parlement entraîne des dépenses publiques excessives. En effet, les représentants dont la base électorale est territoriale surestiment les avantages pour leur circonscription des projets publics par rapport à leur coût de financement supporté par la nation toute entière. L'effet agrégé de ces décisions serait une surabondance de projets publics ayant une base géographique déterminée.
- La théorie de l'illusion fiscale qui se base sur les notions d'illusion budgétaire et de politique de stabilisation asymétrique pour montrer que les hommes politiques profitent de la naïveté des agents pour accroître les dépenses publiques en temps de récession et oublient de les réduire une fois la récession terminée.

3. Débat théorique sur le déficit budgétaire

Depuis l'indépendance des pays en voie de développement, ces pays ont connus de sérieux déficits budgétaires. Ces déficits proviennent d'une évolution incontrôlée des dépenses publiques de ces pays pour relancer leur économie et pour entamer des stratégies de développement. Historiquement, l'apparition du déficit budgétaire en tant qu'instrument de politique économique se situe au milieu des années quarante. C'est à partir des années soixante-dix que beaucoup d'économistes et de décideurs en matière économique, ont pris conscience de l'importance du déficit budgétaire comme instrument à part entière de la

politique économique. Les débats théoriques du déficit budgétaire sont liés à l'intervention de l'Etat ou non à l'économie. Les écoles classiques (néoclassiques) et keynésiennes s'opposent notamment sur le rôle que l'Etat doit jouer sur le marché et dans les activités économiques. Cette conception différente du rôle de l'Etat engendre deux visions de la problématique du déficit budgétaire.

3.1.Les Classiques

« Il n'y a pas de riche qui ne s'efforce de devenir plus riche encore ; laissez-le faire ; il enrichira la nation en s'enrichissant lui-même »⁵

Le refus du déséquilibre budgétaire par Adam Smith repose sur l'incapacité de l'Etat à augmenter le revenu, le rôle de l'Etat doit être minimisé et doit être tenu à l'écart des activités économiques privées afin de ne pas fausser les effets de la main invisible, car l'économie a tendance à se régulariser elle-même. L'Etat n'a donc qu'un seul rôle : assurer le respect des droits de propriété et préserver la stabilité de l'environnement économique pour garantir les conditions nécessaires au bon fonctionnement du marché on parle d'Etat gendarme.

Cette approche se basait sur deux principes. D'une part, la gestion des finances publiques doit être faite à l'image des finances privées, les revenus du mois doivent être supérieurs aux dépenses mensuelles. Ainsi, il y a modération des dépenses et limitation des objectifs. D'autre part, le déficit budgétaire engendre de la dette publique qui sera un fardeau transmis par les parents aux enfants et aux petits enfants. Les classiques préfèrent le financement des dépenses publiques tant par l'augmentation des impôts que par le recours à l'emprunt, car cela permet à l'Etat de dépenser plus que ce qui lui est nécessaire.

3.2.Les Keynésiens

Keynes a remis en cause la doctrine classique en 1936 par la publication de son ouvrage « théorie général de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie », qui annonce une rupture quant au rôle de l'Etat. Selon Keynes, comme le marché est toujours caractérisé par le sous-emploi, il appartient à l'Etat d'intervenir pour corriger les défaillances du marché, diminuer les fluctuations économiques et de favoriser une croissance équilibrée.

Pour les keynésiens, Le budget public est considéré comme un stabilisateur conjoncturel dans l'économie nationale, il permet d'intervenir sur la demande. Les keynésiens

⁵ Adam Smith : recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations

considèrent le déficit budgétaire comme l'instrument le plus approprié pour gérer le niveau de la demande globale. Le déficit budgétaire devient un élément de stratégie de la croissance qui signifie : un endettement en termes de programme d'action.

Keynes stipule que la relance de l'économie permet d'autofinancer dans le temps le déficit budgétaire initial. L'efficacité de la politique budgétaire se mesure donc à l'aide du multiplicateur keynésien⁶. Le déficit budgétaire est considéré comme un moyen d'assurer une expansion de l'économie en période de chômage et d'atteindre le plein emploi. S'il y a insuffisance de la demande effective pour assurer le plein emploi et qu'on se trouve dans une récession, l'Etat devrait relancer cette demande en augmentant ses dépenses et/ou en prélevant moins d'impôt c'est-à-dire en augmentant son déficit budgétaire. Contrairement à cela, si l'économie est dans une phase de pleine croissance, l'Etat devra diminuer ses dépenses et/ou d'augmenter les impôts autrement dit l'Etat devra diminuer son déficit budgétaire pour freiner la demande effective.

3.3. Les néoclassiques

Pour la pensée néoclassique, le déficit budgétaire est responsable de l'inflation, de la hausse des taux d'intérêts et donc de la baisse de l'investissement. D'après ces théoriciens, c'est l'offre qui détermine entièrement l'activité économique de sorte que le déficit budgétaire n'a aucun effet sur l'activité. Ainsi, l'Etat doit garantir des conditions favorables à la concurrence pure et parfaite et veiller au respect de celles-ci.

Selon les modèles de la nouvelle économie classique, la proposition d'inefficacité de la politique économique (Lucas, Wallace et Sargent) stipule que lorsqu'il y a anticipation rationnelle des agents économiques dans un modèle néoclassique, les politiques budgétaires ou bien les déficits budgétaires sont entièrement anticipées et ne mènent pas à modifier la consommation et l'investissement.

« La proposition de Barro est qu'il n'y a, d'un point de vue macroéconomique, pas de différence entre un financement par l'emprunt d'un montant donné de dépenses publiques »⁷.

⁶ Multiplicateur keynésien : c'est un mécanisme macroéconomique mis en évidence par Keynes qui se définit comme le rapport entre la variation des dépenses publiques et la variation correspondante du revenu global ou en d'autre terme la variation du solde budgétaire et du revenu global. Ainsi, ce multiplicateur permet de compenser la faiblesse des dépenses privées par l'accroissement des dépenses publiques.

⁷ Solow(2002)

Selon le « théorème Ricardo-Barro » ou « équivalence Ricardienne », les relances keynésiennes par réduction d'impôt ou hausse de la dépense publique n'aurait pas d'effet expansionniste autrement dit le déficit budgétaire n'a pas d'effet attendu sur la demande. En effet, la diminution des recettes publiques et l'accroissement des dépenses ont pour conséquences d'augmenter la dette publique, devant cette hausse de la dette publique les agents anticipent une hausse future des impôts. En d'autres termes, les individus auront tendance à épargner pour faire face à une éventuelle hausse de la charge publique due au remboursement de la nouvelle dette, ainsi, les agents compensent la diminution de l'épargne publique financée par la dette publique par une augmentation équivalente de l'épargne privée. Les agents baissent leur consommation et accroissent leur épargne pour pouvoir payer les impôts futurs. D'un côté, la demande globale augmente du fait de la politique de relance et de l'autre côté, la demande diminue à cause de la hausse de l'épargne. Au final, la politique de relance est inefficace car il n'y a pas d'effet expansif et il aurait été équivalent de financer le supplément par une hausse des impôts : « les effets de l'augmentation des dépenses publiques sont les même qu'elle soit financé par la hausse des impôts ou par le déficit budgétaire »⁸.

4. Solutions adoptées

Le déficit budgétaire dans les pays en voie de développement est dû principalement à la mauvaise gestion des finances publiques qui a des conséquences sur l'activité économique. En effet, au cour des années 80 la plupart des pays en voie de développement ont enregistré des résultats économiques décevants (croissance faible du revenu par habitant, inflation, difficultés de la balance de paiement, endettement). Par la suite, plusieurs solutions ont été mises en œuvre dans la plupart de ces pays, pour restaurer l'équilibre budgétaire et maîtriser l'inflation.

4.1. La rationalisation des choix budgétaire (RCB) et PPBS

Le PPBS (Planning Programming Budgeting System) est apparu aux Etats-Unis en 1966. C'est un modèle susceptible d'améliorer la gestion budgétaire de l'administration publique c'est-à-dire une meilleure utilisation de l'argent public. La méthode PPBS consiste à coordonner deux démarches : la planification pluriannuelle et la préparation annuelle du

⁸

Montoussé(2002)

budget pour remédier à la faiblesse des procédures budgétaires et spécialement de la budgétisation c'est-à-dire améliorer la qualité des décisions publiques, le PPBS s'analyse comme une politique mettant en œuvre des programmes cohérents et efficaces. Cette méthode a été adoptée par plusieurs pays en voie de développement dans les années 80.

La Rationalisation des choix budgétaires(RCB) est une stratégie pour aborder d'une manière systématique (autrement dit une analyse du système) et globale le problème de choix budgétaire. La RCB stipule qu'il était possible d'optimiser une meilleure combinaison de moyens à mettre en œuvre au sein de programmes, de choisir entre plusieurs voies possibles, de manière objective ou subjective et de mesurer ensuite la qualité de résultats obtenus. La RCB amenait les ministères et les administrations publiques à considérer leurs activités en termes de fonction de production et à expliquer l'obtention des résultats par la considération d'un certain nombre de moyens. La prise de décision dans la RCB suit trois phases qui permettent de prendre une décision et de la mettre en œuvre :

- **La détermination des objectifs** : il s'agit d'abord de bien formuler les problèmes en observant la réalité, ensuite analyser les objectifs pour résoudre ces problèmes et enfin recenser les moyens en personnel et matériel ainsi que les crédits disponibles pour l'administration publique ;
- **Analyse des variables d'action** qui permettent de faire évoluer le système, cette étude permet de choisir les moyens en fonction des objectifs et l'analyse des relations entre les objectifs. A ce stade, on peut utiliser la technique des modèles⁹. Si les variables d'action sont quantifiables, on peut déduire des équations et utiliser l'informatique ;
- **Evaluation du programme ou d'action**, parmi les actions envisageables il faut évaluer le degré d'importance des modifications à opérer. Il s'agit de déterminer un critère pour classer les moyens par rapport aux objectifs. Il y a deux grands axes : coût et efficacité.

4.2. Analyse coûts-bénéfices

L'analyse coûts-bénéfices ou coûts-avantages est une technique d'évaluation, en termes d'une mesure monétaire commune, des avantages (bénéfices) et inconvénients (coûts) sociaux d'un ou d'un ensemble de projets publics, afin de déterminer l'utilité pour la

⁹ Modèle : ensemble des variables et des relations entre ces variables décrivant l'évolution du système

collectivité. Elle permet l'identification et l'évaluation en terme monétaire et la comparaison de toutes les conséquences économiques d'un projet. L'analyse coûts-bénéfices peut être utilisée dans deux contextes. D'un côté, elle est une technique d'évaluation la plus complexe à laquelle on puisse recourir dans la dernière phase de la RCB. D'autre côté, on peut y recourir, sans liaison avec la RCB, pour déterminer l'utilité sociale d'un ou d'un ensemble de projet public qu'il s'agisse d'un investissement d'une politique quelconque ou encore d'un projet législatif dans différents domaines comme les politiques de l'environnement ou de la concurrence.

L'analyse coûts-bénéfices détermine trois choses importantes concernant un projet public : elle détermine si un projet public produit de bénéfice net c'est-à-dire un coût social inférieur au bénéfice social pour réduire le déficit budgétaire, elle ordonne différents projets par ordre de rentabilité sociale afin de savoir le ou les meilleurs selon les disponibilités monétaires, et elle détermine la taille optimale d'un projet.

Il y a trois éléments clés dans l'analyse coûts-bénéfices :

1. La fonction d'objectifs :

Pour pouvoir qualifier les différentes conséquences économiques d'un projet soit d'inconvénient (coût) et soit d'avantage (bénéfice) et pour les évaluer, il est fondamentale de se référer à un critère d'appréciation. Comme les projets visent la réalisation des objectifs, les coûts et les bénéfices sont évalués par rapport à ceux-ci, autrement dit par rapport à une fonction d'objectif. Les bénéfices sont les effets favorables du projet sur la réalisation des objectifs, alors que les coûts correspondent aux conséquences défavorables ;

2. Définition et évaluation des bénéfices et des coûts :

Le plus important dans l'analyse coûts-bénéfices consiste à définir, puis à évaluer, les bénéfices et les coûts en fonction de l'objectif de l'efficacité économique. Il ne suffit pas de prendre en compte les coûts et bénéfices internes, il faut aussi inclure les coûts et bénéfices externes, même si ces coûts n'accroissent pas les dépenses de l'Etat et si ces bénéfices ne peuvent pas être monnayés. Après l'identification des bénéfices et des coûts, il est nécessaire de les évaluer en fonction de leur contribution à l'objectif d'efficacité économique. Il est essentiel d'établir une distinction entre coûts et bénéfices tangibles et ceux qui sont

intangibles. Les coûts et bénéfices sont qualifiés tangibles lorsqu'ils apparaissent sur un marché et reflètent par conséquent une valeur d'échange c'est-à-dire un prix qui sert d'indicateur. Cependant, lorsqu'on fournit gratuitement la prestation, il s'agit des coûts et bénéfices intangibles. L'analyse coûts-bénéfices permet d'appréhender les différentes conséquences économiques d'un projet, il n'est pas possible d'ignorer ces éléments intangibles, il s'agit de leur attribuer une valeur fictive qui devrait représenter la volonté de payer du consommateur. Cette valeur de remplacement peut être déterminée de plusieurs façons : soit en recherchant s'il existe un prix du marché pour des biens similaires ou en sondant la volonté de payer des consommateurs par échantillonnage, soit en fixant une valeur sur la base d'une évaluation politique ;

3. Le critère de choix :

Après l'identification et l'évaluation des coûts et des bénéfices, ils doivent être agrégés et mis en rapport pour savoir si un projet produit un bénéfice net ou afin d'ordonner dans leur ordre de rentabilité les projets alternatifs. Pour ce faire, il est nécessaire de prendre en compte que des coûts et/ou des bénéfices d'un montant donné, mais qui s'échoient (être payable à une époque fixée d'avance) sur plusieurs années, ne disposant pas la même valeur et que leur poids tend à baisser au fur et à mesure que l'on s'éloigne dans le temps de la date d'évaluation.

4.3. Tendances actuelles du management public

La réforme du management public s'inspire très largement de celle qui marque le management privé. Mais les méthodes nécessitent des adaptations car les contraintes et les objectifs propres au secteur public sont en partie différents. L'Etat a un rôle social et régulateur largement différent du secteur privé ; en outre, il y a une différence entre la prise de décision et le processus de décision politique qui est difficilement comparable avec celui d'une entreprise.

La réforme du management public s'articule autour de trois principes. Premièrement, la flexibilité, elle exige une grande capacité d'adaptation de la part de tout organisme. D'une part, il est difficile de faire des prévisions fiables à moyen et long terme parce que le contexte se modifie de plus en plus rapidement et parfois de façon imprévisible. D'autre part, toutes les politiques sont orientées à long terme, peuvent être remises en question par une modification

du contexte ou de priorités politiques. Pour ce faire, le secteur public doit être en mesure de s'adapter plus rapidement aux conditions nouvelles et pouvoir terminer différemment ses missions, répondre des nouveaux besoins ou encore éliminer des prestations peu demandées.

Deuxièmement, la responsabilité, la deuxième tendance consiste à augmenter les responsabilités attribuées aux différents services et agents de l'Etat. Cette tendance à la décentralisation du pouvoir de décision doit être accompagnée d'une augmentation des contrôles. Ces contrôles devraient portées sur trois aspects : le choix des missions, le degré de satisfaction des buts poursuivis et l'efficacité avec laquelle le service engage les ressources mises à sa disposition pour produire des biens et/ou des services.

Troisièmement, le service, la troisième tendance est la mise en évidence de service de la communauté. Les administrations doivent faire leur travail dans une optique de service aux administrés, prise comme des clients. Elles ne doivent pas se contenter de concevoir leurs prestations comme bon leur semble, mais faire un réel effort pour les améliorer dans l'intérêt et selon les goûts des citoyens.

Ces trois tendances trouvent aussi une concrétisation dans la budgétisation. Les tendances actuelles du management public consistent à présenter le budget de la subdivision sous la forme d'une enveloppe globale, par l'octroi d'une somme forfaitaire donnée pour remplir sa mission. Cette enveloppe est allouée sur la base d'un contrat de prestation définissant ce que le pouvoir politique attend de la subdivision en termes de mission et de résultat. Cette nouvelle forme de budgétisation met avant tout l'accent sur la production par opposition à la dépense. Dans cette nouvelle forme, la définition des indicateurs est essentielle car s'ils sont mal définis, des mauvaises incitations seront données, poussant les subdivisions à faire des efforts dans un sens et à négliger ce qui serait prioritaire.

PARTIE II : FINANCEMENT DU DEFICIT BUDGETAIRE

Le financement de l'économie désigne l'ensemble des modalités par lesquelles les agents économiques se procurent les fonds nécessaires à la réalisation de leurs activités. Le financement du déficit budgétaire est donc l'ensemble des solutions trouvées par l'Etat pour que le déficit du budget ne soit pas un blocage à la croissance économique du pays. On distingue le financement par l'emprunt que ce soit extérieur ou intérieur, le financement par création monétaire et le financement par les dons.

1. Financement par l'emprunt

1.1. Emprunt extérieur

Quand on parle de financement extérieur ou du rationnement du crédit dans les PED sur les marchés financiers internationaux, on se réfère aux modèles de dette souveraine¹⁰. Ce qui signifie que le prêteur demande à l'emprunteur d'assurer le service de la dette, c'est-à-dire une assurance du remboursement du principal et du paiement des intérêts. Ainsi, l'emprunteur doit être solvable pour espérer recevoir des prêts de la part des prêteurs.

Les prêteurs traditionnels des PED sont le Fonds Monétaire International (FMI) et le groupe de la banque mondiale. Mais, les emprunts reçus de ces bailleurs sont soumis à des conditions. Et ces conditionnalités sont contenues dans le consensus de Washington mais elles peuvent être résumées par la libéralisation¹¹, la privatisation¹² et la dérégulation¹³. Le FMI accorde seulement des prêts aux pays qui suivent les politiques d'ajustement structurel (PAS) qu'ils imposent comme conditions de solvabilité. Dans ces PAS, on trouve les réformes structurelles que le FMI a décrites comme étant nécessaire pour réduire le déficit budgétaire des PED. Ce sont la baisse des investissements publics avec licenciements, privatisations, déréglementation du marché du travail avec gel des salaires, baisse des prestations sociales, baisse des subventions aux produits de base (pain, eau, transport, électricité), application de

¹⁰ Les modèles de dette souveraine constituent un cadre dans lequel les transferts sont optimaux pour le prêteur.

¹¹ Abaisser les barrières tarifaires commerciales (droits de douane) pour accentuer le commerce international et donner une totale liberté de mouvement aux capitaux internationaux.

¹² Vendre les actifs de l'Etat pour assainir les finances publiques et développer les entreprises privées, supposées mieux gérées.

¹³ Eliminer toutes les règles qui freinent l'initiative économique et la libre concurrence.

tarifs pour l'accès à l'éducation et à la santé, libéralisation du commerce international avec baisse des protections douanières, libéralisation des entrées et sorties de capitaux, réforme fiscale avec généralisation de la TVA aux dépens de l'impôt sur le revenu.

Cependant, les PED n'arrivent pas toujours à diminuer leur déficit et accumulent plus de dettes. Ainsi, le FMI et la banque mondiale lançaient en Septembre 1996 l'initiative PPTE ou Pays Pauvres Très Endettés. Pour ces pays, on accorde des facilités de crédits qu'on appelait en 1999 Facilité de Croissance et de Réduction de Pauvreté (FCRP). Cette dénomination a changé au fil du temps mais il existe toujours jusqu'à nos jours et suit une logique de productivité (produire plus, pour exporter plus, pour récolter plus de devises pour payer sa dette). Mais en fait, cette facilité est contre-productive car produire plus entraîne une surproduction qui baisse le prix des produits exportés, ce qui baisse le revenu pour payer la dette.

Les autres modalités de financement extérieur du déficit budgétaire sont les appuis et aides budgétaires reçus de l'étranger que ce soit par les institutions financières internationales ou par autres institutions. Mais nous allons parler de cela un peu plus loin.

1.2. Emprunt intérieur

Le financement intérieur du déficit regroupe les emprunts effectués par l'Etat dans les institutions financières même du pays c'est-à-dire les financements bancaires, les emprunts obligataires, les arriérés titrisés, et les bons du trésor. L'Etat accumule donc une dette intérieure envers les résidents¹⁴ (ou institutions) dudit pays dans la monnaie nationale.

a) Financements bancaires

Les financements bancaires consistent à financer le budget de l'Etat par des prêts ou avances du système bancaire national avec des monnaies nationales. Dans le cadre du cadrage macroéconomique, on parle de la PNG ou Position Nette du Gouvernement pour désigner la situation monétaire de l'Etat au sein du système bancaire du pays. Cette PNG est l'ensemble des sorties d'argent et des entrées d'argent dans le compte bancaire du gouvernement.

Quand l'Etat fait recours au financement bancaire, on assiste à une augmentation de la demande de crédits intérieurs. Par conséquent, le prix des crédits augmente et entraîne une diminution de l'investissement privé si le taux d'intérêt est plus élevé que le TRI (taux de rendement interne). Et on appelle cette situation l'effet d'éviction.

¹⁴ Personne physique ou morale ayant des intérêts économiques dans le pays pendant au moins un an.

b) Les emprunts obligataires

On appelle emprunts obligataires une émission d'obligations¹⁵ consistant à financer des projets d'investissements ou à financer le déficit budgétaire de l'Etat.

Ces obligations émises sont faites par l'Etat pour combler le vide dans ses recettes et pour permettre de continuer d'investir malgré le déficit du budget. Les créanciers de l'Etat peuvent être une personne physique ou morale résidente ou non résidente.

Avant d'émettre ces obligations, l'Etat publie une note d'information pour informer les personnes qui peuvent être concernées par l'émission. On peut voir sur cette note d'information le nombre d'obligations émises, le prix d'une obligation, le montant d'obligations, le taux de coupon¹⁶, la maturité, la période de souscription¹⁷ et le minimum de souscription.

c) Les arriérés titrisés

Les arriérés sont les dépenses engagées au cours d'un exercice et qui ne sont pas payés dans le même exercice. La titrisation de ces arriérés les transforme en emprunts intérieurs c'est-à-dire en titres sur le marché.

Ces titres sont émis par l'Etat au profit des fournisseurs concernés et ils sont payables à échéances préalablement fixées par décret. Ils portent intérêt à un taux fixé dans ledit décret.

d) Les bons de trésor

Les bons de trésor sont des titres de créance émis par l'Etat. Toute personne physique ou morale résidente ou non résidente peut soumissionner aux adjudications¹⁸ des bons du trésor. Par conséquent, les bons de trésor peuvent être achetés par des particuliers (bons sur formule) ou par des banques et autres institutions financières (bons en compte courant).

¹⁵ Obligation : titre productif d'intérêt et remboursable dans un temps limité que l'Etat émet pour se procurer de l'argent.

¹⁶ Coupon : billet joint à un titre et qu'on détachait pour toucher l'intérêt de ce titre quand il était échu.

¹⁷ Souscription : engagement pris de fournir une certaine somme pour une dépense.

¹⁸ Adjudication : acte qui consiste à déclarer par autorité de justice qu'une personne devient propriétaire d'un bien meuble ou immeuble mis à l'enchère.

Ces bons de trésor peuvent aussi être utilisés pour financer le déficit budgétaire car ils permettent à l'Etat d'obtenir de l'argent pour compenser le déficit.

Nous allons parler des bons de trésor par adjudication (BTA) plus clairement dans une autre sous-partie plus loin.

2. Financement par création monétaire

À travers le déficit budgétaire, l'État, source de création monétaire puisque les paiements qui ne sont pas financés par des ressources fiscales se retrouvent sur les comptes des agents économiques bénéficiaires. Mais cette création monétaire reste secondaire car c'est seulement le budget de l'Etat qui soit en déficit (ressources inférieures par rapport à la dépense).

Il est évident alors que la banque centrale peut créer indirectement de la monnaie en finançant le déficit budgétaire, c'est de « faire fonctionner la planche à billets¹⁹».

La banque centrale accorde ainsi une avance au Trésor Public qui se traduit par une injection de liquidités dans l'économie (via les paiements réalisés par le Trésor Public) et un gonflement de la masse monétaire (hausse équivalente des dépôts à vue et/ou des billets en circulation). Si cette avance n'est pas remboursée, elle peut causer un comportement laxisme budgétaire et de financement systématique du déficit public par la banque centrale qui finirait par provoquer des tensions inflationnistes (via une surchauffe de l'activité « économique et une dépréciation de la monnaie).

Ne pas confondre planche à billet et politique non conventionnelle ou programme d'assouplissement quantitatif.

L'assouplissement quantitatif est un outil de la politique monétaire à disposition des banques centrales, et qui a un objectif comme une incitation à prêter. La banque centrale peut baisser ses taux directeurs pour accroître la masse monétaire mais quand ces taux sont proches de zéro, la banque centrale n'a pas le choix que d'injecter de l'argent dans le système financier, c'est l'assouplissement quantitatif.

Alors que pour la planche à billet, un des moyens pour l'Etat de financer ses dépenses publiques et qui devrait être limité pour que l'Etat ne soit pas incité à régler ses dettes par de l'inflation.

¹⁹Désigne le fait pour une banque centrale, de financer le déficit public en créditant le compte que l'Etat détient dans ses livres du montant de ce déficit, moyennant une rémunération.

En effet, dans le deuxième cas, la banque centrale achète des titres représentatifs de la dette publique sur le marché primaire afin de faire baisser ou de contenir les taux d'intérêt et donc de permettre au Trésor d'emprunter dans de meilleures conditions sur les marchés financiers. Elle ne finance donc pas l'intégralité du déficit budgétaire, forçant ainsi le gouvernement à recourir aux marchés financiers pour couvrir le solde de ses besoins. Lorsque la banque centrale achète des obligations d'Etat sur le marché primaire, elle crée néanmoins de la monnaie de façon indirecte. En effet, la banque centrale paye les titres qu'elle acquière au moyen de liquidités qu'elle crée ex nihilo (création de monnaie à partir du rien). Le Trésor va utiliser une partie de cet argent frais pour payer ses fonctionnaires ou ses créanciers nationaux (fournisseurs). Les comptes bancaires de ces derniers vont donc être crédités des sommes en question, ce qui fait gonfler la masse monétaire. Lorsque la banque centrale achète les titres obligataires sur le marché secondaire, le lien avec la création monétaire est plus ténu, car les liquidités ainsi créées vont se déverser sur les marchés financiers au profit des vendeurs de ces titres (banques, assurances, fonds de pension,...). Donc, cette forme de financement n'est pas une solution à long terme pour financer un déficit car l'inflation va apparaître au fil du temps issu que la banque centrale crée de la monnaie dont l'Etat a besoin.

3. Bons du trésor par adjudication (BTA)

Il est essentiel de définir ce qu'un Bon du trésor, ses fonctions dans la politique économique du gouvernement et les différents marchés sur lesquels les Bons du Trésor interviennent.

Les Bons du Trésor sont des titres de créances émis par l'Etat en représentation d'une dette à court terme. L'importance de ces titres de créances est évoluée avec le temps pour plusieurs raisons :

- Accroissement général du volume des besoins publics dans l'économie.
- Nécessité de disposer d'un mécanisme adapté à la flexibilité des besoins de l'Etat en trésorerie
- Intérêts que représentent ces titres pour les créanciers (sécurité, liquidité, multiplicité des échéances).

3.1.Fonctions dans l'économie :

Les Bons du trésor sont des instruments de dette à court terme qui permettent au gouvernement d'emprunter des capitaux dont il a besoin .Donc, grâce aux Bons du Trésor, la Banque centrale réalise certaines opérations d'Open Market (marché ouvert) qui lui permettent d'intervenir sur le marché monétaire de façon flexible afin de régulariser ses fluctuations.

Les Bons du trésor par Adjudication (BTA), ce sont des instruments de placement émis par le Trésor public par voie d'adjudication pour se procurer des ressources financières.

Le marché des adjudications des bons de trésor constitue un instrument important du financement du trésor.

Il est ouvert à deux grandes catégories de soumissionnaires :

- La première est constituée par ceux qui peuvent formuler les offres pour leur propre compte et celui de leur clientèle ;
- La deuxième est faite d'établissements habilités à soumissionner pour leur propre compte seulement.

❖ Les principes des adjudications des Bon du trésor :

Par ailleurs la réforme du système des adjudications des bons du trésor s'est articulée autour de trois principes de bases : la Simplicité, la transparence et la liquidité

- La simplicité :

Il existe que quarte catégories de bons:

Des échéances très courtes (entres 7j à 45).'

Des échéances courtes (13,26;56semaines.)

Des échéances moyennes (2et 5ans)

Des échéances longues (10;15;20et 30ans)

- La transparence :

La date d'émission et les caractéristiques des bons de trésor sont portés en temps utiles à la connaissance des investisseurs. Les résultats de l'adjudication sont portés à la connaissance du public.

- La liquidité :

Les Bons du Trésor sont négociables de gré à gré sur le marché secondaire.

❖ Les techniques d'émissions :

Depuis 1985, la technique de l'adjudication « au prix demandé » (dite « à la hollandaise ») constitue la voie privilégiée d'émission des valeurs du Trésor, la syndication bancaire n'étant utilisée que dans des circonstances spécifiques.

3.2. Les différents marchés :

a) Marché primaire : c'est un marché des nouvelles émissions.

L'organisme centralisateur est tenu de charger tous les fonctions au cours de la réalisation des Bons du trésor par Adjudication. Elle est donc assurée par la Banque Centrale.

Sur le marché primaire, les souscripteurs éligibles ont accès au marché des BTA. Les établissements de crédit qui veulent être intermédiaire de marché doivent déposer leur candidature auprès du Trésor pour agréer ou reconnaître sur le marché. Et pour l'intermédiaire qui ne dispose pas autant de compte espèces auprès de la Banque Centrale, il doit en faire la demande. De ce fait, l'intermédiaire de marché doit effectuer une souscription minimale annuelle qui correspond à un montant forfaitaire que le Trésor public lui en fixe sinon il peut lui enlever le statu d'intermédiaire.

Ainsi, au niveau des offres compétitives, la technique de l'adjudication « au prix demandé » est utilisée dans l'émission des BTA. Le principe de l'adjudication met en concurrence les soumissionnaires. Les adjudications se font par quinzaine.

Pour les offres non compétitives, ils sont qualifiés dans la mesure où elles sont proposées aux mêmes taux pour une maturité donnée et qui correspondent au taux moyen pondéré (TMP).

b) Marché secondaire : c'est un marché où se négocient les BTA déjà émis.

Ce sont les entreprises (ont des excédents) et les épargnants (ont des fonds à investir) qui envisagent de les placer en BTA. La Banque centrale se place dans le cadre de la mise en œuvre de la politique monétaire. Le fonctionnement du marché secondaire est assuré et confié aux intermédiaires de marché qui se négocient de gré à gré entre l'intermédiaire et le souscripteur. Les intermédiaires gèrent en compte courant les titres de leurs clients.

Créer un marché secondaire des bons trésors permet aux détenteurs de ces bons de les négocier entre eux.

Exemple de procédure d'adjudication marocain :

Selon l'article 10:les adjudications des bons de trésor ont lieu selon la périodicité suivante:'tous les mardi, dans le cas des bons à 13 semaines,26 semaines et 52 semaines', le deuxième et le dernier mardi de chaque mois, dans le cas des bons à 2ans, 5 ans,10 ans et 15 ans', le dernier mardi de chaque trimestre dans le cas des bons à 20, 30 ans. Si le mardi est un jour férié, l'adjudication est reportée au jour ouvrable suivant. Seuls les bons de trésor à très court terme qui peuvent être émis hors calendrier'. Le ministère des finances et de la privatisation se réserve, toutefois la possibilité d'annuler des séances prévues au calendrier ou de procéder à des adjudications supplémentaires. Ces modifications sont annoncées une semaine à l'avance. Les intervenants dans le marché des adjudications des bons de trésor.

Le trésor : Chaque vendredi, le trésor émet un communiqué en précisant les lignes qu'il compte émettre (échéance, date d'émission, date de jouissance, taux nominal pour les émissions en prix).

Le soumissionnaire: Pour la circulation de l'information de l'émission des bons trésors, les établissements admis à présenter des soumissions formulent les offres pour leurs propres comptes et/ou pour le compte de leur clientèle.

4. Aide budgétaire

Depuis ces dernières années, l'Aide Publique au Développement (APD) au niveau mondial n'a cessé d'augmenter malgré les récentes crises financières. Entre 2009 et 2010, celle-ci est passé de 120 milliards USD à 130 milliards USD selon les chiffres de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE). Pourtant l'efficacité de l'APD prête controverse depuis des décennies, force de constater que l'APD dépend fortement des stratégies de développement des bailleurs de fonds, on constate ainsi que le niveau d'APD varie d'une période à une autre. L'APD est classée en trois parties selon l'objectif poursuivi par le financement.

En effet le système de notification des pays créanciers, qui recense les données sur l'APD depuis 1967, la catégorie « types d'aides » ne possède que trois postes qui peuvent être agrégés entre eux :

- l'aide au projet d'investissement : destiné à augmenter le capital physique des pays bénéficiaires et du coup à faciliter les investissements ;

- la coopération technique : incluant les activités financées par un donneur ayant pour objectif d'améliorer le stock de capital intellectuel des pays bénéficiaires ou leur aptitude à utiliser plus efficacement leur dotation de facteurs ;
- l'aide programme : comprenant l'aide budgétaire pour financer le déficit budgétaire et l'aide à la balance des paiements (dans le but de corriger et rééquilibrer les déficits et excédents de la balance globale d'une économie) ainsi que les contributions permettant de financer des plans de développements.

L'aide budgétaire est l'expression «de la difficulté du prélèvement sur les contribuables»²⁰ des pays en voie de développement et « la facilité du prélèvement sur les contribuables des pays développés »²¹. L'aide budgétaire consiste principalement pour les bailleurs de fonds plutôt que de financer des projets privés, à transférer des ressources financières au budget de l'Etat partenaires afin de contribuer à la réalisation de politiques sur lesquelles il y a accord entre les deux parties dont notamment le financement du déficit budgétaire.

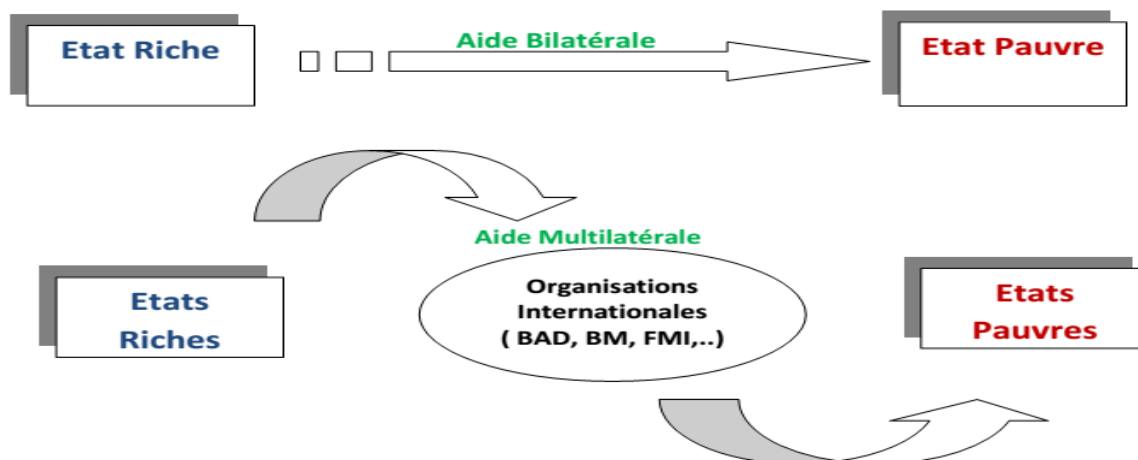
Ainsi, l'aide est versée par les partenaires financières au trésor et totalement dépensée par l'Etat bénéficiaire en vertu de ses propres procédures. Les ressources financières ne sont pas destinées dans l'optique de financer une activité ou un projet spécifique identifiable. Pour le suivi, au lieu de se concentrer seulement sur l'utilisation des fonds d'aide, le gouvernement et les bailleurs contrôlent conjointement les résultats de l'ensemble de la stratégie convenue. Ceci est assuré conjointement par l'Etat bénéficiaire et le donneur sur la base d'un cadre d'évaluation préalablement convenue pendant l'année en cours, s'inspirant du DSRP du pays comme base du respect par le gouvernement bénéficiaire de ses engagements. Si les engagements pour l'année précédente sont jugés satisfaisants, les bailleurs prennent alors leur décision de décaissement pour le prochain budget.

Il semble opportun de distinguer la notion d'aide budgétaire dite bilatérale de celle dite multilatérale. L'aide bilatérale est destinée directement à un pays en voie de développement, cette coopération est un instrument de développement d'après l'OCDE, servant les intérêts des Etats membres du Comité d'Aide au Développement(CAD). Mais, cette coopération consiste également à poser l'accent sur la générosité, la performance et la reconnaissance de l'expertise en termes d'investissement. L'aide budgétaire est dite multilatérale lorsque la transaction est faite par une organisation internationale telle que la Banque Mondiale, le Fonds Monétaire Internationale, la Commission Européenne,... pour le financement du

²⁰ Ahmed SILEM et Jean-Marie ALBERTINI, lexique d'économie, p17

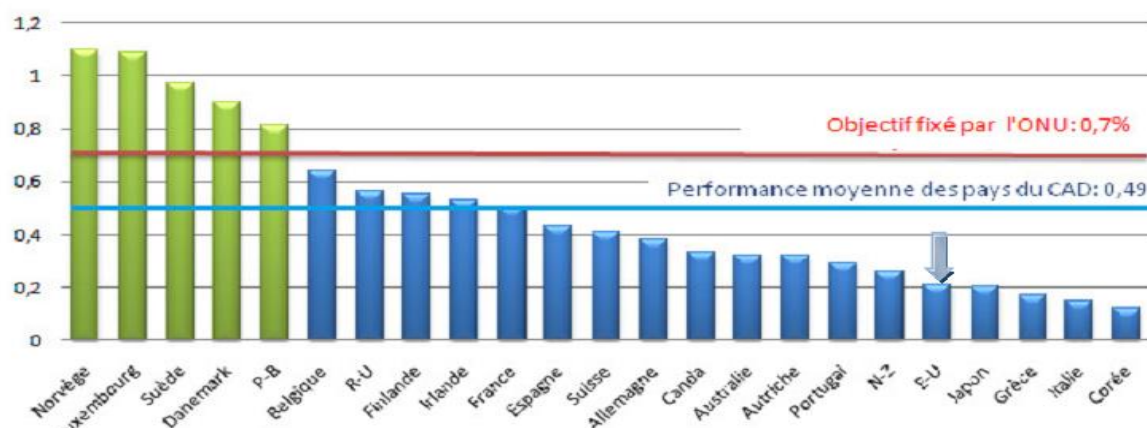
²¹ Ahmed SILEM et Jean-Marie ALBERTINI, lexique d'économie, p391

budget et le développement. Cette forme de coopération permet de gérer des projets de développement à l'échelle nationale, résoudre des problèmes dont la complexité dépasse les possibilités de l'aide bilatérale.



Les apports en APD du pays membre du CAD et des organismes multilatéraux ont connu une forte augmentation, passant de 60 à 130 milliards de dollars sur la période 1980-2010. Force de constater à partir du graphique 3, que certains pays dépassent l'objectif fixé par les Nations Unies, du versement de l'APD des montants d'un taux de 0,7% de leur revenu, (ceux qui signalent en vert) tels que la Norvège, avec la proportion d'APD par rapport au RNB la plus élevée du monde (1,1%) et d'autres qu'y parviendront avec difficulté comme la France (0,5%). Ce graphique nous permet d'avoir une vision plus concrète de la différence qui existe entre les montants engagés et les montants versés, ainsi que le non-respect des engagements fixés par les Nations Unies.

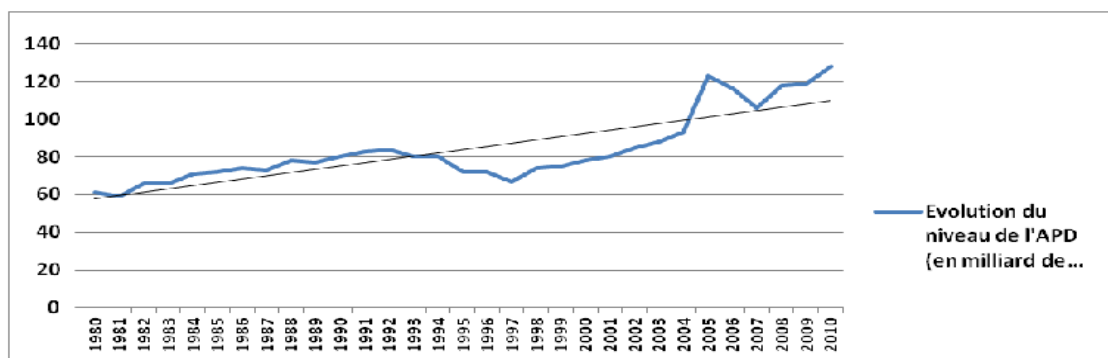
Graphique 2 : Versements de l'APD nette par les pays du CAD, en % du RNB en 2011



Source : Statistiques en ligne de l'OCDE, 2011

En 2010, les principaux pays donateurs regroupés au sein du CAD ont attribué plus de 120 milliards de dollars d'APD, ce qui est le double du montant de l'APD octroyé en 1980, selon le graphique 3.

Graphique 3 : Evolution du niveau d'APD, en milliards de dollars, de 1980 à 2010



Source : statistiques en ligne de l'OCDE, 2011

Le recours à cet outil de financement budgétaire se justifie aussi par le fait que la situation économique des pays développés a toujours eu un ralentissement sur les rentrées fiscales des pays en voie de développement en générale, et en particulier celle des pays africains. Les difficultés économiques entraînent la raréfaction des moyens fiscaux, qui rend nécessaire le recours indispensable à l'aide extérieure et l'inévitable creusement des déficits. L'aide budgétaire est à la fois le moteur et le fondement des relations internationales « Nord-Sud ». Elle donne aussi la limite du concept constitutionnel de souveraineté dans l'Etat.

Avantages et inconvénients de l'aide budgétaire

- Avantages

Il permet de faire diminuer les coûts de transaction de l'aide et renforcer le dialogue entre pays bénéficiaire et les Bailleurs des Fonds. Il renforce l'appropriation de l'Etat qui lui-même responsable de l'affectation de l'aide budgétaire qui se fait sur la base de la stratégie de réduction de la pauvreté qu'il a lui-même conçue.

Il améliore la capacité de gestion de l'Etat bénéficiaire ce qui lui permet d'affirmer son leadership sur la planification de son développement. L'aide budgétaire accroît également la responsabilité interne, c'est-à-dire que l'Etat partenaire est responsable devant son parlement, sa cour des comptes et sa société civile ; en effet, celui-ci doit rendre compte de la manière dont il affecte l'aide budgétaire. Cela signifie que la justification en la matière n'est plus

simplement une affaire entre l'Etat et le donateur ou entre le donateur et les citoyennes (comme c'est souvent le cas dans le cadre de l'aide au projet).

- **Inconvénients**

L'aide budgétaire présente aussi des risques non négligeables.

L'une des principales critiques (qui est cependant très discutables) de l'aide budgétaire se base sur le fait qu'il présente un certain parti pris pour l'expansion des services publics, et que ce faisant, il néglige et ignore la croissance et le développement du secteur privé dont dépendent aussi la croissance et la réduction de la pauvreté. En d'autres termes, il se concentre sur la dimension de la pauvreté liée aux services de base aux dépenses de la pauvreté liée aux revenus.

L'accroissement des coûts est lié à la mise en œuvre surtout lors de la phase d'introduction de l'instrument. En effet, selon les études et les prévisions de l'OCDE sur un échantillon de pays qui bénéficient de l'aide budgétaire, on stipule que, inversement à ce qui était prévu, les coûts liés à son utilisation ont tendance à augmenter surtout en période de transition.

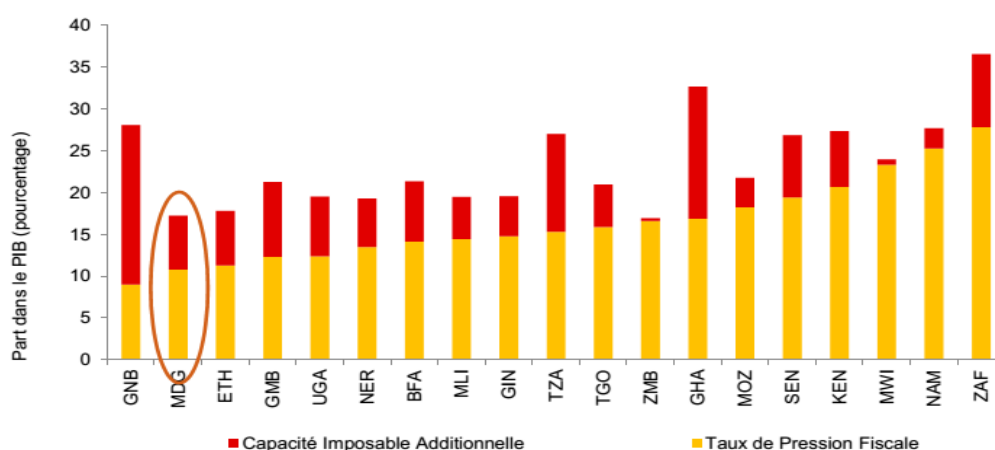
L'un des principaux risques pour un pays bénéficiaire de l'aide budgétaire est le blocage systématique du décaissement de la totalité ou d'une tranche des versements prévus du fait du non-respect d'un ou de plusieurs critères de satisfaction.

PARTIE III :CAS PRATIQUE« MADAGASCAR »

1. Les causes du déficit budgétaire à Madagascar

Le budget de Madagascar a été toujours en déficit. Les causes de ce déficit sont multiples. La première cause est l'inefficacité de la politique fiscale adoptée par l'Etat. La collecte de recettes est inférieure au potentiel de dépenses prioritaires. Ce qui fait que le pays est dépendant des aides extérieures. De plus, le plan de la gouvernance est très inquiétant car la corruption et l'évasion fiscale le menacent. Donc la gestion des dépenses publiques est très faible.

Graphique 4 : Recettes fiscales de Madagascar par rapport aux autres PED

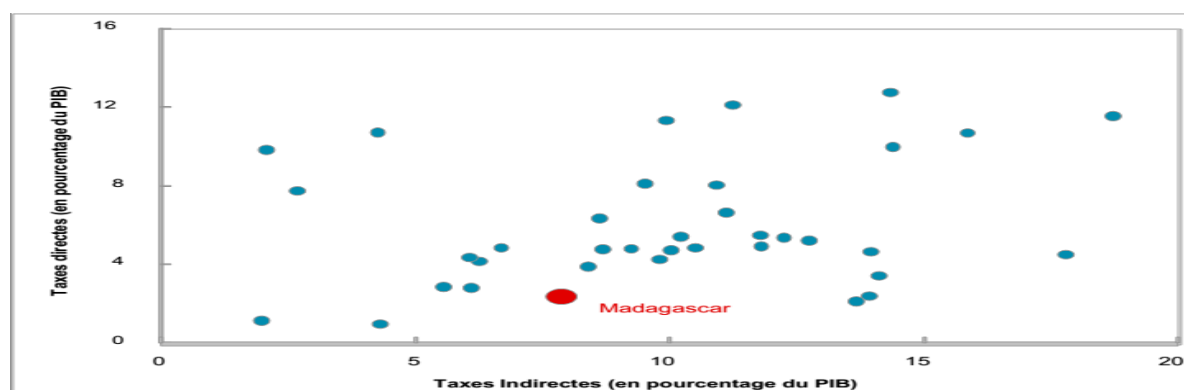


Source: Fenochietto et Pessino (2013). Note: les Taux de Pression Fiscale sont pour 2011 ou 2012, en fonction de la disponibilité des données. La capacité imposable additionnelle indique le montant des impôts que le pays pourrait collecter si le système de taxation est efficace. Le calcul est basé sur les estimations de l'effort de taxation en utilisant l'Analyse de Frontière Stochastique (AFS).

On peut dire que Madagascar a actuellement des ressources financières limitées qui peuvent encore être améliorées par la capacité imposable additionnelle que le graphique nous montre.

Une autre cause du déficit budgétaire est la faiblesse de la collecte de taxes directes.

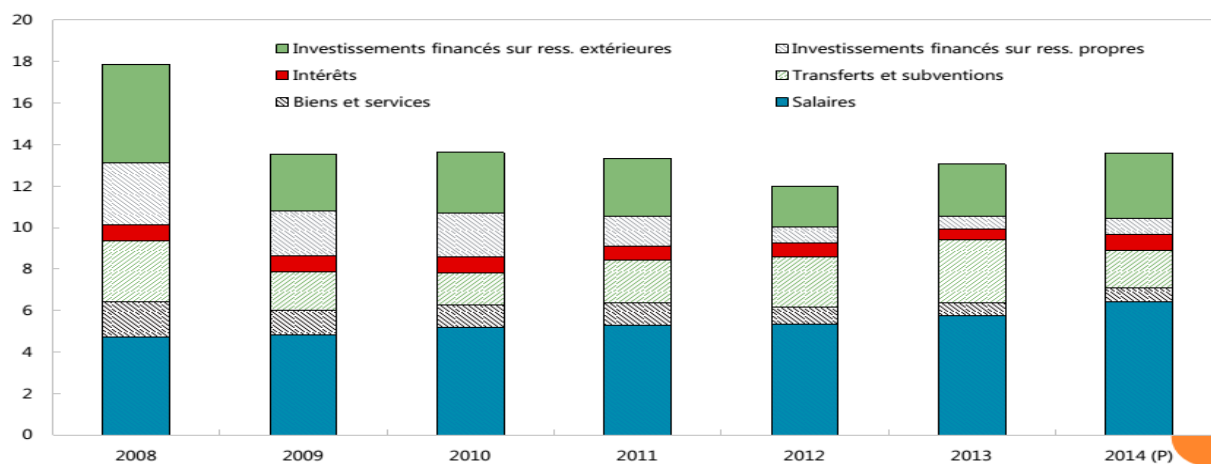
Graphique 5 : Taxes directes de Madagascar parmi les pays de l'Afrique Subsaharienne



Source : Madagascar- FMI, aperçu de la collaboration, Patrick Imam, Janvier 2016

L'insuffisance de taxes directes dans les recettes de l'Etat entraîne le déficit budgétaire car ces taxes constituent la majorité des recettes que l'Etat doit collecter. La mauvaise affectation des recettes est aussi une cause du déficit budgétaire. La composition des dépenses nécessite une attention particulière pour qu'elles ne soient pas affectées à des investissements non productifs. Comme le cas de Madagascar où la majorité des dépenses est affectée aux paiements des salaires des fonctionnaires.

Graphique 6 : Dépenses budgétaires de Madagascar 2008- 2014



Source : Madagascar- FMI, aperçu de la collaboration, Patrick Imam, Janvier 2016

2. Evolution de la politique budgétaire à Madagascar

L'application du politique budgétaire à Madagascar est changeante à chaque régime depuis l'indépendance. Historiquement, pour la première république, la gestion des activités est sous la domination de l'ancienne puissance coloniale. À cette époque, la pauvreté n'était pas encore flagrante comme aujourd'hui, aucune grande politique budgétaire n'a été mise en œuvre. Mais petit à petit le pays tombe dans la pauvreté. En 1975, le régime malgache a commencé à entrer dans le système socialiste, le pays a commencé à élaborer une politique budgétaire, dans l'économie planifié, écrit dans le livre rouge de l'AREMA « Boky Mena » qui retrace le politique de l'Etat. Mais cette politique n'a fait que conduire le pays dans la pauvreté, ainsi Madagascar était classé parmi les pays pauvres très endettés (PPTE). Ainsi, Madagascar est soumis au Programme d'Ajustement Structurel (PAS) du FMI (Fonds Monétaire International) qui préconise des réformes budgétaires dont l'application de la taxe sur la valeur ajoutée, le renforcement des administrations fiscales et douanières, réformes de la fonction publique et le renforcement du suivi de l'exécution budgétaire. Le PAS préconise aussi la diminution des dépenses de l'Etat pour réduire le déficit budgétaire du pays.

Mais malgré l'application du PAS, Madagascar et la plupart des pays pauvres n'ont pas réussis à sortir du sous-développement et ne sont pas en mesure de rembourser leur dette. Lors du sommet du G7 de Lyon en 1996, chaque Etat qui voulant bénéficier de l'initiative PPTE devra fournir un Document Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) mais ce serait encore les bailleurs qui vont dicter la politique budgétaire. Le processus d'élaboration du DSRP a été arrêté à Madagascar suite à la crise post-électorale de 2002, mais repris son cours vers la fin de l'année. Le DSRP consiste à distribuer les fruits de la croissance aux classes sociales les plus pauvres en adoptant la bonne gouvernance et en promouvant des systèmes de sécurisation humaine et matérielle de protection sociale élargis. En 2006, Madagascar a lancé le programme MAP (Madagascar Action Plan). Le MAP retrace l'objectif du gouvernement de 2007 à 2012, il contient 8 engagements : gouvernance responsable, infrastructure reliée, transformation de l'éducation, développement rural, santé planning familiale, économie à forte croissance, environnement, solidarité nationale qui oriente la politique budgétaire de l'Etat à augmenter les dépenses publiques. Mais le MAP n'a pas duré jusqu'en 2012 à cause de la crise de 2009.

3. Réforme budgétaire à Madagascar

Madagascar a connu divers réforme budgétaire qui fait référence à la réforme des finances publiques pour rationaliser la gestion budgétaire de l'Etat. Ces réformes budgétaires ont été menées depuis les années 1990, elles sont constituées de la standardisation au niveau de la nomenclature et aussi des cadres législatifs et réglementaires.

Le tableau ci-après représente les réformes de la gestion budgétaire au niveau de l'Etat Malgache sur la période 1992-2004.

Tableau 2 : Les réformes de la gestion budgétaire au niveau de l'Etat Malgache (1992-2004)

Périodes	Cadres légaux	Réformes
1992	Loi 63-015 Décret 68-080 Décret 92-970	Début harmonisation de la préparation et de l'exécution du budget permettant la consolidation des dépenses de fonctionnement.
1997	Loi 63-015 Décret 68-080 Décret 92-970	Poursuite harmonisation de la préparation et de l'exécution du budget permettant la consolidation des dépenses.
1999	Loi 63-015 Décret 68-080 Décret 92-970 Décret 99-941	Mise en place du Plan Comptable des Opérations Publiques (PCOP) permettant la consolidation des recettes et des dépenses dans la préparation du budget et harmonise la comptabilité de l'ordonnateur et du comptable
2003	Décret 68-080 Décret 92-970 Décret 99-941	Mise en place du budget de programme (avec les cadres juridiques du budget des moyens)
2004	Loi organique 2004 – 007 Décret 2005-003	Mise en place du budget de programme (avec les cadres juridiques du budget des Programmes)

Sources : Gouvernance et politique publique pour un développement humain durable, Programme PNUD MAG/97 /007, bureau d'études en système d'information, organisation, finance et informatique, Février 2005, p8

Les finances publiques à Madagascar ont radicalement changé à cause de l'introduction de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) en 2004 car la gestion ne tourne plus autour des moyens mais autour des résultats. Dans le cadre de cette LOLF de

2004, diverses reformes ont été adoptées dont le passage du budget de moyens au budget de programme. Dans le budget de moyens les parlementaires n'ont besoins que les informations concernant le montant dépensé par rapport aux autorisations initiales, alors que dans le budget de programme on doit leur fournir des informations sur la capacité d'atteinte aux performances.

4. Les financements du déficit budgétaire à Madagascar

4.1 Financement par emprunt

a) Emprunt extérieur

Madagascar est classé par le FMI parmi les PPTE. Alors après la reprise officielle de la coopération FMI- Madagascar en avril 2014, Madagascar a pu bénéficier de deux aides budgétaires au titre de la FCR (Facilité de Crédit Rapide). Le premier décaissement est à un montant de 47,1 millions de US\$ en juin 2014. Le deuxième décaissement est de 42,1 millions de US\$ en Novembre 2015. Cette FCR a été accompagnée de plusieurs missions d'Assistants Techniques, de programme d'évaluation du secteur financier et une consultation pour une discussion sur les politiques économiques. Les objectifs clés de la FMI pour cette FCR sont l'apport d'aide financière concessionnelle aux pays à faible revenu qui se heurtent à un problème immédiat de balance de paiements, le soutien de la mise en œuvre de la politique économique, servir de catalyseur pour mobiliser l'aide des partenaires techniques et financiers, et offrir une Assistante technique dans les domaines de compétences du FMI. L'Etat a prévu de financer les dépenses publiques prioritaires étant donné le déficit du budget par cette FCR. Mais en plus de cela, il voulait aussi arrêter l'accumulation de nouveaux arriérés et éliminer progressivement les subventions pétrolières. Le but fixé n'est pas atteint car on a assisté à un redressement économique lent, un sous- performance dans la collecte de recettes, des effets d'éviction sur les dépenses prioritaires et un plus faible flux financiers en provenance des partenaires techniques que prévu.

D'un autre côté, l'Etat a aussi obtenu une aide sur le long terme appelé FEC (Facilité Elargie de Crédit). Le montant de cette FEC est de 310 millions US\$. Elle a été accordée par le FMI pour appuyer le programme de référence (PND ou Plan National de Développement), pour maintenir la soutenabilité de la dette, et soutenir les efforts de l'Etat dans le renforcement de la stabilité macroéconomique et la favorisation d'une croissance inclusive et durable. Dans l'accord avec le FMI dans l'obtention de la FEC, l'Etat Malagasy a prévu de maintenir le déficit budgétaire(sur base engagement) à un taux de 3,2 %.

Tableau 3 : Plan d'emprunt extérieur 2016

Dettes extérieures contractées et garanties par l'État	Volume de dette nouvelle 2016 T1 - 2017 T2		la valeur actualisée de la nouvelle dette (objectifs du programme)	
	millions \$	%	millions \$	%
Par source de financement de la dette	2419	100	1314	100
<i>Dettes concessionnelles, dont</i>	2299	95	1207	92
Dettes multilatérales	1106	46	579	44
Dettes bilatérales	1193	49	628	48
Autre	0	0	0	0
<i>Dettes non concessionnelles, dont</i>	120	5	107	8
Semi-concessionnelles	49	2	36	3
Conditions commerciales	71	3	71	5
Par type de créanciers	2419	100	1314	100
Multilatéral	1155	48	615	47
Bilatéral - Club de Paris	529	22	196	15
Bilatéral - Hors Club de Paris	664	27	432	33
Autre	71	3	71	5
Utilisation de l'emprunt	2419	100	1314	100
Infrastructures	2054	85	1101	84
Dépenses sociales	146	6	68	5
Financement du budget	218	9	144	11
Autre	1	0.0	1	0.1

Sources: autorités Malagasy; estimations et projections des services du FMI.

Source : Autorités Malagasy, estimations et projections des services du FMI

On voit sur le tableau que l'utilisation de la majorité des fonds empruntés à l'extérieur est les dépenses d'infrastructures, les dépenses sociales et le financement du budget.

b) Emprunt intérieur

Concernant l'emprunt intérieur, l'Etat Malagasy veut allonger progressivement l'échéance des instruments de la dette intérieure. Ce qui signifie que le recours à la dette intérieure sera très limité pour renforcer la viabilité de la dette, pour éviter l'accumulation de nouveaux arriérés, pour éviter la réapparition d'arriérés, et pour améliorer la finance publique et la gestion de trésorerie.

La nouvelle stratégie de gestion de la dette renforcera sa viabilité²². Conformément à la Loi régissant la dette publique et la dette garantie par le Gouvernement central, qui définit les rôles et objectifs du Gouvernement au regard des nouveaux emprunts, une stratégie de gestion de la dette a été établie et publiée en décembre 2015. La stratégie vise à réduire au minimum

²²FMI 2016, Pièce jointe, Programmes de réformes structurelles

les coûts et les risques en maximisant la part des prêts extérieurs concessionnels et en allongeant progressivement l'échéance des instruments de la dette intérieure. Pour favoriser la transparence et inspirer confiance, le budget 2016 a commencé à inclure des détails sur l'encours et les flux prévus de la dette contractée ou garantie par l'Administration centrale; enfin, avec l'aide de la CNUCED, notre base de données sur la dette extérieure est devenue pleinement opérationnelle (repère structurel dans le Programme de référence).

Le Gouvernement demeure déterminé à apurer à moyen terme les arriérés courants et à éviter toute accumulation de nouveaux arriérés²³. Le stock d'arriérés sera remboursé dans les années à venir sous la forme de paiements en liquide, de titrisations et de compensations d'impôts : des accords sont déjà en place pour apurer 388 milliards d'Ariary et l'on devrait se mettre d'accord, au plus tard cette année, sur l'apurement des 632 milliards d'Ariary restants, couvrant essentiellement les arriérés vis-à-vis des producteurs énergétiques et des importateurs de pétrole. Pour cela, nous entendons négocier les montants de paiements déjà identifiés dans le cadre d'une démarche cohérente qui met l'accent sur le profil d'échéance à long terme des instruments de la dette intérieure et limite les remboursements en liquide dans le court terme à des montants abordables. Nous redoublerons d'efforts pour identifier tous les arriérés existants envers l'Administration centrale. Pour éviter de nouveaux arriérés, nous établirons des définitions bien claires et commencerons à suivre de près la situation. Par la suite, nous examinerons aussi les arriérés des autres entités publiques en vue d'empêcher leur réapparition.

Pour éviter la réapparition d'arriérés, nous poursuivrons l'amélioration des finances publiques et de la gestion de trésorerie²⁴. Nous entendons limiter le crédit du système bancaire intérieur à l'État pour continuer à créer l'espace budgétaire nécessaire à la croissance du crédit au secteur privé et à limiter le niveau de la dette publique intérieure (à environ 1% du PIB cette année et en-dessous de ce niveau par la suite). En outre, nous nous attachons essentiellement à réduire les risques de refinancement en équilibrant les financements de sources intérieure et extérieure et en allongeant le profil d'échéance des instruments de la dette publique intérieure.

²³ FMI 2016, Pièce jointe, Programmes de réformes structurelles

²⁴ FMI 2016, Pièce jointe, Programmes de réformes structurelles

4.2 Financement du déficit par BTA

Les Bons du trésor par Adjudication (BTA), ce sont des instruments de placement émis par le Trésor public par voie d'adjudication pour se procurer des ressources financières.

LE MARCHE PRIMAIRE DES BTA :

Vu l'arrêté n°9925/98 du 09 novembre 1998 portant application des dispositions du décret n°97-656 du 07 Mai 1997 fixant les conditions de souscription des BTA par voie d'Adjudication modifié et complété par le décret n°98-896 du 21 octobre 1998.

Par définition, le marché primaire, est le marché des nouvelles émissions

Il a pour but de faire rencontrer l'émetteur qui est en besoin de financement pour combler ces dépenses et les souscripteurs (tous les agents économiques résidant à Madagascar).

La Banque Centrale de Madagascar est un organisme centralisateur. Elle est chargée et responsable de :

- Gestion matérielle des adjudications des BTA
- Tenu des comptes courants des BTA au moyen d'un système informatisé
- Dénouement des opérations entre intermédiaires règlement/livraison
- Centralisation de toutes les opérations
- Gestion des titres sur le marché primaire et secondaire
- La publication des taux de référence, qui sont les taux effectivement constatés sur les transactions effectuées sur le marché primaire et secondaire.

LES PROCÉDURES D'ÉMISSION :

- Publication des annonces : deux jours ouvrés, par voie de presse (l'Express, Midi, les Nouvelles)
- Lancement d'appel d'offres par le Trésor par quinzaine
- Maturité : 4, 12, 24, 52 semaines
- Procédures de souscription : soumissions sous plis fermé selon un formulaire préétabli recevable à la Banque Centrale de Madagascar du jour de l'annonce à 10 minutes avant l'heure d'adjudication.

LES CONDITIONS PREALABLES :

- Seuil minimum des soumissions : 20 millions ariary et par tranche de 10 millions pour les montants supérieurs.
- Souscripteurs non bancaires : constitution d'un dépôt de garantie représentant 5% du montant nominal des offres soumises;
- Pour tout souscripteur défaillant, recevabilité des offres conditionnée par le versement d'une provision préalable pour la totalité de ses offres.

LES PROCEDURES D'ADJUDICATION :

- Adjudication à l'Hollandaise : taux les plus bas adjugés en premier suivis des taux de niveau supérieur jusqu'à concurrence du montant annoncé par le Trésor.
- Émission avec un intérêt précompté (IRCM : 20% intérêts).
- Mercredi : adjudication des offres compétitives et lancement des offres non compétitives
- Jeudi :
 - ➔ Adjudication des offres non compétitives aux TMP de la veille, faible volume
 - ➔ Approvisionnement en compte
- Vendredi : règlement/livraison

Exemple sur LES BONS DU TRESOR PAR ADJUDICATION :

Maturité : durée restant à courir jusqu'à la date d'échéance d'un titre.

Annonce : Montant prévu des ressources collectées par le trésor.

Soumission : montant et taux proposés par le souscripteur.

Taux retenu : prix du placement à l'échéance et charges supportées par l'Etat.

Tableau 4 : résultats des soumissions de bons du trésor par adjudication
DU : 30/11/16(MILLIARDS D'ARIARY)

Maturité	4 semaines	12 semaines	24 semaines	52 semaines	Total
Nombre de soumission	5	11	6	39	61
Offres retenues	5	11	6	11	33
Offres rejetées	0	0	0	28	28
Offres non compétitives	0	0	0	0	0
Montant annoncé	7,00	22,00	26,00	33,00	88,00
Offres compétitives	7,00	22,00	26,00	33,00	88,00
Offres non compétitives	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Montant soumis	6,95	15,08	20,68	113,37	156,08
Offres compétitives	6,95	15,08	20,68	113,37	156,08
Offres non compétitives	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Montant adjugés	6,95	15,08	20,68	47,40	90,11
Offres compétitives	6,95	15,08	20,68	47,40	90,11
Offres non compétitives	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Min/Max taux proposés (en %)	4,73 - 5,53	7,30 - 7,60	8,00 - 8,25	10,50 - 13,00	4,73 - 13,00
Min/Max taux acceptés (en %)	4,73 - 5,53	7,30 - 7,60	8,00 - 8,25	10,50 - 11,30	4,73 - 11,30
Taux moyen pondéré (en %)	5,12	7,44	8,03	10,89	9,21

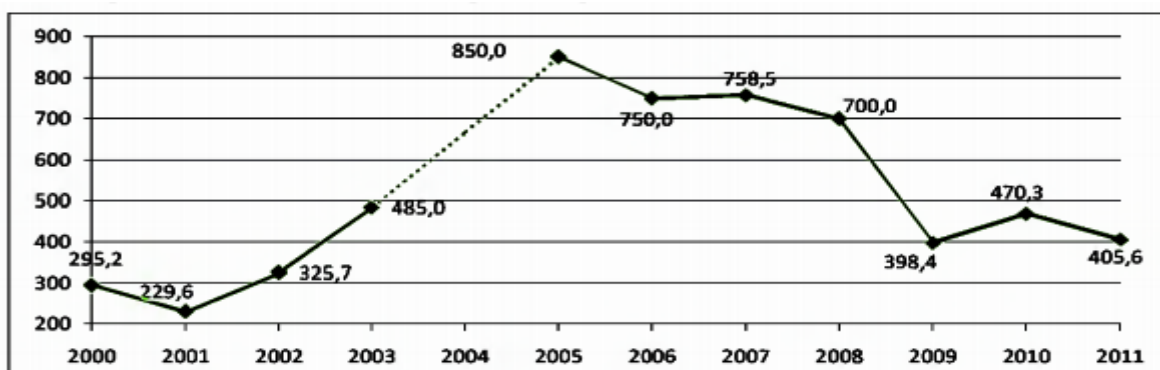
Source : Banque centrale de Madagascar (BCM), 2016

4.4. Financement par aide budgétaire

Face à un contexte mondial où l'aide au pays en voie de développement décaissée par les partenaires techniques et financiers est à un niveau élevé, le niveau de l'aide reçu par Madagascar reste à un niveau relativement bas.

Le graphique 7 montre ainsi l'évolution de l'aide reçue par Madagascar depuis 2000. La tendance montre clairement combien la crise de 2009 a diminué le niveau de l'aide en dessus même de son niveau en 2003, une année qui a été marqué par une crise sociopolitique. Notons qu'en 2005, l'aide extérieure atteignait son sommet entre l'année 2000 et 2010, estimé plus de 800 millions de USD.

Graphique 7: évolution de l'APD reçue par Madagascar entre 2000 et 2011(millions USD)



Source : AMP-Madagascar à partir de 2009, RCD 2009-2010 pour les autres années. Le chiffre pour 2004 est non disponible.

Tableau 5 : évolution de l'aide 2009-2011 selon type de financements

Type de Financements	Décaissements effectifs (en millier USD)				Variation annuelle (%)	
	2009	2010	2011	Cumul 2009 à 2011	2009-2010	2010-2011
Subvention	287 153	332 918	305 313	925 384	15,9	-8,3
Emprunt	111 274	137 414	100 324	349 012	23,5	-27,0
TOTAL	398 427	470 332	405 637	1 274 396	18,0	-13,8

Source : AMP-Madagascar

Depuis le début de l'année 2011, les informations sur cet aspect ont été renforcées dans la base Aid Management Platform(AMP). Dans le cadre du processus de budgétisation de l'aide, une correspondance a ainsi été élaborée entre les projets AMP et ceux du budget national. Cette correspondance est concrétisée par la saisie dans AMP de l'identifiant du projet selon la nomenclature du budget national. Le projet retracé dans le Budget équivaut à un décaissement effectif total de 274,8 millions USD en 2010 et 243,1 millions USD en 2011. Si les décaissements correspondants aux projets inscrits correspondaient environ la moitié du total de l'aide en 2009, les années 2010 et 2011 affichent un niveau de décaissement de plus en plus élevé.

Tableau 6 : part de l'aide ayant été identifiée comme inscrite dans le budget national 2009-2011

Inscription dans le budget	Décaissements 2009		Décaissements 2010		Décaissements 2011	
	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total	Milliers USD	% du Total
Inscrit dans le budget (105)	198 188	49,7	274 883	58,4	243 066	59,9
Non inscrit (358)	200 239	50,3	195 449	41,6	162 571	40,1
TOTAL (463 projets)	398 427	100	470 332	100	405 637	100

Source : AMP Madagascar

La base de données AMP a enregistré plus d'une trentaine d'organismes partenaires au développement et pays totalisant plus de 460 projets dont 167 projets financés par des partenaires bilatéraux et 299 projets financés par des partenaires multilatéraux (situation après 2010). Parmi les bilatéraux, les Etats-Unis sont en première position réalisant 44,2% de l'aide bilatérale en 2010 et 37,8% en 2011. En 2010, l'aide multilatérale, quant à elle, est dominée par la Banque Mondiale qui a changé sa politique vis-à-vis de crise en reprenant les décaissements sur les grands projets qui avaient été suspendu. L'aide de la Banque Mondiale en 2010 a beaucoup augmenté, comparé à 2009, pour arriver à plus de 96 millions USD, contre 35,3 millions USD en 2009.

Tableau 7: répartition de l'APD reçue par Madagascar par chaque Partenaire (Milliers de USD)

Partenaires Techniques et Financiers (Groupe)	Décaissements effectifs (milliers USD)			
	2009	2010	2011	Cumul 2009 à 2011
Bilatéraux	168 758	157 377	151 062	477 196
États-Unis	34 650	69 526	57 106	161 283
France	51 042	43 617	43 825	138 484
Japon	18 176	8 722	9 083	35 982
Norvège	9 375	13 195	11 932	34 502
Allemagne	12 152	8 315	13 860	34 326
Inde	24 360	0	0	24 360
Chine	13 500	1 664	3 898	19 062
Suisse	3 692	2 631	8 810	15 133
Koweït	1 301	9 547	2 067	12 914
Corée du Sud	510	161	480	1 151
Multilatéraux	229 669	312 955	254 575	797 199
Nations Unies	72 431	83 405	98 766	254 602
Banque Mondiale	35 250	96 080	51 911	183 241
Union Européenne	55 619 *	36 413	33 425	125 457
Fonds Mondial (GFATM)	17 076	61 637	23 500	102 213
BAD	34 558	17 727	23 738	76 023
OPEP	5 069	7 399	14 121	26 589
GAVI	5 394	9 376	7 493	22 263
BADEA	4 271	918	1 621	6 811
ENSEMBLE	398 427	470 332	405 637	1 274 396

Source : AMP Madagascar. *L'aide UE en 2009 n'a pu être détaillé dans la base AMP, ce chiffre vient de la base de l'OCDE (Credit Reporting System au <http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=CRS1>) en guise d'estimation.

CONCLUSION

Dans les pays en voie de développement, le déficit budgétaire doit toujours être financé pour assurer le bon fonctionnement de l'Etat. Les modalités de financement du déficit budgétaire varient d'un pays à un autre. Mais, les modes de financement que tous les PED utilisent peuvent être regroupés dans le financement par l'emprunt extérieur, le financement par emprunt intérieur et le financement par les aides budgétaires.

Cependant, on ne peut pas dire que ces financements ont permis à ces pays d'atteindre les buts qu'ils ont fixés. Chacune de ces modalités présente un risque. Pour le financement par l'emprunt extérieur, le problème qui empêche les PED de se développer est l'accumulation de dettes non payées qui pèsent sur les finances publiques de l'Etat. Concernant l'emprunt intérieur, le recours à ce type de financement peut entraîner l'effet d'éviction, c'est-à-dire le recul des investissements privés face au développement des investissements publics. Et enfin, pour le financement par les aides budgétaires, le blocage à la croissance économique est le problème de décaissement des fonds prévus à cause du non remplissage des critères demandés par les apporteurs d'aides.

Néanmoins, chaque problème a une solution qui peut lui convenir. Ainsi, chaque pays doit bien analyser son cas avant d'adopter un mode de financement du déficit budgétaire pour pouvoir s'en sortir.

BIBLIOGRAPHIE

- Ahmed SILEM et Jean-Marie ALBERTINI, *lexique d'économie*,
- Banque africaine de développement (2007), Perspectives économique en Afrique, Rapport annuel.
- Banque Mondiale (2011), Rapport de 2011, Statistiques en ligne.
- Banque centrale de Madagascar, « Rapports annuels », 2015, 2016.
- CHOUVEL François, Finances publiques 2011 : cadre juridique du budget, conception, vote, ressources et dépenses, exécution, contrôle, budget social de la Nation, Gualino, Paris, 2011, 240 p.
- DSRP Madagascar, Antananarivo, Mai 2003, 141 p.
- KEYNES J.M., Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie, pbp, Paris, 1977, 386 p.
- MICHAÏLOF S., (2006), A quoi sert d'aider le Sud, Economica.
- SMITH Adam, Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations, Gallimard, Paris, 1983.
- RAMAROHETRA José, « Etat des statistiques budgétaires à Madagascar : diagnostic », projet MADIO n°9407/DT, Projet MADIO, Antananarivo, Décembre 1994.
- Rapport sur la coopération au développement 2010-2011_Madagascar.
- Extrait de journaux : Journal Midi-Madagascar « la planche à billets à Madagascar ».
- THE WORLD BANK, IBRD-IDA
- Site web : www.tresorpublic.mg
- FMI (2015). Evolving Monetary Policy Frameworks in Low Income and Other Developing Countries.
- Rapports d'exécution budgétaire des ministères, consultables sur www.dgbudget.mg

Auteurs:

- ✚ N° 240: Monsieur CLINTON Maradonna
- ✚ N° 241: Monsieur DOKALAHY Steevi Geraldo
- ✚ N° 242: Monsieur EVARISTE TAMPERINDRIAMANASOA Androko Billy Carros
- ✚ N° 243: Mademoiselle FILIPOSAONA Minosoa Veromanitra
- ✚ N° 244: Monsieur HARIJAONA Maminiaina Tanjona

Titre : Financement du déficit budgétaire dans les pays en voie de développement

Nombre de page: 39

Tableaux : 7

Graphiques : 7

Contact du premier auteur : 0333246781/ 034 9063273

Adresse du premier auteur : Lot 89 CITE AMBODIN'ISOTRY ANTANANARIVO

RESUME

Dans les pays en voie de développement, le déficit budgétaire est dû à l'insuffisance des ressources. L'Etat est alors obligé à chercher des moyens de financement du Budget. Dans le cas de Madagascar, les ressources de l'Etat proviennent essentiellement des recettes fiscales, des dons et des recettes non fiscales. Mais en cas de difficulté de collecte du maximum de ces recettes, provoquée par les différentes formes de fuites devant l'impôt (qui se présentent sous formes de fraude fiscale ou d'évasion fiscale) et/ou par la corruption, les financements extérieurs et intérieurs occupent une place importante dans le fonctionnement de l'économie.

On constate alors que ces financements extérieurs (aides et emprunts) sont des moyens permettant de financer les dépenses publiques, mais leur efficacité dépend de la transparence de l'Administration (gestion, stratégies des bailleurs) dans la gestion des finances publiques et, surtout, de l'analyse des objectifs de croissance économique.

Pour les financements intérieurs, il est évident que le déficit budgétaire est comblé par le marché des bons de Trésor par adjudication (BTA), mais leur efficacité dépend des taux d'intérêts. En cas d'insuffisance des annonces des BTA (montant prévu des ressources collectées par le Trésor), les taux d'intérêts ont tendance à augmenter pour inciter les agents économiques à y souscrire. De ce fait, par la décision de la banque centrale de réduire le taux de réserves obligatoires des banques primaires, le taux d'intérêts s'est affaibli. Donc, les offres non satisfaites sur le marché des BTA ont été couvertes par des financements par la Banque Centrale. Par conséquent, l'Etat va connaître une augmentation des charges relatives aux paiements d'intérêts sur dettes intérieures.

Dans les pays à moyens et faibles revenus, comme Madagascar, la transmission des politiques monétaires est souvent faible et incertaine.

Mots clés : Budget, Déficit, Financement extérieur, Financement intérieur, Bons du trésor, Adjudication, Dette, Bailleurs, Aide

Encadreur: Monsieur RAKOTOSON Jean Laurent

