

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO
FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE
(Domaine : Sciences de la Soci é é)
D épartement Economie
(Mention Economie)

Mémoire de groupe de fin d'études pour l'obtention de Diplôme de Licence en
Sciences Economiques
Option : ECONOMIE GENERALE

ANALYSE DU DEFICIT PUBLIC A MADAGASCAR

Par : Le Groupe 4

- ANDRIATSITOHAINA Malalatiana Sandreah N °78
- ANDRIMALALA Fara Nomena N °79
- ANJARATIANA Herilaza N °80
- AROSY Mario N °81
- FALIARILANTO Ravakiniaina N °82

Encadreur : Monsieur FANJAVA Rudy (Enseignant-chercheur)

Promotion : TSIRESY

Date de soutenance : 18 janvier 2017

Date de dépôt : 30 janvier 2017

Ann ée Universitaire : 2015-2016

REMERCIEMENTS

Ce travail est parvenu à son terme grâce à Dieu tout puissant sans que tous nos efforts ne soient voués à l'échec. Notre groupe rend hommage ainsi aux contributions des différentes personnes et institutions durant la réalisation du présent mémoire que nous tenons à présenter nos vives et sincères reconnaissances.

Au niveau institutionnel, nos remerciements vont à la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie de l'Université d'Antananarivo qui nous a assuré les meilleures conditions de formation. A tout le personnel du Département Economie pour leur guide, conseil et encouragement durant les phases d'études et de recherches. Notre gratitude va à l'endroit de :

- Monsieur **RAMANOELINA Panja Armand René**, Président de l'Université d'Antananarivo, qui assure le bon fonctionnement de notre honorable université.
- Monsieur **RAKOTO DAVID Olivaniaina**, Doyen de la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie qui nous a offert le privilège d'être parmi les étudiants dans sa faculté
- Monsieur **RAMAROMANANA A. Fanomezantsoa**, Chef de Département Gestion qui nous a autorisés à accomplir le présent travail jusqu'à la soutenance pour cet ouvrage
- Monsieur **Rudy FANJAVA**, qui a accepté la direction de ce travail. Son acharnement au travail a été pour nous un modèle. De plus, ses remarques avisées et ses conseils tout comme sa convivialité ont été d'un grand apport dans l'élaboration de ce travail.

Nous remercions également nos familles respectives qui ont été d'un grand apport dans l'aboutissement de ce travail, notamment nos parents. A tous nos amis et toutes les personnes qui nous sont chères, par leur amour, leur soutien et leur disponibilité ils nous ont aidés à mener ce travail à son terme.

A tous ceux qui de près ou de loin ont contribué à la réalisation de ce travail, mais dont les noms ne figurent pas sur cette page et qui se reconnaîtront certainement, qu'ils trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
PARTIE I : CADRAGE THEORIQUE SUR LE DEFICIT PUBLIC	
Chapitre I : Le budget de l'État	3
Section I : Les principes budgétaires	3
Section II : Composition du budget de l'état	4
Section III : L'élaboration du projet de budget	7
Chapitre II : Le déficit budgétaire.....	12
Section I : Le financement du déficit	12
Section II : Controverse théorique entre l'approche classique et keynésienne en matière de budget	17
PARTIE II : ANALYSE DU DEFICIT PUBLIC A MADAGASCAR (2010 à 2014)	
Chapitre I : États des lieux.....	23
Section I : Les politiques appliquées:.....	23
Section II : Évolution du PIB.....	43
Chapitre II: Les entraves à l'efficacité des politiques de l'État.....	45
Section I : Problèmes liés à la structure des dépenses et des recettes.....	45
Section II : Les problèmes de financement du déficit à Madagascar : problèmes de la dette publique de 2010 à 2014.....	54
Chapitre III : Les mesures adéquates pour maîtriser le déficit à Madagascar.....	58
Section I : Politique fiscale d'élargissement de la recette.....	59
Section II : Restructuration des dépenses publiques.....	64
Section III : Synthèse des mesures proposées.....	65
CONCLUSION	71

ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES:

- AFD:** Agence Française de Développement
- AGOA:** African Growth and Opportunity Act
- Ariary:** Unité monétaire malagasy
- BAD :** Banque Africaine de Développement
- BCM :** Banque Centrale de Madagascar
- BIC :** Bénéfices Industriels et Commerciaux
- BTA :** Bon de Trésor par Adjudication
- COI :** Commission de l'Océan Indien
- DA :** Droit d'Accise
- DE :** Droit d'Enregistrement
- FAD :** Fonds Africain de Développement
- FIDA :** Fonds International pour le Développement Agricole
- FMI :** Fonds Monétaire International
- GEFP :** Groupement des Entreprises Franches et Partenaires
- IDA :** International Development Association
- IFPB :** Impôts Fonciers sur la Propriété Bâtie
- IFT :** Impôts Fonciers sur les Terrains
- INSTAT :** Institut Nationale de la Statistique
- IPVI :** Impôts sur les Plus-Values Immobilières
- IR :** Impôts sur le Revenu
- IRCM :** Impôts sur les Revenus des Capitaux Mobiliers
- IRSA :** Impôts sur les Revenus Salariaux et Assimilés

IS : Impôts Synthétiques

LF : Lois de Finance

LFF : Lois de Finance Finales

LFI : Lois de Finance Initiales

LFR : Lois de Finance Rectificatives

MCI : Madagascar Conseil International

NTIC : Nouvelles Technologies d'Information et de Communication

OCDE : Organisation de Coopération pour le Développement Économique

OFID: OPEC Fund for International Development

OGT : Opérations Globales du Trésor

OPCA : Organisme publique à Caractère Administratif

PED : Pays en Voie de Développement

PIB : Produit Intérieur Brut

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés

SADEC : Southern African Development Community

SAMIFIN : Service de Renseignement Financier de Madagascar

SYDONIA : Système Douanier Informatisé et Automatisé

TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques

TIPP : Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers

TVA : Taxes sur la Valeur Ajoutée

USD : United-States Dollar

VPDAT : Vice Primature en charge du Développement et de l'Aménagement du Territoire

WISCO : Société Chinoise d'Exploitation Minière

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Structure de financement intérieur de Madagascar	15
Tableau 2: Structure de financement extérieur de Madagascar	16
Tableau 3 : Recettes en milliards d'Ariary de l'année 2010	24
Tableau 4 : Les dépenses de 2010 en milliards d'Ariary.....	25
Tableau 5: Les recettes de l'État de l'année 2011 en milliards d'Ariary.....	28
Tableau 6: Les dépenses de l'État de l'année 2011 en milliards d'Ariary	29
Tableau 7: La recette publique de 2012 en milliards d'Ariary	31
Tableau 8: Les dépenses publiques de l'année 2012 en milliards d'Ariary	33
Tableau 9: La recette publique de 2013 en milliards d'Ariary	35
Tableau 10: Les dépenses publiques de l'année 2013 en milliards d'Ariary	37
Tableau 11: La recette publique de 2014 en milliards d'Ariary	41
Tableau 12: Les dépenses publiques de l'année 2014 en milliards d'Ariary	42
Tableau 13: Evolution du PIB en terme nominale	43
Tableau 14: Poids des secteurs d'activité dans le PIB	44
Tableau 15: Evolution des dépenses de personnel de 2010 à 2014	47
Tableau 16: Service de la dette de 2010-2014- en Milliards MGA	57

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Relation entre taux d'intérêts et offre/demande de monnaie	19
Figure 2 : Le Recovery and Reinvestment Act américain de 2009 (milliards de dollars) .	21
Figure 3 : Croissance annuelle du PIB (%), Madagascar	44
Figure 4 : Evolution des dépenses publiques Malagasy de 2010 à 2014 (en milliards d'Ariary)	46
Figure 5 : Comparaison des dépenses de personnel entre PED.....	48
Figure 6 : Proportion des entreprises formelles par secteurs d'activités	49
Figure 7 : Les recettes non fiscales de l'Etat malgache...loin du compte	53
Figure 8 : Profil de remboursement de la dette publique en Milliards d'Ariary	55
Figure 9 : Evolution de la dette extérieure à Madagascar en 2014	56

INTRODUCTION

Le monde étant dans un contexte général g éni par la conception classique du lib éralisme, le rôle attribué à l'Etat se réduit à celui d'un agent arbitraire chargé de faire respecter les règles de l'économie du marché, d'assurer la paix sociale et l'intégrité du territoire, de représenter les intérêts de la nation vis-à-vis de l'extérieur et de protéger les biens des personnes conformément au droit d'où la notion de fonction régalienn e de l'Etat. Cependant, vue les situations de grandes crises survenues dans l'histoire de l'économie mondiale notamment la crise des années 30, de 2008, force de constater que l'intervention étatique s'avère indispensable face aux déséquilibres engendrés par le dysfonctionnement du marché. Ainsi, pour ce faire le pouvoir public dispose de plusieurs instruments politiques. Parmi ceux-ci, le budget qui représente un moyen d'action essentiel afin de mener une intervention dans le domaine économique. Pourtant sous l'effet de cet interventionnisme, le cadre de l'équilibre budgétaire se trouve largement dépassé dans le cas de Madagascar et comme dans la majorité des pays car le pouvoir public fait face à l'accroissement de ses dépenses par rapport à ses recettes.

Dans certains pays comme les Etats-Unis, le Japon, le Canada et la France qui sont généralement des pays déficitaires, le rôle économique de l'Etat est plus modeste. Il constitue un acteur majeur dans l'économie de ces pays donc les modifications du budget- des variations des dépenses publiques ou des impôts-peuvent avoir un impact important sur l'économie de ces pays. Une situation de déficit public peut donc mener d'une part à une croissance économique à travers une politique budgétaire expansionniste et peut conduire d'autre part à un endettement. Ce dernier, une fois non maîtrisé aura des répercussions sur la génération future et engendrera des difficultés pour le pays. D'où se pose la question : « Quelles solutions à apporter pour une bonne maîtrise du déficit budgétaire afin de résoudre le problème de l'endettement pour le cas de Madagascar qui recouvre la majorité de son excédent de dépenses par la dette publique? »

Pour éclaircir l'analyse, il est d'abord nécessaire de mettre en évidence le cadre théorique qui entoure l'organisation du budget de l'Etat, le déficit public et la dette publique afin de pouvoir élucider le problème du déficit et de l'endettement dans le but d'apporter les solutions adéquates dans le cas de Madagascar.

**PARTIE I : CADRAGE THEORIQUE
SUR LE DEFICIT PUBLIC**

Lorsqu'il s'agit d'analyser les variables macroéconomiques d'un pays donné le budget de l'État est une notion incontournable du fait de son importance capitale au sein d'une économie toute entière. Il fait, en permanence, l'objet principal des politiques économiques des pouvoirs publics dans le principal but de connaître une croissance. Au premier chapitre de cette partie, nous allons nous focaliser sur le budget de l'État dans sa généralité tandis que dans le second chapitre on introduira ce que l'on entend par déficit public. Le budget de l'Etat est l'acte qui prévoit et autorise les dépenses et les recettes de l'État pour une année¹. Il recense donc les recettes et les dépenses de l'État. Il est à la fois un document politique, juridique et financier. Quant au déficit public, il se caractérise par la situation selon laquelle le solde du budget de l'État ainsi que celui des collectivités locales et de la sécurité sociale se retrouvent négatifs. Mais dans ce présent mémoire nous allons mettre en exergue le déficit budgétaire puisqu'il constitue le principal facteur de récession de presque toutes les économies des PED et puis parce que c'est la variable macroéconomique dont on dispose le plus de données mais surtout parce qu'il se rapporte à l'État tout entier.

1 Raymond FERRETTI, Maître de conférences des Universités, « Elaboration du Budget de l'Etat », p1

Chapitre I : Le budget de l'État

Section I : Les principes budgétaires

Le budget est établi et exécuté suivant quatre grands principes, communément appelés « *principes budgétaires* », à savoir :

- L'annualité:

Le principe de l'annualité est formellement posé par un article de la Constitution qui dit que « *Chaque année la Chambre arrête la loi des comptes et vote le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget et dans les comptes.* » (Par la loi des comptes il y a lieu d'entendre le compte général).

Le fait que le budget est une loi annuelle et que cette loi s'applique exclusivement à l'exercice pour lequel elle est votée, garantit ainsi à la Chambre des Députés un droit de regard permanent sur la politique budgétaire et financière du Gouvernement, qui ne peut pas agir arbitrairement au cours de toute la législature, mais doit respecter les règles et les limites fixées chaque année par la Chambre des Députés dans le budget. En effet, si la Chambre refusait de voter le budget, le Gouvernement serait contraint de démissionner faute de disposer des moyens financiers nécessaires pour mettre en œuvre sa politique.

- L'unité:

Le principe de l'unité veut que l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses de l'Etat se rapportant à un exercice budgétaire soient réunis dans un seul et unique document, ce qui permet d'avoir une meilleure vue d'ensemble des opérations financières de l'Etat et facilite la tâche d'établir un budget en équilibre. Il suffit donc d'additionner les recettes et les dépenses et de juxtaposer ces deux chiffres pour constater si les finances publiques sont en équilibre, en excédent ou en déficit. L'unité interdit donc en principe les recettes et dépenses hors budget (qui échapperaient au vote et par là à l'autorisation de la Chambre des Députés) ainsi que la multiplicité des budgets. Il arrive toutefois que le budget voté soit ponctuellement amendé au cours de l'exercice par une autre loi.

- L'universalité:

Ce principe a une double acceptation:

Il exige d'abord la non-compensation (ou non-contraction) entre recettes et dépenses, ce qui veut dire que toutes les recettes et dépenses doivent obligatoirement être inscrites au budget avec leur montant brut. En d'autres mots, ce principe interdit toute compensation entre recettes et dépenses et de ne faire figurer au budget que le solde de l'opération.

Ensuite, et en complément à la non-compensation, s'ajoute la non-affectation entre recettes et dépenses ce qui veut dire qu'il est interdit d'utiliser une recette déterminée pour le financement d'une dépense déterminée.

- La spécialité

Les recettes et les dépenses d'un exercice ne sont pas établies et votées en bloc, mais de façon très détaillées.. Les articles indiquent donc, dans leur libellé, avec précision l'objet et la nature économique de la recette ou de la dépense que le Gouvernement est autorisé à faire. Ceci permet à la Chambre des Députés de suivre et de contrôler la politique budgétaire et financière du Gouvernement avec l'efficacité voulue.

Section II : Composition du budget de l'État :

1. Les dépenses publiques :

Elles sont composées des dépenses de fonctionnement et de diverses dépenses économiques et sociales.

- Les dépenses de fonctionnement :

Elles sont liées directement aux dépenses destinées au bon fonctionnement des services publics indispensables. Elles peuvent être sous forme de rémunérations des fonctionnaires (justice, police, éducation, diplomatie, armée, santé...).

- Les interventions économiques :

Puisque l'État doit garantir le niveau de vie de la population, il soutient, s'il juge utile, l'activité économique et redistribue les revenus. Les interventions économiques de l'État sont plus ou moins accentuées selon la conjoncture économique et la volonté politique (néolibérale ou socialisante), mais elles sont jugées naturelles même si leur ampleur varie. Elles prennent la forme de prêts et avances ou de dépenses définitives. Les avances et les prêts ont, pour la majorité des pays européens, atteint plus de 25 % en pourcentages, dans les années 50, des dépenses publiques en vue de financer la reconstruction de l'après-guerre. Ils ont ensuite baissé Les dépenses définitives quant à elles sont liées aux dépenses d'investissement. Elles peuvent être de dépenses de constructions routières, hospitalières, infrastructurelles... On les appelle aussi les dépenses d'investissement.

- Les interventions sociales :

L'essentiel des subventions sociales est fournie par les aides sociales, les pensions des anciens fonctionnaires, les concours au régime de sécurité sociale. L'agriculture et les entreprises nationales bénéficient de la majorité des subventions économiques pour les pays développés.

2. La recette de l'État :

Elle est composée presque entièrement des recettes fiscales et domaniales². Mais dans les finances publiques modernes, les emprunts occupent aussi une place majeure dans le budget de l'État du fait que tous les pays du monde ou presque se retrouvent dans une situation d'endettement (surendettement pour les pays faibles). Cette recette est aussi constituée des créations monétaires mais celles-ci sont limitées par des conditions diverses. Nous allons maintenant voir une à une ces principales sources de recette étatique.

- La mutation de l'impôt :

L'impôt constitue encore la ressource essentielle de l'État puisqu'elle constitue dans les 90 % de la recette totale. Pour accroître le produit d'un impôt, l'État peut manipuler son taux mais il risque d'aller à l'encontre du but recherché car l'impôt se dévore. L'impôt doit être seulement un élément exclusivement pourvoyeur du Trésor public selon les classiques ; il ne doit être ni stimulant ni moralisateur ni protecteur (Stourm-1912).

Mais l'impôt peut aussi avoir d'autres finalités économiques : sauvegarde d'un secteur économique par le biais des droits de douane, monétaire : prélèvement des signes monétaires excédentaires pour lutter contre l'inflation par exemple, moralisateur : découragement de certaines pratiques comme la vente excessive d'alcool ou la prostitution..., démographique : pénalisation des célibataires par exemple, et même social : redistribution égalitaire des revenus en surtaxant les classes supérieures.

2 Raymond Muzellec, « Finances publiques », septembre 2000, p33

- Le développement de l'emprunt :

L'emprunt a aussi divers rôles dans la recette de l'État. Le premier est qu'il sert de soudure entre les dépenses engagées et les recettes non encore perçues³. Mais ce type d'emprunt a disparu dans les États européens car les autres recours pour cette soudure l'ont rendu inutile (comme la mise en place de l'impôt sur le revenu par exemple). Par ailleurs, l'emprunt d'équipement destiné à financer des dépenses productives subsiste toujours. La période contemporaine a ensuite permis à l'emprunt d'élargir ses buts :

- Un but monétaire : l'emprunt sert à lutter contre l'inflation lorsque le gouvernement juge que celle-ci provient d'un excès de liquidités monétaires, il opère une ponction dont le produit sera gelé dans un compte spécial pour éviter son retour dans le flux monétaire en circulation (on parle de l'emprunt Giscard 1973).

- Un but conjoncturel : l'emprunt peut compenser une baisse de la pression fiscale et est remboursé lorsque les moments propices surviennent. Il peut donc être considéré comme un facteur de relance en cas de récession.

- L'admission conditionnelle des créations monétaires :

Les créations monétaires sont tolérées par les financiers modernes tandis qu'elles sont fortement niées par les classiques. La création monétaire peut se révéler utile en cas de récession mais sous certaines conditions :

- Il faut que l'État puisse se procurer les ressources nécessaires (la pression fiscale est élevée, l'emprunt devient inapproprié).

- Il faut que les disponibilités monétaires soient inférieures aux biens de consommation : les stocks existent mais ils ne se vendent pas car les ménages, par la crainte de la crise, thésaurisent de manière excessive en réduisant leurs achats. Dès lors l'État peut juger opportun d'injecter artificiellement des flux monétaires pour relancer la consommation. Mais dans la réalité les gouvernements ont tendance à appliquer cette création monétaire en dehors de ces cas même en situation inflationniste (Allemagne 1920-1923) entraînant immédiatement une dévalorisation de la monnaie. Cela a entraîné la naissance du traité de Maastricht de 1992 interdisant tout recours à la création monétaire pour financer le déficit.

3 Raymond Muzellec, « Finances publiques », septembre 2000, p34

Section III : L'élaboration du projet de budget :

Le budget de l'Etat fait l'objet d'une double élaboration. Le projet de loi de finances de l'année est préparé par les différents ministères parmi lesquels le ministère des finances joue un rôle évidemment important. Lorsque le projet de loi est prêt, c'est le Parlement qui l'examine et se prononce en modifiant et adoptant le texte qui devient alors la loi de Finances de l'année. L'élaboration du budget se fait donc en deux temps : l'élaboration du projet de loi de finances puis l'élaboration de la loi de finances.

1. L'élaboration du projet de loi de finances

L'élaboration du projet de loi de finances fait intervenir essentiellement l'exécutif, mais le Parlement a vu son rôle se développer.

1.1. L'intervention de l'exécutif

La préparation du projet de loi de finances suit depuis l'existence des lois de programmation des finances publiques (budget triennal) une procédure différente les années paires (préparation du budget triennal) et les années impaires (simple actualisation de la deuxième échéance du budget triennal).

1.1.1. La préparation du projet, les années paires

Plusieurs phases doivent être distinguées.

a. La phase préliminaire

La procédure budgétaire débute en février par un cycle de réunions techniques, et se poursuit en mars et en avril par les conférences de performance qui rassemblent la direction du Budget, les directeurs des affaires financières des différents ministères ainsi que les responsables de programme et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM).

- Les réunions techniques (février)

Elles permettent d'analyser les résultats de l'exécution du budget de l'année précédente (n-1) et de préparer les rapports annuels de performances (RAP) qui seront annexés au projet

de loi de règlement du budget de l'année (n-1) mais aussi d'examiner les premières prévisions d'exécution pour l'année en cours ;

- Les conférences de performance (mars, avril)

Elles examinent dans quelle mesure les objectifs et les indicateurs du budget n-1 ont été respectés. Elles préparent les projets annuels de performances du projet de loi de finances n+1., assurant ainsi l'application du principe du «chânage vertueux ».

b. La phase de mise au point

- Les conférences budgétaires (mai)

Elles permettent de définir pour les trois années du budget triennal des plafonds de crédits des missions (autorisations d'engagement et crédits de paiement) de l'Etat, des plafonds ministériels d'emplois (ETPT)

- Les réunions d'arbitrage (juin)

Elles se tiennent au niveau du ministre des finances, puis, éventuellement au niveau du Premier ministre. Y sont tranchés les points de désaccord qui subsistent entre la direction du Budget et les ministères à l'issue des conférences budgétaires. Ces arbitrages sont inscrits dans des lettres plafonds que le Premier ministre envoie aux différents ministres. Ces lettres fixent le niveau des enveloppes de crédits des trois prochaines années et les plafonds d'emplois pour l'année suivante. Les plafonds par mission des crédits arbitrés, dans ce cadre, constituent le nouveau budget triennal de l'Etat.

c. La phase de mise au point définitive

Elle débouche sur l'élaboration des différents documents budgétaires après qu'une dernière rencontre ait eu lieu entre les différents protagonistes en vue d'affiner leurs travaux.

- Les conférences de répartition (juillet)

Elles réunissent chaque ministre et la direction du Budget afin de déterminer, dans le respect des plafonds fixés dans les lettres-plafonds, la meilleure répartition de leurs crédits entre les différents programmes et actions pour atteindre les objectifs de performance.

- L'élaboration des documents budgétaires (août, septembre)

Cette phase se déroule entre les différents ministères et la direction du Budget. Le texte de l'ensemble du projet de loi de finances est rédigé puis transmis au Conseil d'Etat qui émet

un avis sur la légalité des mesures envisagées. Puis sont élaborés tous les documents budgétaires, notamment des projets annuels de performances (PAP).

1.1.2. La préparation du projet, les années impaires

Ces années-là le travail est allégé dans la mesure où les plafonds des missions sont fixés par la loi de programmation des finances publiques. La première phase ne change pas, mais lors de la deuxième phase (mise au point), les conférences budgétaires disparaissent et l'on passe directement aux conférences de répartition au cours desquelles sont arrêtés les plafonds des programmes. Il ne reste plus, au cours de la dernière phase, qu'à rédiger les différents documents budgétaires.

1.2. L'intervention du parlement : le débat d'orientation des finances publiques (DOFP)

Traditionnellement, la préparation du projet de loi de finances était une prérogative exclusive de l'exécutif. C'est pourquoi on pouvait parler d'une préparation administrative du budget. Ce n'est plus le cas depuis la mise en place du débat d'orientation budgétaire. Il s'appuyait sur trois documents institutionnels : un rapport du Gouvernement, un rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution du budget de l'année précédente et un rapport du Rapporteur général de la Commission des finances. Sa portée reste malgré tout réduite.

2. L'élaboration de la loi de finances

Après avoir été examiné par le Conseil d'Etat pour avis, le projet de loi de finances est adopté en Conseil des ministres vers la fin du mois de septembre. A cette fin, il rédige un avis qui est publié. Le Gouvernement dépose alors le projet de loi de finances sur le Bureau de l'Assemblée nationale avant le premier mardi d'octobre, dernier délai. C'est donc le Parlement qui désormais est l'acteur de cette nouvelle phase : l'élaboration de la loi de finances. Elle nécessite la mise en œuvre de différents moyens d'action : le pouvoir d'amender le texte et le pouvoir d'adopter le texte. Ces moyens sont mis en œuvre dans le cadre de l'examen d'un texte.

L'examen en commission

L'examen traditionnel, un peu lourd et formel laisse la place, de plus en plus, pour certaines missions à un examen par une « commission élargie »

- L'examen traditionnel

Chaque assemblée dispose d'une commission des finances dont l'appellation varie. Ainsi, l'Assemblée nationale a créé une « Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle Budgétaire » composé de 72 membres, tandis que le Sénat a institué une « Commission des finances » comprenant 49 membres. C'est la commission des finances dans chaque assemblée qui est compétente pour examiner le projet de loi de finances. Chaque commission des finances désigne son rapporteur général du budget qui est un personnage important et sans équivalent dans les autres commissions sauf à la commission des affaires sociales. Le rapporteur général est élu chaque année en même temps que le président de la commission et les membres de son bureau, mais il est traditionnellement reconduit pour l'ensemble de la législature. Le rapport général sur le projet de loi de finances de l'année lui est automatiquement confié – de même que le rapport sur les projets de loi de finances rectificatives, de règlement ou de programmation des finances publiques. Comme l'indique son nom, il est chargé d'une analyse globale du projet du Gouvernement qui se traduit par le « Rapport général », un document en trois Tomes de plus d'une centaine de pages et comportant de nombreux tableaux et indications. La première partie du rapport est consacrée à la situation économique générale et à l'analyse globale du budget, la deuxième traite des articles de la première partie et la dernière des articles de la deuxième partie. Ce rapport permet d'amorcer la discussion du budget en le situant dans son contexte économique, social et politique. Le rapporteur général examine l'ensemble des dispositions de la première partie ainsi que les articles non rattachés de la seconde. Dans ce cadre, il propose à la commission des amendements les concernant et est chargé de défendre les positions de la commission en séance publique sur l'ensemble des amendements déposés. La commission des finances désigne également au cours du premier trimestre de l'année, des « rapporteurs spéciaux », chargés de façon permanente du contrôle de l'exécution budgétaire dans leur domaine d'attribution. Chaque rapporteur spécial est chargé de l'examen des crédits d'une mission, ou dans certains cas, d'un ou plusieurs programmes d'une même mission. Le cas échéant, il examine et présente le ou les articles du projet de loi de finances qui sont rattachés à la mission dont il est chargé

Les rapporteurs spéciaux adressent également des questionnaires aux ministres avant le 10 juillet de chaque année en vue de la préparation de leurs rapports sur le projet de loi de finances. Le Gouvernement a l'obligation d'y répondre par écrit au plus tard le 10 octobre. Tout ce travail débouche sur la rédaction de rapports spéciaux. D'autre part, les autres commissions interviennent à leur tour dans l'examen du budget. En fonction de leurs compétences, elles désignent des « rapporteurs pour avis » afin d'examiner les missions qui les intéressent directement. Ainsi, la commission des affaires étrangères examine-t-elle pour avis la mission « Action extérieure de l'Etat » qui aura déjà fait l'objet d'un rapport spécial de la commission des finances. Chaque mission est par conséquent examinée deux fois. Dans certains cas les deux rapporteurs appartiendront à la majorité et à l'opposition.

- L'examen en commission élargie

Afin d'éviter un examen successif du texte par la commission des finances puis par la ou les autres commissions. Une expérience a été tentée qui consiste à regrouper au sein de la commission des finances tous les interlocuteurs intéressés par le projet de loi de finances. Cette expérience se généralise petit à petit sous le vocable de « commission élargie ». Elle réunit le ministre concerné, le rapporteur spécial de la Commission des finances, les rapporteurs des commissions saisies pour avis, les intervenants officiellement désignés par les groupes et tout député qui souhaite participer aux débats. Les réunions de ces commissions sont ouvertes à la presse et au public et font l'objet des mêmes mesures de publicité que la séance publique (retransmission télévisée, compte rendu analytique, compte rendu intégral publié au Journal officiel, en annexe au compte rendu de la séance publique au cours de laquelle s'est déroulé l'examen du fascicule budgétaire concerné). A l'issue de ces travaux, la commission élargie donne son avis sur les crédits concernés, le vote proprement dit des crédits revenant à la Commission des finances dans les conditions habituelles.

Chapitre II : Le déficit budgétaire

Malgré la volonté de maintenir un équilibre financier, le budget des Etats modernes est rarement en équilibre. Ces derniers dépensent énormément d'argent et collectent énormément d'impôt et se trouve parfois en déficit comme le cas des pays à revenu élevé : Les Etats-Unis, Le Canada, La France et le Japon, à revenu faible comme Madagascar.

Section I : Le financement du déficit

Le déficit public reflète la situation selon laquelle les dépenses des administrations publiques excèdent leurs recettes au cours d'une année. Ces administrations publiques sont classées traditionnellement en quatre catégories à savoir l'Etat, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale et assurance chômage. Le déficit public correspond donc à un solde budgétaire négatif.

1. Financement par impôt

Les recettes de l'Etat proviennent de deux sources : les recettes fiscales, c'est-à-dire les impôts qui forment plus de 95% des recettes totales ; et les recettes non fiscales, ce sont principalement les revenus du patrimoine de l'Etat, les revenus de l'activité industrielles et commerciales de l'Etat, les rémunérations des services rendus et les emprunts contractés par l'Etat. Par le biais des recettes fiscales, l'Etat peut s'opérer, pour financer le déficit, soit par augmentation du taux d'imposition soit par élargissement de l'assiette fiscale.

1.1. Augmentation du taux d'imposition

Le taux d'imposition peut s'étendre de plusieurs façons, il peut s'agir du pourcentage d'impôts payé par un particulier, un ménage ou une entreprise sur ses revenus. Le taux d'imposition peut aussi désigner le montant d'impôts payé par un agent économique défini par rapport aux revenus, la consommation d'un produit. On peut évoquer le taux d'imposition total d'un pays en mettant en relation la valeur totale des différents impôts et la production nationale totale (PIB). Le montant de l'impôt s'obtient par la multiplication du taux d'imposition par l'assiette fiscale sur lequel cet impôt s'applique, de ce fait,

L'augmentation du taux engendre la hausse du montant de l'impôt, donc celle de la recette fiscale, par conséquent la recette publique va augmenter étant donné que la recette fiscale couvre une place majoritaire de la recette publique. L'Etat peut utiliser ce moyen pour remédier le déficit jusqu'à ce que les ressources importent les dépenses. L'augmentation peut concerner les trois formes de recettes fiscales :

- Les impôts sur la consommation: c'est-à-dire la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et la Taxe Intérieure de Consommations sur les Produits Énergétiques (TICPE) appliqué depuis le 1er janvier 2012 et qui remplace la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP).

- Les prélèvements sur les revenus: l'impôt sur le revenu (IR), l'impôt sur les sociétés (IS) et pour les revenus des personnes qui exercent une profession commerciale, industrielle ou artisanale à leur compte, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC).

- Les impôts sur la propriété et le capital: composés de la taxe foncière (prélevée par les collectivités territoriales), des impôts sur les plus-values (immobilières et mobilières), de l'ISF et des droits de mutation (enregistrement, donation, succession).

1.2.Élargissement de la recette fiscale :

L'assiette fiscale est le montant servant de base au calcul de l'impôt puisque le montant de l'impôt est obtenu par la multiplication de l'assiette par un taux. L'assiette résulte d'un choix de la matière imposable, de plus elle dépend de la constatation d'un fait générateur. Elle peut être une réalité physique (hectolitre d'alcool) ; une réalité économique (chiffres d'affaires, revenu) ; une réalité juridique (la propriété). Le Législateur définit l'assiette de l'impôt, c'est une compétence exclusive qui ne peut pas être déléguée au gouvernement. Il choisit la matière imposable et prévoit des plusieurs techniques d'évaluation de cette dernière. Il y a trois méthodes pour évaluer l'assiette des impôts :

- La méthode normale appelée méthode directe ou réelle : cette méthode est liée au système fiscal de la déclaration contrôlée. Le contribuable déclare tous ses revenus et c'est l'administration fiscale qui va prendre en compte les charges connues du contribuable. Par exemple, pour les traitements et salaires, l'administration va prendre en compte les dépenses nécessaires à l'acquisition de ce revenu, les frais professionnels, et instauré un

abattement de 10 % sur le montant brut des revenus.

- La méthode forfaitaire: il y a deux types de forfaits en matière d'évaluation de la matière imposable : un forfait collectif, notamment en matière de bénéfice agricole, et un forfait individuel, qui relève depuis 1999 du régime des micro-entreprises.

- La méthode sanction : la taxation d'office. Elle s'applique pour les contribuables gravement défailants, qui ne répondent pas à la mise en demeure, qui ne déclarent pas leur matière imposable.

Quand on parle d'un élargissement de l'assiette fiscale, il s'agit que l'impôt ou la taxe s'appliquera désormais à un plus large éventail de biens, de service ou de revenus. Dans le cas de l'impôt sur le revenu, l'assiette est le revenu ou le bénéfice imposable ; dans le cas des taxes de vente, l'assiette est la valeur des articles assujettis à la taxe.

2. Le financement par emprunt

L'emprunt constitue l'une des recettes non fiscales, il correspond au volume global des dettes à plus d'un an pendant l'exercice. L'emprunt occupe, aujourd'hui, une place importante, aux côtés du prélèvement fiscal, parmi les recettes publiques. Pour financer un déficit, l'Etat possède deux sources d'emprunt, l'emprunt intérieur et l'emprunt à l'extérieur.

2.1.L'emprunt intérieur

L'emprunt intérieur se définit comme une dette contractée, à titre provisoire, par un Etat auprès de différents investisseurs moyennant contrepartie (remboursement et services d'intérêt). L'emprunt intérieur permet de couvrir les dépenses d'investissement nécessaires à l'intérêt général. L'emprunt est utilisé par les pouvoirs publics comme un instrument de politique économique pour drainer l'épargne des particuliers vers certains investissements jugés prioritaires, ou pour relancer l'activité économique en injectant des ressources nouvelles dans les circuits économiques et financiers. L'Etat possède des instruments de financement intérieur tels que:

- Les Bons de trésor par adjudication (BTA) Les BTA sont des bons, comme les obligations, représentent un titre de créance détenue par le prêteur sur l'emprunteur qui est

l'Etat. Il procède à une sorte de vente aux enchères des obligations concernées. Le fait de détenir un bon du Trésor rend alors son propriétaire (investisseur-épargnant) créancier de l'Etat. De son côté l'Etat s'engage à le rembourser à une échéance déterminée et à lui verser un intérêt.

- Bons de trésor spéciaux.
- Les avances statutaires : Ces derniers concernent les avances octroyés par la Banque Centrale en cas d'insuffisance de ressource publique.
- La dette titrisée.

Tableau 1 : Structure de financement intérieur de Madagascar

Type de créancier	Structure de remboursement
Bons de Trésor par Adjudication	Maturité de 4 semaines jusqu'à 1 an
Bons du Trésor à 1 an	Maturité de 1 an
Bons du Trésor à 2 ans	Maturité de 2 ans
Bons du Trésor à 3 ans	Maturité de 3 ans
Avances statutaires de la BCM	Maturité de 6 mois
Bons du Trésor Spéciaux	Les conditions financières sont fixées suivant la négociation avec le créancier et en tenant compte des coûts et risques.

Source : Ministère du budget et de la finance/ DGT/DDP

2.2.L'emprunt extérieur

En situation d'un déficit public, l'Etat peut recourir non seulement à un financement intérieur mais également à une dette extérieure. L'emprunt à l'extérieur concerne tous emprunts effectués par les administrations publiques soit auprès des organismes internationales soit par le biais des cadres de partenariat entre pays ou bien des coopérations régionales (SADEC, COI, etc...). L'Etat peut contracter divers forme de prêts à l'extérieur. Les prêts concessionnels, non-concessionnels et commerciaux constituent d'importantes sources de financement. Les prêts concessionnels concernent les prêts émis par des institutions de financement du développement et de l'organisation financière non-gouvernemental. Comparés à des banques commerciales, ces organisations

acceptent un risque plus élevés dans le but d'atteindre leurs objectifs de développement. Elle offre un financement par emprunt qui est concessionnel autrement dit avec des conditions très libérales.

Tableau 2: Structure de financement extérieur de Madagascar

Type de créancier	Structure de remboursement
Hautement Concessionnel: multilatéral (IDA, FAD, FIDA)	en moyenne maturité de 38 ans avec 6 ans de grâce
Concessionnel à taux fixe: multilatéral, bilatéral	en moyenne maturité de 25 ans avec 5 ans de grâce
Concessionnel variable multilatéral, bilatéral	en moyenne maturité de 25 ans avec 5 ans de grâce
Semi-concessionnel fixe: multilatéral (ex : OFID), bilatéral (Abu Dhabi, Chine, etc.	en moyenne maturité de 25 ans avec 5 ans de grâce
Semi-concessionnel variable: multilatéral (guichet BAD), bilatéral	en moyenne maturité de 25 ans avec 5 ans de grâce
Commercial	en moyenne maturité de 8 ans avec 1 an de grâce

Source : Ministère de la finance et du budget /DGT /DDP

Section II : Controverse théorique entre l'approche classique et keynésienne en matière du budget

Les écoles classiques et keynésiennes s'opposent notamment sur le rôle que doit attribuer à l'Etat. Cette conception différente du rôle de l'Etat donne deux visions de la problématique de la discipline budgétaire. Ainsi, un déficit budgétaire qui correspond généralement à un choix de politique économique, depuis de nombreuses années, fait l'objet de nombreuses controverses entre les économistes libéraux et keynésiens.

1. Approche classique du déficit public

Selon la tradition classique du XIX^{ème} siècle représentée notamment par Adam Smith, David Ricardo et John Stuart Mill, l'Etat libérale se limite seulement à un rôle d'Etat Gendarme, un Etat minimale, aux fonctions réduites et au budget limité, l'équilibre budgétaire constitue une exigence de la pensée économique classique.

Le rôle de l'Etat libérale est avant tout d'assurer la sécurité des citoyens, de garantir les droits fondamentaux et protéger les libertés individuelles. Par conséquent, l'Etat n'intervient pas dans la vie économique et laisse les agents individuels agir librement sur le marché autorégulateur qui tend spontanément vers un équilibre économique optimal. C'est la théorie libérale du « laissez-faire » d'Adam Smith.

Même si les libéraux récusent l'intervention étatique, ils admettent une action minimale de l'Etat pour corriger les rares imperfections du marché. Dans des conditions circonscrites, l'Etat doit intervenir dans l'économie pour fournir des biens et services que le marché est incapable de fournir d'une manière efficiente. L'intervention étatique est justifiée économiquement dans trois cas principaux de défaillance du marché : le monopole naturel, la présence d'externalités et la fourniture des biens collectifs. Pour remplir ses missions, il peut utiliser le budget à des fins économiques.

La discipline budgétaire favorise l'allocation optimale des ressources et des choix rationnels. Concernant le financement des tâches publiques et la taille que l'on souhaite donner à l'Etat, l'impôt est préférable à l'emprunt principalement pour deux raisons : l'illusion fiscale et la responsabilité budgétaire.

Pour les classiques, l'emprunt induit un phénomène d'illusion fiscale. Plusieurs sortes de financements s'offrent à un gouvernement pour ses services collectifs, autrement dit pour

transférer des ressources privées vers le secteur public : les impôts et les taxes, l'emprunt, la création monétaire.

Si un gouvernement finance ses prestations avec des impôts ou des taxes, il y a transfert réel et immédiat de ressources entre les citoyens et le gouvernement, sans contrainte d'un budget public équilibré. Les citoyens considèrent explicitement les coûts (hausse de leurs impôts) qu'une augmentation de services publics occasionne. Cette méthode de financement permet de rationaliser la décision et de retenir les appétits dépensiers de l'État.

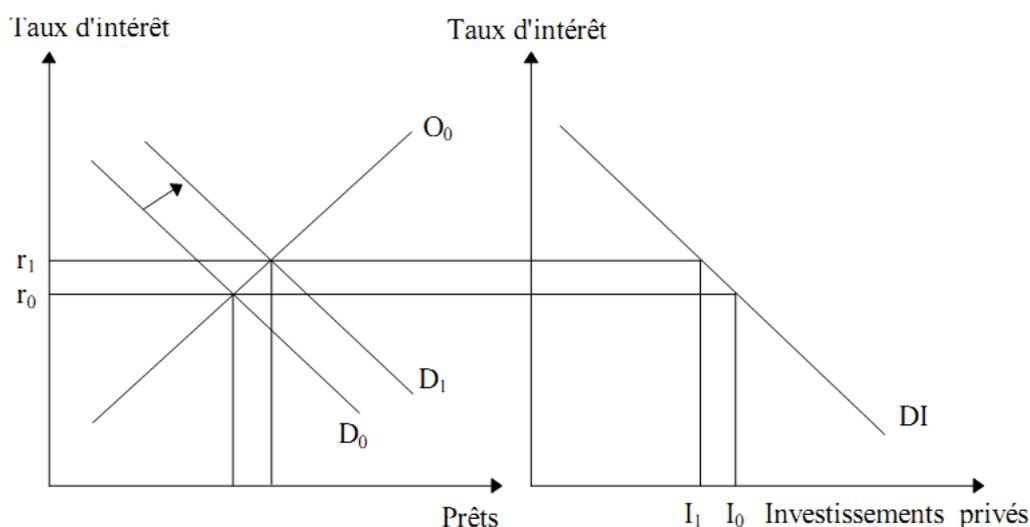
L'emprunt implique quant à lui un transfert du secteur privé vers le secteur public qui est implicite, parce que décalé dans le temps et non précisé. Les citoyens peuvent oublier le coût réel des dépenses publiques, car la charge financière de l'emprunt sera supportée par les futurs citoyens-contribuables, le financement de la dépense est ainsi reporté.

L'emprunt cause donc une rupture temporelle dans la relation entre le cercle des bénéficiaires, les contribuables d'aujourd'hui, et le cercle des payeurs, les contribuables de demain ; c'est dire qu'il y a rupture du lien entre une dépense et son financement, lien qui doit exister pour que la décision soit rationnelle. Cette situation induit ainsi un phénomène d'illusion fiscale, car les contribuables actuels ne ressentent pas le poids du financement.

Au contraire, le financement par impôt permet aux impôts de jouer leur rôle traditionnel de prix des politiques publiques offertes, car la dépense et son financement sont simultanés, la contrainte budgétaire étant fixée. D'autant plus que selon eux, l'emprunt réduit également l'investissement privé.

Selon les auteurs classiques, l'emprunt public a un effet d'éviction, c'est-à-dire qu'il réduit, ou évince, les investissements privés. L'emprunt public provoque une diminution des fonds disponibles pour les agents privés et une hausse des taux d'intérêt due à l'augmentation de la demande de crédit. Cela engendre une diminution de l'investissement privé et probablement du PIB. Toutefois, deux conditions sont nécessaires: (i) l'investissement est une fonction du taux d'intérêt ; (ii) on ne se situe pas dans une situation de trappe à liquidité, la demande de monnaie n'est donc pas parfaitement élastique.

Figure 1 : Relation entre taux d'intérêts et offre/demande de monnaie



Source : Introduction aux finances publiques, SE 2007

Les deux graphiques montrent que la demande de fonds de la part du secteur public fait augmenter le taux d'intérêt parce que les emprunts du gouvernement haussent la demande de prêts sans qu'il y ait augmentation de l'offre de prêts. Le premier graphique illustre la situation sur le marché des capitaux où la demande de prêts est représentée par la courbe D_0 et l'offre de prêts par la courbe O_0 . La rencontre entre les deux courbes détermine le taux d'intérêt sur le marché qui se fixe en r_0 . Pour ce taux, les investissements atteignent I_0 . Lorsque le gouvernement se trouve face à un déficit, il va rentrer lui aussi sur le marché des capitaux. La demande de prêts augmente et passe de D_0 à D_1 . L'offre ne change pas, de sorte que le taux d'intérêt passe à r_1 . Le taux d'intérêt plus élevé entraîne une diminution des investissements et une baisse du stock de capital privé. L'effet d'éviction porte donc atteinte aux générations futures. Cette atteinte est d'autant plus forte que le recours à l'emprunt sert à financer des dépenses de consommation.

2. Approche keynésienne du déficit public

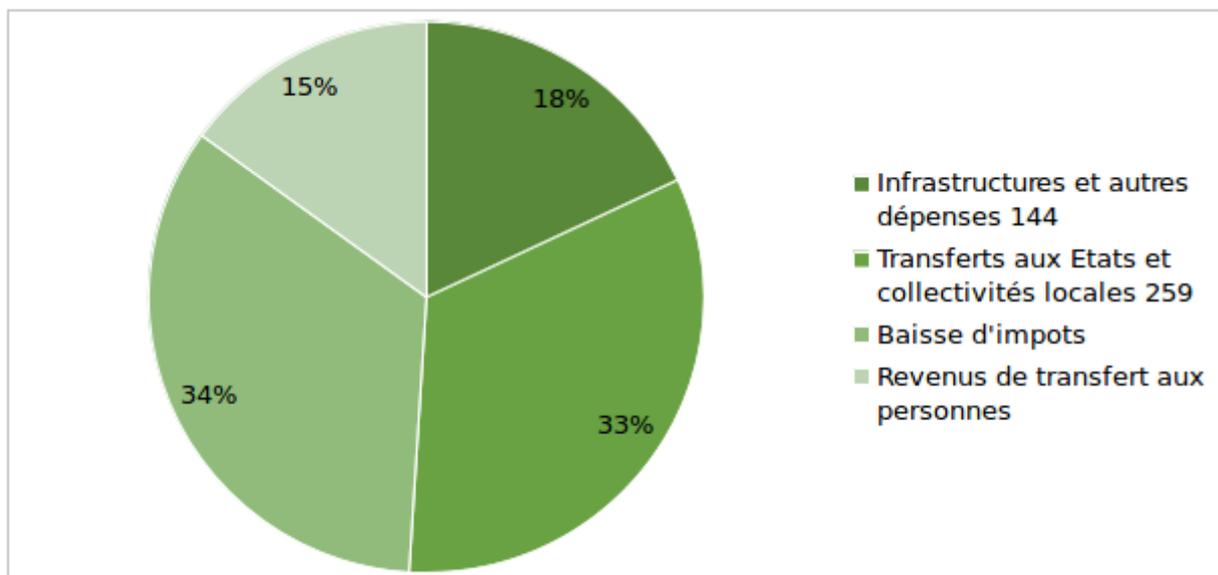
La crise de 1929 et ses conséquences entraînent une rénovation de la pensée économique. L'Etat joue désormais une fonction régulateur des fluctuations économiques pour atteindre à l'économie cet équilibre optimal, en utilisant l'instrument budgétaire. L'Etat agit donc sur l'économie à travers l'utilisation des politiques budgétaires expansionniste ou restrictive.

La théorie keynésienne encourage davantage une hausse de la dépense publique en période de récession ou les activités économiques ralentissent et le chômage s'amplifie, L'Etat peut établir l'équilibre économique en utilisant la politique budgétaire expansionniste fondée sur une augmentation de dépense publique et éventuellement une baisse d'impôt. En effet, selon la théorie keynésienne, une hausse des dépenses publiques conduit à un accroissement de la production d'une nation et tend alors à réduire le chômage.

L'American Recovery and Reinvestment Act était un exemple classique de politique budgétaire expansionniste, traduit par une utilisation des dépenses publiques et des impôts pour gérer la demande globale. Le 17 février 2009, le Président étasunien Obama signa un programme de 787 milliards de dollar de dépense, d'aide et de réductions d'impôts pour aider l'économie américaine à sortir d'une grave récession qui avait commencé en décembre 2007. Cette politique de hausse des charges étatiques consiste pour le gouvernement américain à augmenter les achats de biens et services par l'Etat et les revenus transférés aux agents économiques.

La figure 2 indique la composition de l'impact budgétaire du Recovery Act, une mesure qui additionne la valeur en dollars des baisses d'impôts, des revenus de transfert et des dépenses publiques. Les chiffres sont répartis en quatre catégories « Infrastructure et autres dépenses » signifie les dépenses en routes, pour écoles, de même que les dépenses en infrastructures non traditionnelles telles que la recherche et développement, l'ensemble faisant partie des achats de biens et services par l'Etat. « Les baisses d'impôts » parlent pour elles-mêmes. « Les revenus de transfert aux personnes » prirent principalement la forme d'augmentation des allocations aux chômeurs. Mais une quatrième catégorie, « les transferts aux Etats et collectivités locales » représentaient environ un tiers des fonds.

Figure 2 : Le Recovery and Reinvestment Act américain de 2009 (milliards de dollars)



Source : Macroéconomiste, Paul Krugman, page 605

Démonstration keynésienne:

Sachant l'équation de la comptabilité nationale : $PIB = C+I+G+X-M$

Le terme de gauche représente le PIB, la valeur de tous les biens et services finaux produits dans l'économie. Le terme de droite est la dépense globale, la dépense totale en biens et services finaux produits dans l'économie. C'est la somme de la consommation (C), de l'investissement (I), des achats de biens et services par l'Etat (G), et de la valeur des exportations (X) moins la valeur des importations (M). Cela comprend toutes les sources de demande globale.

Le gouvernement contrôle directement l'une des variables situées à droite de l'équation : les dépenses de l'Etat. Dans la mesure où l'Etat lui-même est source de dépenses dans l'économie, et que le revenu de transfert peut influencer les dépenses des consommateurs et des firmes, la production augmente du fait de l'augmentation de la demande adressée aux entreprises.

**PARTIE II : ANALYSE DU DEFICIT
PUBLIC A MADAGASCAR (2010 à 2014)**

Comme on l'a vu dans la première partie, le déficit budgétaire reflète la situation selon laquelle les dépenses de l'État excèdent ses recettes. Cette situation peut être justifiée comme instrument pour la relance d'une économie en difficulté. Mais elle peut tout aussi bien nuire à l'économie dans le sens où elle se retrouve financée par des dettes qui ne sont pas productives mais qui, au contraire, entraînent des dépenses supplémentaires pour creuser davantage le déficit et mettent la finance publique toute entière de l'État dans le fameux cercle vicieux de l'endettement. Quand on parle de maîtrise du déficit public il s'agit, pour les pouvoirs publics, d'adopter des politiques adéquates pour faire en sorte que celui-ci joue un rôle qui contribue au mieux au développement de l'économie. Pour se faire les pouvoirs publics peuvent adopter soit une politique de relance ou politique budgétaire qui consiste à revoir à la hausse les dépenses publiques pour avoir une croissance du PIB comme finalité soit une politique d'austérité qui vise quant à elle à réduire les dépenses publiques et favoriser au mieux les recettes pour cette même finalité. À Madagascar ces deux politiques précitées n'ont cessées de s'alterner à la place de la politique mise en œuvre par l'État pour enregistrer une croissance du PIB en général. Et donc pour voir si elles ont été efficaces ou non, nous devons d'abord passer par le recensement des données nécessaires ayant lien direct avec elles et les variables macro économiques sur lesquelles elles ont joué pendant la période de notre analyse. C'est à partir de ces données qu'on jugera par la suite quelle a été la politique la plus efficace et quelle a été celle qui n'était point pertinente. De ce jugement, on essaiera de dégager tous les facteurs qui ont fait que la politique considérée ait été efficace ou pas. Enfin nous proposeront des solutions qui pourraient contribuer à l'efficacité de ces politiques lorsqu'elles sont appliquées par les pouvoirs publics.

Chapitre I : États des lieux

Section I : Les politiques appliquées:

1. Année 2010

Suite aux différents effets de la crise financière de 2008 suivit par la crise politique de 2009 le Gouvernement, par le biais de l'Ordonnance n°2009-014 du 31 décembre 2009 portant Loi de Finances pour 2010, adopte une politique de relance économique afin de redresser les secteurs particulièrement touchés par la crise afin de préserver les emplois et stabiliser la valeur de l'Ariary. Pour atteindre cet objectif, il définit un cadre stratégique de soutien aux activités du secteur privé liés au tourisme, à l'énergie ainsi qu'aux NTIC. D'une part, l'Etat appuie les initiatives privées pour renforcer l'investissement ; d'autre part, il met en place des dispositifs permettant de faciliter les exportations des grands projets miniers. Enfin, le budget 2010 prévoit comme priorité l'organisation des diverses élections qu'elles soient présidentielles ou législatives.

1.1. Les recettes

Pour 2010, les autorités fiscales et douanières ont fixé comme objectif d'augmenter les recettes par la mise en place de mesures visant à sécuriser le recouvrement fiscal et douanier, à maintenir l'emploi et à soutenir la reprise des activités économiques. En plus, le Ministre chargé des Finances et du Budget a effectué un dialogue avec le secteur privé victime des vandalismes et pillages de toutes formes durant l'année 2009 afin de répondre à certaines revendications globales jugées légitimes. Pour les dons, le pays est encore frappé par la suspension des aides extérieures. Par contre, celles-ci ont augmenté de 77,4 milliards d'Ariary, soit une hausse de 27,89% si on se réfère aux décaissements effectués en 2009.

L'année 2010 a été marquée par une révision en baisse des recettes dans la LFR à 1 904,7 contre 2 117,4 milliards d'Ariary prévus dans la LFI, soit un écart de 10%. Cependant, les recettes non fiscales ont affiché une augmentation d'environ 220 milliards d'Ariary provenant de la redevance minière relative aux droits d'exploitation du gisement de fer de Soalala versés par la société chinoise WISCO sur le compte de l'Etat malagasy. Cette hausse s'estime à 235,0% par rapport au montant des rentrées des recettes non fiscales de

2009. Au total, les recettes budgétaires se chiffrent à 2249,2milliards d'Ariary.

En termes de fiscalité intérieure, quelques actions ont été entreprises : la simplification du système fiscal, la réglementation stricte du régime de suivi des produits alcooliques, le renforcement des contrôles et vérification (contrôles des ventes sans factures), la normalisation des opérations commerciales (télé déclaration, modes de paiement par chèque et virement), la mise à jour des réalisations fiscales sur le web et la réduction du taux d'imposition sur les revenus de 24 % à 23%.

En ce qui concerne la fiscalité extérieure, les réformes déjà entamées suivent leur cours : l'adaptation du Code des Douanes aux nouvelles exigences du commerce international, la mise en place des Brigades Mobiles de Surveillance, la mise en œuvre de la nouvelle version SYDONIA⁴ ainsi que l'effectivité du démarrage du TRADENET.

Ces réalisations ont permis d'atteindre un taux de pression fiscale de 10,9%, soit un écart en hausse de l'ordre de 0,4 points par rapport à la prévision initiale de 10,5% dans la LFR.

Tableau 3 : Recettes en milliards d'Ariary de l'année 2010

Rubrique	2010
Recettes budgétaires	2 249,2
Recettes fiscales	1908,8
Recettes non fiscales	268,3
Dons	173,8
Dons courants	18,2
Dons en Capital	155,75
Total des Recettes publique et dons	2 423,0

Source : OGT

1.2. Les dépenses

Les priorités des dépenses publiques ont été axées sur la préparation des élections, la relance économique, l'instauration transitoires ainsi que la mise en œuvre de la politique Nationale de Décentralisation et de la Déconcentration. Ainsi, l'allocation des ressources s'est effectuée suivant ces priorités selon l'approche Budget de programme. De plus, cette

⁴ Un système douanier informatisé, logiciel qui permet l'automatisation de presque toutes les opérations en douane

période a été émarquée par la gestion limitée aux affaires courantes.

En somme, les dépenses publiques du 2010 sont estimées à 1570,5 contre 1446,5 milliards d'Ariary en 2009. Cette hausse de 8,6% provient essentiellement des dépenses du personnel atteignant 944,9 milliards d'Ariary contre seulement 803,2 milliards d'Ariary en 2009.

Tableau 4 : Les dépenses de 2010 en milliards d'Ariary

Rubrique	2010
Dépenses courantes	1 847,70
-Personnel	944,9
-Fonctionnement	477,7
-Intérêts de la dette	147,9
-Intérieur	115,3
-Extérieur	32,6
Autres opération nettes du trésor	277,2
Dépenses en capital	733,4
Sur ressources intérieur	385,5
Sur ressources extérieur	348,4
Total des dépenses publiques	2 581,1

Source : OGT

1.3. Le solde des OGT et son financement

Compte tenu de l'accroissement des recettes tiré notamment par les recettes non fiscales d'une part, et de la réduction des dépenses suite aux mesures de régulation d'autre part, le déficit des OGT s'est nettement contracté pour se situer à 195,5 milliards d'Ariary en 2010, après avoir atteint 469,1 milliards d'Ariary en 2009, et ce malgré la suspension des aides extérieures.

En définitive, le déficit des OGT a été financé en majeure partie par le système non bancaire et dans une moindre mesure par les concours extérieurs. Par contre, une diminution des créances nettes sur l'Etat du système bancaire a été observée :

En fait, si en 2009 l'Etat a recouru auprès du système bancaire pour 313,5 milliards

d'Ariary, en 2010 il a procédé à un remboursement à concurrence de 251,9 milliards d'Ariary en net. Ce remboursement net résulte à la fois de la baisse de ses créances vis à vis des banques (31,2 milliards d'Ariary) du fait, entre autres, de la reconstitution des dépôts des OPCA et de la diminution de ses créances auprès de la Banque Centrale (220,8 milliards d'Ariary), en raison essentiellement de l'inscription du virement de WISCO dans les dépôts en devises de l'Etat au mois de juin 2010. Toutefois, l'impact sur l'évolution des agrégats monétaires a été presque nul (0,8 milliard d'Ariary), car en réalité les créances sur l'Etat ont augmenté de 15,4 milliards d'Ariary tandis que les dépôts ont crû de 14,6 milliards d'Ariary en net. L'augmentation des dépôts du Trésor à la Banque Centrale a été notamment due au renflouement de son compte courant par les rentrées fiscales et à l'augmentation du compte spécial relatif aux produits pétroliers lié aux approvisionnements effectués par les compagnies pétrolières pour les achats de pétrole suivant la Convention entre la Banque Centrale et le Trésor. L'Etat a cependant accru son endettement auprès du système non bancaire sous forme essentiellement de BTA. En effet, après un remboursement net de 43,9 milliards d'Ariary en 2009, le recours du Trésor auprès du dit système a atteint 103,9 milliards d'Ariary en 2010. Enfin, le montant du financement sur ressources extérieures est presque resté au même niveau que celui de 2009. Les tirages sur les prêts projets ont ainsi totalisé

2. Année 2011

Pendant cette deuxième année de transition, les programmes stratégiques du gouvernement ont été fixés par la Loi N° 2010-001 du 22 décembre 2010 portant Loi de Finances pour 2011 axés au maintien de la stabilité économique et à la préparation de l'avènement de la 4ème République. Les actions de développement, à travers la Politique Générale de l'Etat, sont alors principalement portées sur :

- La politique d'austérité ;
- Le soutien à la croissance du secteur public et du secteur privé en améliorant le climat d'investissement ;
- Les actions sociales : constructions d'écoles, de logements sociaux et la mise en place d'un filet de sécurité alimentaire pour les populations vulnérables.

Les résultats de l'exercice 2011 ont démontré que la politique restrictive de gestion budgétaire basée sur l'austérité budgétaire a permis à l'Etat de dégager un excédent de 65 723 981 597,91 Ariary.

2.1. Les recettes

Les recettes budgétaires de 2011 ont presque été réalisées conformément à la prévision établie dans la Loi de Finances Initiales. En effet, si cette dernière estimait la réalisation de recette en 2011 de 2 417,3 milliards d'Ariary, les recettes budgétaires réellement perçues se chiffrent à 2 270,7 milliards d'Ariary, soit un taux de réalisation de 93,9%. Bien que ces réalisations ne soient pas atteintes dans leur totalité, il convient de signaler qu'elles ont connu une hausse de 0,9% par rapport à celles de l'année précédente (soit de 21,5 milliards d'Ariary), qui est de 2 249,2 milliards d'Ariary. L'amélioration de la situation de recettes résulte de l'accroissement des recettes fiscales de 12,8% par rapport à celles recouvrées en 2010. Toutefois, les recettes non fiscales perçues en 2011 ont été largement révisées à la baisse avec un écart de 86,5% comparé à celles réalisées en 2010.

En matière de recettes fiscales et douanières, les prévisions n'ont été atteintes qu'à hauteur de 96,7%, soit un écart de 75,7 milliards d'Ariary. Les réalisations sont plus faibles pour les recettes non fiscales avec un taux de réalisation de 33,9% par rapport à la Loi de Finances Initiale.

Pour ce qui est des dons obtenus au cours de cette année, les objectifs n'ont pu être atteints, avec une différence de 20,2 points comparé aux chiffres prévisionnels de la Loi de Finances (soit un écart de 98,8 milliards d'Ariary). Cet écart résulte du non déblocage de la totalité des dons courants attendus des partenaires financiers extérieurs. En effet, les 54,8 milliards d'Ariary destinés à financer les futures élections n'ont pas été perçus. Malgré cette faible performance, la situation s'est nettement améliorée comparée à celle de l'année précédente dans la mesure où un accroissement de 124,6% de dons a été enregistré au cours de l'année 2011, ce qui équivaut à une hausse de 216,5 milliards d'Ariary.

On peut enfin relever que le renforcement des recouvrements des impôts a contribué à son accroissement de 0,2 point par rapport à l'année 2010, et ce, bien que les performances ainsi que les chiffres d'affaires des sociétés contribuables aient connu une baisse compte tenu de la précarité de la situation économique de 2011.

Tableau 5: Les recettes de l'État de l'année 2011 en milliards d'Ariary

Rubrique	2011
Recettes budgétaires	2 247,7
Recettes fiscales	2 234,4
Recettes non fiscales	36,3
Dons	309,3
Dons courants	17,4
Dons en Capital	372,9
Total des Recettes publique et dons	2 661,0

Source : OGT

2.2. Les dépenses

Une augmentation de 8,5% des dépenses totales est enregistrée en 2011 par rapport à l'année 2010. Celle-ci résulte de l'accroissement des dépenses selon leur catégorie respective : 12,2% pour les dépenses de personnels, soit une hausse s'élevant à 115,5 millions d'Ariary, 30,5% pour les dépenses de fonctionnement qui équivaut à 623,6 milliards d'Ariary et enfin 59,39% pour les dépenses en capital financées sur ressources extérieures qui correspond à une hausse de 206,9 milliards d'Ariary. Seules celles financées sur ressources internes accusent un recul de 26,6% comparé à 2010, soit une réduction de l'ordre de 105,6 milliards d'Ariary. La situation des autres opérations nettes de trésor s'est améliorée en 2011.

Tableau 6: Les dépenses de l'État de l'année 2011 en milliards d'Ariary

Rubrique	2011
Dépenses courantes	2 171,2
-Personnel	1 060,4
-Fonctionnement	623,6
-Intérêts de la dette	143,2
-Intérieur	105,9
-Extérieur	37,3
Autres opérations nettes du trésor	314,6
Dépenses en capital	841,8
Sur ressources intérieur	286,5
Sur ressources extérieur	555,3
Total des dépenses publiques	3 013,0

Source : OGT

2.3. Le solde des OGT et son financement

Le déficit des OGT s'est élevé à 338,3 milliards d'Ariary en 2011, suite à l'accélération du rythme des dépenses pendant les deux derniers mois et à l'insuffisance des recettes enregistrées par rapport aux prévisions. Un creusement du déficit a ainsi été observé par rapport à celui de 2010 (-195,7 milliards d'Ariary). Son financement a été essentiellement effectué par le système bancaire. En effet, les tirages extérieurs ont été réduits comparés à ceux de 2010 et le système non bancaire a été remboursé contrairement à l'année précédente. Auprès du système bancaire, l'Etat a eu recours pour un montant net de 383,4 milliards d'Ariary, dont 258,7 milliards d'Ariary auprès de la Banque Centrale et 124,7 milliards d'Ariary vis-à-vis des banques. Le recours à la Banque Centrale a essentiellement été réalisé sous forme d'escompte de lettres de change, notamment au cours du mois de décembre, et de tirages sur les dépôts de l'Etat. Entre autres, l'Etat a puisé 44,2 milliards d'Ariary sur le compte spécial relatif aux produits pétroliers (jusqu'au mois d'avril 2011) et 36,0 milliards d'Ariary sur le compte spécial PPTE. De même, il a tiré un montant de 67,6 milliards d'Ariary sur ses dépôts en devises suite à des paiements extérieurs divers. L'emprunt auprès des banques, de son côté, a été effectué sous forme de BTA à concurrence de 173,0 milliards d'Ariary sur la période. Ce financement bancaire du déficit a nettement dépassé les prévisions de la Loi de finances 2011 lesquelles ont été de 288,5

milliards d'Ariary et ont contribué, pour une grande part, à l'accroissement des agrégats monétaires en 2011. L'Etat a, en revanche, remboursé en net le système non bancaire à concurrence de 41,1 milliards d'Ariary en 2011, contrairement en 2010 où il a emprunté un montant important de 103,9 milliards d'Ariary auprès de ce système.

Enfin, la part du financement sur ressources extérieures a été réduite à 28,4 pour cent du déficit, après 67,7 pour cent un an plus tôt. Les tirages sur les prêts projets se sont élevés à 182,5 milliards d'Ariary sur les douze mois, contre 192,8 milliards d'Ariary sur l'année 2010.

3. Année 2012

En 2012, malgré les menaces de récession au niveau de l'économie mondiale, la croissance économique malgache s'est légèrement redressée de son atonie suite à une reprise progressive des activités. Du fait de son faible degré d'intégration aux marchés financiers internationaux, l'économie malgache a été épargnée des effets de contagion engendrés par les turbulences économiques extérieures. La progression vers l'instauration graduelle d'un environnement économique favorable commence à produire des résultats palpables, quoique encore moindres, sur les activités de production. L'amélioration du monde des affaires expliqué principalement par le dynamisme des investissements privés, annihile progressivement les inquiétudes des opérateurs privés.

Après une profonde récession en 2009, la situation économique malgache s'est progressivement rétablie au cours des trois dernières années. Depuis cette année nefaste, la croissance économique malgache a enregistré des augmentations modérées de 0,4 % en 2010, de 1,0 % en 2011, et de 1,9 % en 2012, soit un taux moyen annuel de croissance de 1,1 %. La prépondérance de la production minière, marqué par un regain de dynamisme des activités dans ce secteur, a expliqué en grande partie cette évolution annuelle de la croissance. Toutefois, cette vigueur des activités minières n'a pas été accompagnée par les autres secteurs pour soutenir une croissance durable et vigoureuse.

La légère croissance de la richesse nationale a entraîné une augmentation patente du PIB par habitant. Cependant, cet indicateur de croissance a montré une évolution contrastée. Après un fort rebondissement de 421,51 dollars us en 2010 à 461,5¹ dollars US en 2011, soit une augmentation de 9,5 pour cent, le PIB par habitant ne s'est accru que légèrement à 484,5 dollars US en 2012, soit une faible variation de 5,0 % par rapport à l'année précédente. Les tensions sur le marché du travail n'ont pas permis de résorber

convenablement les problèmes de l'emploi et d'atténuer l'amenuisement progressif des revenus de la population. Même si une légère amélioration a été perçue, la chute permanente de l'épargne nationale traduit la persistance de la pauvreté de la population.

Au vu de l'insuffisance des rentrées fiscales et des dons reçus, le Trésor a été contraint de poursuivre sa politique d'austérité en réduisant ou en régulant le rythme des dépenses en fonction des recettes enregistrées.

3.1. Les recettes

Pour celle de 2012, Les recettes totales se sont chiffrées à 2 643,4 milliards d'Ariary, presque au même niveau que les réalisations de 2011. Cette situation a été principalement attribuable à l'évolution quasi-stationnaire des recettes fiscales et à l'insuffisance des dons reçus, mais atténuée par la forte hausse des recettes non fiscales. Par composante, néanmoins, la tendance a été divergente au niveau des recettes fiscales.

Tableau 7: La recette publique de 2012 en milliards d'Ariary

Rubrique	2012
Recette totale	2 643,4
Recettes budgétaires	2 380,5
Recettes fiscales	2 263,0
-Recettes fiscales intérieures	1 212,4
-Impôts sur le commerce international	1 048,6
Recettes non fiscales	117,5
Recettes extrabudgétaires	0,0
Dons	
-Dons intérieurs	
-Dons extérieurs	

Source : Rapport annuel BCM 2014

3.2. Les dépenses

Compte tenu de l'insuffisance des recettes, la politique de rigueur budgétaire a été poursuivie en 2012. Le rythme des dépenses publiques, base engagement, a été ainsi ralenti par rapport à celui de 2011. Les dépenses se sont chiffrées à 2 918,0 milliards d'Ariary, contre 3013,0 milliards d'Ariary l'année dernière, soit une baisse de 2,2 pour cent. Elles ont représenté 13,3 pour cent du PIB, contre 14,9 pour cent en 2011. Cette baisse a notamment été attribuable à celle des dépenses en capital du fait de l'austérité budgétaire et de l'absence de financements extérieurs. La croissance des dépenses courantes a été limitée à 7,0 pour cent, contre 17,5 pour cent en 2011. Ce ralentissement de la progression de ces dépenses a été essentiellement dû au rythme modéré des dépenses de fonctionnement, du fait de celles relatives aux biens et services qui ont même diminué de 21,4 pour cent en 2012, baisse anéantie néanmoins par l'augmentation des transferts et subventions de 30,5 pour cent en raison des opérations de régularisations des taxes pétrolières. La hausse plus faible des dépenses de personnel de 10,1 pour cent, contre 12,2 pour cent en 2011, a également favorisé cette tendance. Par ailleurs, l'évolution presque stationnaire des dépenses relatives aux paiements d'intérêts de la dette a aussi freiné l'augmentation de ces dépenses courantes. En effet, malgré l'envolée de l'encours sur le marché des BTA, les dépenses relatives aux paiements d'intérêts de la dette intérieure ont été maîtrisées du fait de la baisse des taux d'intérêt.

En raison du non déblocage de certains financements, les dépenses en capital se sont contractées de 29,3 pour cent par rapport à celles de 2011. Elles ont ainsi atteint 595,2 milliards d'Ariary, contre 841,8 milliards d'Ariary en 2011. Néanmoins, les dépenses relatives au Programme d'Investissement Public prévu pour l'année 2012 ont été réalisées à hauteur de 82,9 pour cent de l'ensemble. Par ailleurs, le paiement d'arriérés intérieurs, à concurrence de 20,0 milliards d'Ariary en net, a porté le niveau des dépenses totales à 2 937,9 milliards d'Ariary, base caisse, sur l'année écoulée.

Tableau 8: Les dépenses publiques de l'année 2012 en milliards d'Ariary

Rubrique	2012
Dépenses courantes	2 322,8
Dont –Personnel	1 167,3
-Fonctionnement	702,1
-Intérêts dus	144,0
-Autres dépenses courantes	309,4
Dépenses en capital	595,2
-Sur ressources intérieures	165,2
-Sur ressources extérieures	430,0
Dépenses totales (base engagement)	2 918,0
-Variation des arriérés intérieurs	-20,0
Dépenses totales (base caisse)	2 937,9

Source : Ministère des Finances et du Budget

3.3.Le solde des OGT et son financement

En égard à la poursuite de la politique d'austérité et à la régulation des dépenses en fonction de la rentrée des recettes, le déficit des OGT a été limité à 1,3 pour cent du PIB. Son montant s'est chiffré 294,5 milliards d'Ariary en 2012, soit à un niveau inférieur à celui de 2011 et aux prévisions de la Loi des finances 2012 qui ont été respectivement de 338,3 milliards d'Ariary et de 339,0 milliards d'Ariary. En raison de l'insuffisance des tirages extérieurs et du remboursement continu du secteur non bancaire en matière de BTA, ce déficit a été en majeure partie financé par le système bancaire. En effet, les tirages sur les prêts projets ont été réduits à 167,7 milliards d'Ariary sur la période sous revue, contre 182,5 milliards d'Ariary sur les douze mois de 2011. En pourcentage du total du financement, cependant, les apports extérieurs nets ont représenté 33,4 pour cent de l'ensemble, contre 28,4 pour cent en 2011, du fait de la réduction du déficit. En outre, le remboursement des BTA du secteur non bancaire s'est intensifié. Ce secteur a été remboursé à concurrence de 100,6 milliards d'Ariary en 2012, contre 41,1 milliards d'Ariary en 2011. La baisse historique du taux de rendement sur le marché des BTA est, entre autre, à l'origine de ce désengagement du secteur non bancaire. Le recours de l'Etat auprès du système bancaire s'est élevé à 266,2 milliards d'Ariary dont 93,3 milliards d'Ariary vis-à-vis de la BCM et 172,9 milliards d'Ariary auprès des banques

commerciales. Le financement auprès de la BCM résulte essentiellement de la mobilisation des dépôts pour 92,7 milliards d'Ariary en net. La diminution des dépôts de l'Etat provient surtout, par ordre d'importance, des tirages sur ses dépôts en devises pour des paiements extérieurs à concurrence de 94,7 milliards d'Ariary et de l'utilisation des 36,0 milliards d'Ariary puisés sur son compte spécial PPTTE au mois de février 2012. Le renflouement du compte spécial « Produits pétroliers » de 21,6 milliards d'Ariary et de celui des comptes courants pour 18,5 milliards d'Ariary a cependant amoindri cette baisse des dépôts.

L'emprunt net auprès des banques, de son côté, a atteint 172,9 milliards d'Ariary en 2012, contre 124,7 milliards d'Ariary en 2011. Il a été principalement réalisé sous forme de BTA, dont le montant nominal s'est accru de 223,3 milliards d'Ariary sur la période observée. Cette augmentation de l'emprunt a été, toutefois, atténuée par le renforcement des avoirs de l'Etat.

4. Année 2013

4.1. Les recettes

En 2013, la croissance économique du pays a montré un mouvement de repli en raison du ralentissement du commerce mondial et de la persistance de la crise interne. A cause de la faiblesse de son degré d'intégration aux marchés financiers internationaux, l'économie malgache n'a pas ressenti les effets du renforcement de la croissance aux Etats-Unis et de la sortie de la récession des pays de l'Europe. Le début de la reprise amorcée en 2011 et poursuivie en 2012 s'est fléchi en 2013, suite à la faiblesse de la demande intérieure et à la fragilité des investissements. Dans le contexte de difficultés économiques internes, les ménages ont accordé leur préférence plus à l'épargne qu'à la consommation. Le risque élevé des investissements entraînant un relèvement des coûts financiers a constitué un obstacle à l'accès au financement des affaires et au ralentissement des activités de production. Malgré une visibilité encore nébuleuse, une perspective de croissance prometteuse pourrait se réaliser avec le soutien de quelques branches économiques plus vigoureuses, notamment minières et agro-industrielles, à condition que le retour à la stabilité politique se concrétise progressivement. Au cours des trois dernières années, l'économie malgache a montré une évolution en dents de scie. Après une légère performance de 1,5 % en 2011, la croissance économique a affiché un pic de 3,0 % en 2012 avant de s'abaisser à 2,4 % en 2013. L'amélioration de la production au niveau des

trois secteurs clés de l'économie a constitué la principale source de croissance entre 2011 et 2012, alors que les cataclysmes naturels (invasion acridienne, cyclones, sécheresse) en ont été les facteurs de son ralentissement en 2013. L'évolution contrastée du PIB par habitant a révélé une allure différente de celle de la richesse nationale. Contrairement à l'augmentation de la croissance économique entre 2011 et 2012, le PIB par habitant s'est replié de 454,21 dollars US à 440,2 dollars US, pour la même période. Après ce fléchissement, le PIB par habitant a enregistré en 2013, une hausse de 461,2 dollars US. Toutefois, cette hausse particulière a présenté une divergence par rapport à la tendance à la baisse de la croissance économique. L'effet des taux de change est à l'origine de cette disparité puisqu'en monnaie locale, la richesse nationale globale n'a cessé d'augmenter au cours de ces périodes considérées.

En outre, la croissance continue de l'épargne nationale a justifié la baisse de la consommation globale engendrée par l'effritement du pouvoir d'achat des ménages. La détérioration du marché de l'emploi provoquant le gonflement du chômage a également abouti au ralentissement de la croissance de la demande intérieure. La faiblesse de la consommation et l'insuffisance des investissements ont rendu difficile la reprise d'une croissance économique forte et soutenue.

Tableau 9: La recette publique de 2013 en milliards d'Ariary

Rubrique	2013
Recette totale	2 818,1
Recettes budgétaires	2 522,0
Recettes fiscales	2 451,5
-Recettes fiscales intérieures	1 279,2
-Impôts sur le commerce international	1 172,3
Recettes non fiscales	70,5
Recettes extrabudgétaires	0,0
Dons	296,1
-Dons intérieurs	0,6
-Dons extérieurs	295,5

Source : Rapport annuel BCM 2014

4.2. Les dépenses publiques

Malgré la poursuite de la politique de rigueur budgétaire en 2013, le rythme des dépenses publiques, base engagement, s'est accéléré par rapport à celui de 2012. Les dépenses ont représenté 13,6 pour cent du PIB ou 3 233,4 milliards d'Ariary, contre 13,3 pour cent du PIB ou 2 918,0 milliards d'Ariary en 2012, soit une hausse de 10,8 pour cent. Cette augmentation a été notamment tirée par celle des dépenses en capital et dans une moindre mesure par celle des dépenses courantes. Ces dépenses publiques ont cependant été contenues dans les limites fixées par la Loi des finances qui ont été de 13,9 pour cent du PIB. Les dépenses courantes ont augmenté de 7,8 pour cent en 2013, soit presque au même rythme que celui de 2012 (+8,4 pour cent). Cet accroissement des dépenses a été essentiellement expliqué par celui des dépenses de personnel de 14,9 pour cent et par celui des dépenses de fonctionnement de 22,5 pour cent. La baisse enregistrée au niveau des dépenses relatives aux paiements d'intérêts de la dette a toutefois limité cette hausse des dépenses courantes. Cette situation a été notamment favorisée par l'ajournement de paiements de quelques intérêts et par le repli du taux moyen pondéré sur le marché des BTA en 2013. Les dépenses en capital, quant à elles, ont connu un accroissement plus consistant de 22,7 pour cent pour atteindre 730,5 milliards d'Ariary en 2013, contre 595,2 milliards d'Ariary en 2012. Cette croissance a trouvé son origine dans celle des dépenses sur ressources extérieures (+37,8 %) dont le montant est passé de 430,0 milliards d'Ariary en 2012 à 592,7 milliards d'Ariary en 2013, compte tenu essentiellement des décaissements des aides et des prêts relatifs au projet à caractère social.

Par contre, les dépenses sur financement interne se sont repliées de 16,5 pour cent pour se situer à 137,9 milliards d'Ariary sur l'année écoulée. Au total, le taux de réalisation du Programme d'Investissement Public (PIP) a été de 97,4 pour cent en 2013, contre 82,9 pour cent en 2012. Par ailleurs, l'apurement net a été de 39,9 milliards d'Ariary. Il a été de 61,2 milliards d'Ariary au titre de 2012, tandis qu'une nouvelle accumulation d'arriérés, de 21,4 milliards d'Ariary, a été notée au titre de 2013. Le niveau des dépenses totales, base caisse, a été ainsi porté à 3 273,3 milliards d'Ariary sur l'année étudiée, en hausse de 11,4 pour cent par rapport aux réalisations de 2012.

Tableau 10: Les dépenses publiques de l'année 2013 en milliards d'Ariary

Rubrique	2013
Dépenses courantes	2,505.2
Dont -Personnel	1,341.7
-Fonctionnement	860.5
-Intérêts dus	124.0
Autres dépenses courantes	179.0
Dépenses en capital	730.4
-Sur ressources intérieures	137.7
-Sur ressources extérieures	592.7
Dépenses totales (base engagement)	3,235.6
-Variation des arriérés intérieurs	-39.7
Dépenses totales (base caisse)	3,275.3

Source : Ministère des Finances et du Budget

4.3. Le solde des OGT et son financement

Le solde global des OGT s'est détérioré en 2013 et le déficit a atteint 457,1 milliards d'Ariary, contre 294,5 milliards d'Ariary en 2012 et une prévision de 141,1 milliards d'Ariary dans la Loi des finances de 2013. Cette détérioration a été attribuable à une diminution relative des recettes par rapport à une augmentation des dépenses. Par ailleurs, les divers manques à gagner au niveau des recettes publiques n'ont pas été compensés par les économies de dépenses dégagées par la politique d'austérité adoptée par le Gouvernement.

Le financement de ce déficit a été effectué à part presque égale par les ressources aussi bien extérieures qu'intérieures. Ainsi, l'extérieur net a contribué à concurrence de 233,8 milliards d'Ariary ou 51,1 pour cent de l'ensemble, tandis que l'intérieur net a concouru à hauteur de 223,4 milliards d'Ariary ou 48,9 pour cent du total. L'évolution par composantes a été cependant disparate.

Le financement extérieur s'est inscrit en hausse du fait de l'augmentation des tirages sur

les prêts projets et de la réduction de l'amortissement. En volume, ce dernier est passé de 69,3 milliards d'Ariary en 2012 à 63,4 milliards d'Ariary en 2013 et, a été nettement inférieur aux prévisions en raison essentiellement du report du règlement des échéances de la dette envers quelques bailleurs.

De leur côté les tirages sur les prêts projets à caractère social notamment, ont progressé pour se chiffrer à 297,1 milliards d'Ariary sur la période sous revue, après 167,7 milliards d'Ariary en 2012, dépassant largement les objectifs de 72,5 milliards d'Ariary.

En ce qui concerne le financement intérieur, il a été caractérisé par une hausse importante du concours du système bancaire et du secteur non bancaire, atténuée cependant par le désengagement des autres correspondants du Trésor. En effet, les dépôts de ces derniers ont subi un retrait net de 268,1 milliards d'Ariary en 2013, contre une mobilisation de 38,7 milliards d'Ariary en 2012. Par contre, le secteur non bancaire a financé le déficit pour un montant de 63,4 milliards d'Ariary sous forme de souscriptions nettes de BTA, alors qu'en 2012, il a été remboursé de 100,6 milliards d'Ariary. S'agissant du financement bancaire du déficit, il s'est élevé à 440,0 milliards d'Ariary, contre un montant moins consistant de 266,2 milliards d'Ariary un an plus tôt.

Vis-à-vis de la BCM, l'Etat a puisé 271,0 milliards d'Ariary en net, contre 93,3 milliards d'Ariary en 2012, résultant de l'augmentation de ses créances brutes de 54,6 milliards d'Ariary et des tirages importants sur ses dépôts de 216,4 milliards d'Ariary. La hausse de ses créances brutes a été notamment due aux avances statutaires de 33,4 milliards d'Ariary contractées par l'Administration Publique au mois de décembre 2013 et des escomptes nets de lettres de change de 21,8 milliards d'Ariary. Par ailleurs, la forte contraction au niveau de ses dépôts a été essentiellement expliquée par la mobilisation de 106,0 milliards d'Ariary du compte spécial PPTE, les tirages de 67,0 milliards d'Ariary sur ses dépôts en devises, la baisse de ses dépôts en compte courant en Ariary de 29,4 milliards d'Ariary et par celle du compte spécial « Produits pétroliers » de 21,6 milliards d'Ariary. Cependant, le recours de l'Etat auprès des banques commerciales a légèrement diminué pour se situer à 169,0 milliards d'Ariary en 2013, contre 172,9 milliards d'Ariary en 2012. En fait, ce recours s'est traduit par le retrait sur ses avoirs, notamment ceux des OPCA, pour un montant de 213,9 milliards d'Ariary, mais amoindri par la diminution de ses créances brutes de 44,9 milliards d'Ariary, inhérente surtout au remboursement net des BTA des banques, d'un montant nominal de 32,9 milliards d'Ariary. En 2012, celles-ci ont par contre souscrit des BTA d'un montant net de valeur nominale de 223,3 milliards d'Ariary pour financer une partie du déficit.

5. Ann ée 2014

En raison de la légère accélération de l'activité mondiale et le retour à la stabilité politique sur le plan national, la croissance économique du pays a, en 2014, commencé à retrouver progressivement son dynamisme. Malgré un léger fléchissement en 2013, la reprise amorcée depuis 2011 a poursuivi sa tendance à la hausse en 2014, suite au regain progressif du dynamisme des investissements. Néanmoins, la persistance des séquelles de la crise a encore affaibli la croissance de la demande intérieure traduite par la légère hausse de la croissance de la consommation des ménages et le ralentissement de celle de l'épargne nationale. Toutefois, une perspective de croissance solide pourrait être attendue si le soutien des branches économiques vigoureuses notamment minières, agro-industrielles et autres investissements, s'accompagnerait d'un retour effectif des capitaux étrangers.

Au cours des trois dernières années, la croissance économique du pays s'est montrée prometteuse bien qu'elle ait évolué en dents de scie. Le niveau de performance de 3,0 % atteint en 2012 a été légèrement dépassé en 2014 avec un taux de 3,3 %, après un modique fléchissement de 2,3 % en 2013. Ce repli de dynamisme en 2013 est expliqué par la forte baisse de la croissance du secteur primaire touché particulièrement par les fléaux naturels (sécheresse, passages cycloniques, invasion acridienne). En revanche, la croissance de la production soutenue conjointement par les trois secteurs principaux de l'économie dont le secondaire en particulier a affiché de hausses significatives, a exprimé l'accélération progressive de l'économie nationale enregistrée en 2014.

5.1. Les recettes publiques

- Les recettes totales ont atteint 3 246,2 milliards d'Ariary en 2014, en augmentation de 15,2 pour cent par rapport à celles de 2013 du fait surtout des aides extérieures obtenues. Rapporté au PIB, cependant, le niveau de ces recettes a avoisiné celui des années précédentes, soit de 12,6 pour cent du PIB, contre 12,0 pour cent du PIB en 2013. Les recettes sous forme de dons ont doublé et sont passées de 296,1 milliards d'Ariary en 2013 à 592,9 milliards d'Ariary un an plus tard. Cette forte hausse a été essentiellement attribuable aux aides budgétaires obtenues de l'Union européenne pour 206,8 milliards d'Ariary (65 millions d'euros), les dons en capital n'ayant augmenté que de 90,6 milliards d'Ariary.

Les recettes budgétaires, par contre, sont restées presque stables suite à la faible performance au niveau des recettes fiscales et à la diminution des recettes non fiscales. Elles se sont chiffrées à 2 653,3 milliards d'Ariary en 2014, contre 2 522,0 milliards d'Ariary un an plus tôt, soit un faible accroissement de 5,2 pour cent.

- En fait, les recettes non fiscales se sont repliées de près de 10,0 pour cent pour se situer à 64,5 milliards d'Ariary en 2014, en raison notamment du fléchissement des produits de prise de participation. Néanmoins, compte tenu de l'augmentation des redevances et de celle des produits des activités de services des ministères, les objectifs ont été atteints en matière de recettes non fiscales (prévisions de la LFR 2014 de 61,7 milliards d'Ariary).
- Les recettes fiscales se sont établies à 2 588,8 milliards d'Ariary, contre 2 451,5 milliards d'Ariary en 2013, soit une légère hausse de 5,6 pour cent. Ce rythme d'accroissement déjà faible s'est ralenti par rapport à celui de la période similaire de 2013 compte tenu notamment des manques à gagner chiffrés à 394,4 milliards d'Ariary par rapport aux objectifs de la LFR 2014. Les moins-values enregistrées ont été surtout imputables à presque toutes les catégories d'impôts.

Au niveau des recettes fiscales intérieures, les manques à gagner ont été observés au niveau des impôts sur le revenu (IR et IRCM), de la taxe sur la valeur ajoutée intérieure (TVA) et des droits d'accise du fait essentiellement du marasme économique. Du côté des recettes fiscales relatives au commerce extérieur, la politique de subventions adoptée par le Gouvernement pour limiter le prix à la pompe a freiné l'évolution des taxes sur les produits pétroliers. De même, les TVA relatives aux importations de produits pétroliers ont été inférieures aux objectifs en dépit de leur accroissement par rapport aux réalisations de 2013.

Tableau 11: La recette publique de 2014 en milliards d'Ariary

Rubrique	2014
Recette totale	3 246 ,2
Recettes budgétaires	2 655,3
Recettes fiscales	2 451,5
-Recettes fiscales intérieures	1 333,8
-Impôts sur le commerce international	1 255,0
Recettes non fiscales	64,5
Recettes extrabudgétaires	0,0
Dons	592,9
-Dons intérieurs	206,8
-Dons extérieurs	386,1

Source : Rapport annuel BCM 2014

5.2. Les dépenses publiques

Les dépenses publiques, base engagement, se sont chiffrées à 3 823,5 milliards d'Ariary en 2014, contre 3 235,6 milliards d'Ariary en 2013, soit une progression de 18,2 pour cent. Elles ont représenté 14,8 pour cent du PIB avec une augmentation de un point de pourcentage par rapport à celui de l'année précédente. Presque toutes les catégories de dépenses ont contribué à cet accroissement des dépenses publiques. Néanmoins, elles ont été contenues dans les prévisions de la LFR 2014 qui ont été fixées à 16,5 pour cent du PIB. Une économie correspondant à 430,4 milliards d'Ariary a été constatée dont 246,9 milliards d'Ariary au niveau des dépenses courantes et un manque de 183,5 milliards d'Ariary à l'endroit des dépenses en capital. Des dépassements ont toutefois été enregistrés au niveau de certaines dépenses (fonctionnement).

Les dépenses courantes ont atteint 2 824,5 milliards d'Ariary et ont été en augmentation de 12,7 pour cent par rapport aux réalisations précédentes de 2013, leur rythme s'est accéléré par rapport à celui de 2013 (+7,9 %). Cette accélération a surtout été due à l'accroissement des dépenses de fonctionnement (+21,4%) et des dépenses relatives au paiement d'intérêt (+14,9%). Les dépenses de fonctionnement ont dépassé de 119,4 milliards d'Ariary les prévisions de la LFR 2014 en raison notamment de la régularisation des subventions du secteur pétrolier dont la suspension des droits et taxes à l'importation (DTI). Par contre, les dépenses de personnel ont été inférieures aux prévisions de la LFR 2014 de 204,4 milliards

d'Ariary suite à la non-réalisation des recrutements prévus. Elles demeurent néanmoins importantes et représentent 51,2 pour cent des dépenses courantes, et ont engrangé 5,6 pour cent du PIB.

Tableau 12: Les dépenses publiques de l'année 2014 en milliards d'Ariary

Rubrique	2014
Dépenses courantes	2,824.5
Dont-Personnel	1,445.6
-Fonctionnement	1,044.3
-Intérêts dus	142.4
Autres dépenses courantes	192.2
Dépenses en capital	999.0
-Sur ressources intérieures	284.9
-Sur ressources extérieures	714.1
Dépenses totales (base engagement)	3,823.5
-Variation des arriérés intérieurs	-49.3
Dépenses totales (base caisse)	3,872.8

Source : Ministère des Finances et du Budget

5.3. Le solde des OGT et son financement

Sur la base des engagements, le déficit global des OGT s'est chiffré à 577,3 milliards d'Ariary en 2014, contre 417,4 milliards d'Ariary en 2013. Ce déficit s'est creusé par rapport à celui de 2013 et a été dû à l'augmentation beaucoup plus forte des dépenses (+18,2%) par rapport à celle des recettes (+15,2%). Il a atteint 2,2 pour cent du PIB en 2014, contre 1,8 pour cent un an plus tôt. Compte tenu du paiement d'arriérés de 49,3 milliards d'Ariary en net, le déficit base caisse a atteint 626,6 milliards d'Ariary en 2014. En fait, le montant net des apurements s'est élevé à 208,7 milliards d'Ariary, dont 187,1 milliards d'Ariary font partie des apurements inscrits dans la LFR 2014 pour 323,0 milliards d'Ariary. Ainsi, compte tenu des retards de paiements nets d'arriérés, ce déficit n'a représenté que 2,4 pour cent du PIB et a été inférieur au déficit prévu par la LFR 2014 qui a été de 3,5 pour cent du PIB. Le financement de ce déficit a été assuré par les ressources extérieures à hauteur de 49,5 pour cent et à concurrence de 50,5 pour cent par

les ressources locales. De même, en 2013, les ressources aussi bien extérieures qu'intérieures y ont contribué à part presque égale. Le financement extérieur de ce déficit s'est élevé à 309,9 milliards d'Ariary en net.

Il a été principalement constitué par les tirages sur :

- Prêts projets se chiffrant à 328,0 milliards d'Ariary, soit un accroissement de 10,4 pour cent par rapport à ceux de 2013, mais inférieur aux prévisions de moins de 94,4 milliards d'Ariary ;
- Prêts programmes ou aides budgétaires qui ont atteint 114,7 milliards d'Ariary. En fait, vers la fin du mois de décembre 2014, la Banque mondiale a débloqué un montant équivalent à 44,0 millions de dollar (USD). Par contre, le montant de 72,0 milliards d'Ariary prévu dans la LFR 2014, au titre des aides de la BAD (25 millions d'USD), n'a pas été débloqué en 2014.

Section II : Évolution du PIB

Comme on le voit sur le tableau ci-dessous le PIB de Madagascar connaît un rythme de croissance assez bas durant la période d'observation. Cela est dû à plusieurs facteurs tels la crise politique de 2009 qui a causé une croissance négative du PIB, la crise financière mondiale qui a eu quelques retombées sur l'économie et donc sur le PIB ou encore l'inefficacité des politiques appliquées par l'État.

Tableau 13: Evolution du PIB en terme nominale

Année	PIB en terme nominal et en terme réel, taux de croissance et taux d'inflation Période : avril 2014					
	PIB nominal (Mrd)		PIB réel (Mrd)		Croissance	Inflation
	PIB nominal (Ariary)	PIB nominal (Fmg)	PIB réel (Ariary)	PIB réel (Fmg)	Croissance (%)	Inflation (%)
2014 (*Prévision)	25 687*	—	661*	—	3,2	6,1
2013 (**Provisoire)	23 423**	—	642**	—	2,4	5,8
2012	21 773	—	627	—	3,0	5,8
2011	20 033	—	608	—	1,5	9,5
2010	18 245	—	600	—	0,3	9,2
2009	16 726	—	598	—	-4,0	9,0

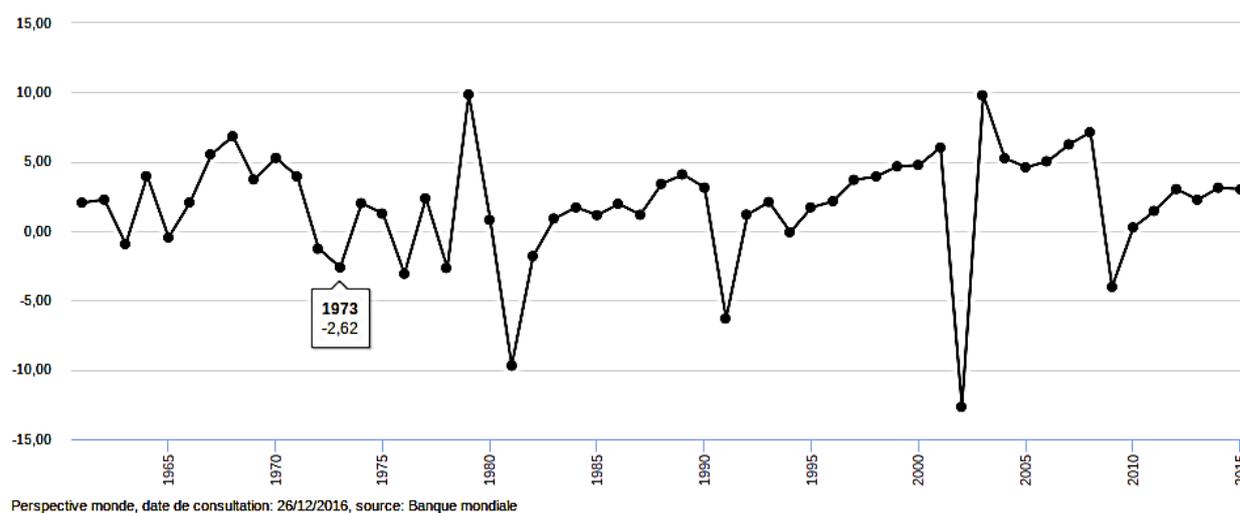
Tableau 14: Poids des secteurs d'activité dans le PIB

Parts des secteurs dans le PIB Période : avril 2014 (valeur : %)			
Année	Secteur primaire	Secteur secondaire	Secteur tertiaire
2014 (Prévision)	33,0	13,1	53,8
2013 (Provisoire)	33,6	12,4	54,0
2012	33,6	12,0	54,4
2011	34,7	12,0	53,3
2010	31,2	12,6	56,2
2009	32,1	12,9	55,0

Source : INSTAT

Le secteur primaire, comme on le sait, occupe 80 % de la population active à Madagascar. Or on constate que celui-ci n'affecte qu'environ 30 % du PIB par an. On en déduit que ce secteur est moins productif en raisons de plusieurs variables qu'on énoncera plus tard. Le secteur tertiaire quant à lui affecte 50 % du PIB en moyenne chaque année. Il est composé en majorité des activités commerciales qui elles non plus ne sont pas vraiment très productives. Madagascar étant un pays non industrialisé, la contribution de l'industrie dans le PIB laisse encore à désirer.

Figure 3: Croissance annuelle du PIB (%), Madagascar



De 2010 à 2015 le PIB du pays a connu une croissance relativement faible par rapport aux autres périodes de son évolution.

Chapitre II: Les entraves à l'efficacité des politiques de l'État

L'efficacité des politiques mises en œuvre par l'État se repose sur un bon nombre de paramètres qui sont tous liés directement ou indirectement au mécanisme de fonctionnement de ces politiques. Pour la plupart, ces facteurs se trouvent au sein même de la structure de la finance publique de l'État, pour d'autres, ils sont liés à des conditions de mises en œuvre des politiques. La combinaison de ces facteurs constitue en réalité la rouage avec laquelle la croissance économique engendrée par la politique de l'État marche. Dans le cas de Madagascar, pendant la période de notre étude, il existe une certaine hiérarchie de problèmes qui fait entrave aux politiques de l'État d'atteindre leur objectif principal qui est la croissance économique et ce malgré les quelques améliorations observées à partir de l'année 2011.

Section I : Problèmes liés à la structure des dépenses et des recettes

1. Au niveau des dépenses

Depuis 2009, la plupart des dépenses publiques est affectée à des dépenses de construction d'infrastructures publiques. Comme une politique de relance vise à élargir les dépenses pour booster la croissance économique, ces infrastructures, comme les hôpitaux ou les places culturelles, devaient aboutir à l'accroissement du PIB. Or ces dépenses ont été pour la plupart classées de dépenses oisives car elles n'ont pas apporté de rendements capables de relancer l'économie du fait que leur entretien ou même les moyens de les faire fonctionner correctement n'ont pas été pris en compte lors de leur réalisation ou même qu'elles ne se retrouvent pas dans les secteurs les plus productifs de l'économie malagasy ou du moins dans les secteurs à forte activité. Ce phénomène a entraîné une oisiveté massive des dépenses de l'État qui coûte parallèlement des recettes assez médiocres du budget car la crise politique accompagnée de quelques retombées de la crise financière mondiale de 2008 a influencé de manière très négative l'activité de production des agents économiques et donc la recette fiscale.

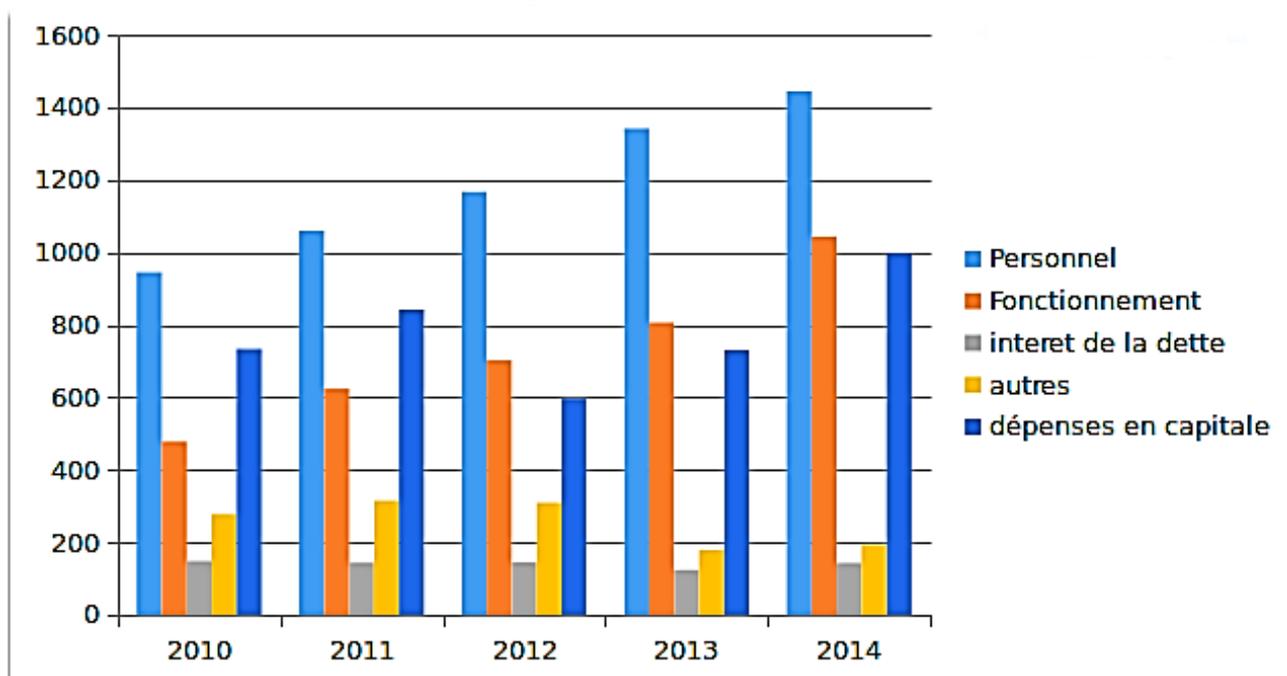
D'un côté, comme l'État venait tout juste d'entrer dans une situation de transition politique en 2009, ceci a évidemment eu un impact sur la bonne gouvernance en général permettant de laisser place à une corruption de masse qui alourdit davantage les dépenses (naissance

des fonctionnaires fantômes, trafic des richesses naturelles au profit de quelques minorités et au détriment de la recette de l'État, détournement des fonds publiques,...). Mais cette situation a, d'un autre côté aussi eu un effet néfaste sur le marché du travail car les débouchés se sont volatilisés avec la naissance du gouvernement transitoire (l'AGOA par exemple) entraînant une revue à la baisse de la recette fiscale de l'État.

De plus, le blocage à l'efficacité de la politique budgétaire à Madagascar réside aussi sur la nature des dépenses majoritaire. Au lieu que ces derniers participent à la croissance, ceci ne fait que gonfler le déficit et par conséquent la dette publique. L'essentiel des dépenses publiques malagasy est alloué aux dépenses de personnel, aux transferts et subventions.

La part allouée aux dépenses de transfert et subventions a augmenté graduellement à cause des subventions à la Jirama et sur les produits pétroliers. La part des dépenses allouées aux investissements reste encore faible pour permettre à l'État de relancer l'économie par les investissements publics.

Figure 4: Evolution des dépenses publiques Malagasy de 2010 à 2014 (en milliards d'Ariary)



Source: auteurs

Chaque année, une proportion importante et croissante des recettes budgétaires est allouée à un paiement des dépenses de personnel de l'Etat. Au cours des 4 dernières années avant

l'année 2014, presque la moitié des contributions des citoyens à travers les impôts et taxes et les recettes de l'Etat provenant des redevances et dividendes est dépensée pour la compensation de fonctionnement. En effet, le ratio d'usage de personnel/recettes budgétaires s'est établi en moyenne à 49% sur cette période, croissant de 41.5% en 2010 à 54.6% en 2014.

Tableau 15: Evolution des dépenses de personnel de 2010 à 2014

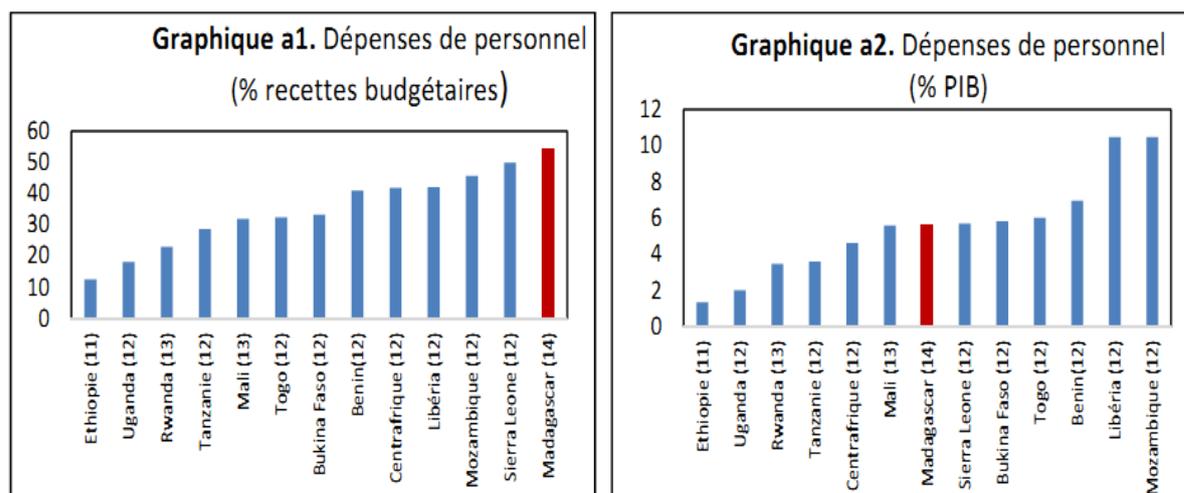
	2010	2011	2012	2013	2014
En pourcentage des recettes budgétaires	41,8	47,0	49,0	53,2	54,6
En pourcentage des dépenses totales	34,2	35,5	40,0	41,5	37,7
En pourcentage du PIB	5,2	4,5	5,4	5,7	5,6

Source : MFB/ DGT

Cette proportion est élevée par rapport aux pays se situant au même niveau de développement que Madagascar (Figure 5-Graphique a1). Il convient de noter qu'en général, les pays à faible revenu consacrent une part plus importante de leurs ressources publiques au paiement des dépenses de personnel par rapport aux pays à revenus moyens ou élevés. La faiblesse des recettes collectées constitue l'une des principales explications du niveau de ce ratio.

La masse salariale, en proportion du PIB, est semblable à celle des pays à faible revenu (Graphique a2). Au cours des quatre dernières années avant 2014, elle a oscillé de 5,3% pour Madagascar. On observe un léger glissement à la hausse de ce ratio au cours des années récentes. En effet, la croissance des sommes allouées pour la compensation des fonctionnaires a été plus rapide que celle de l'économie ; les dépenses de fonctionnement ayant été priorisées pendant la période de marasme économique. En général, plus un pays est développé plus le ratio d'usage de personnel/PIB est élevé.

Figure 5: Comparaison des dépenses de personnel entre PED



Source : Banque mondiale

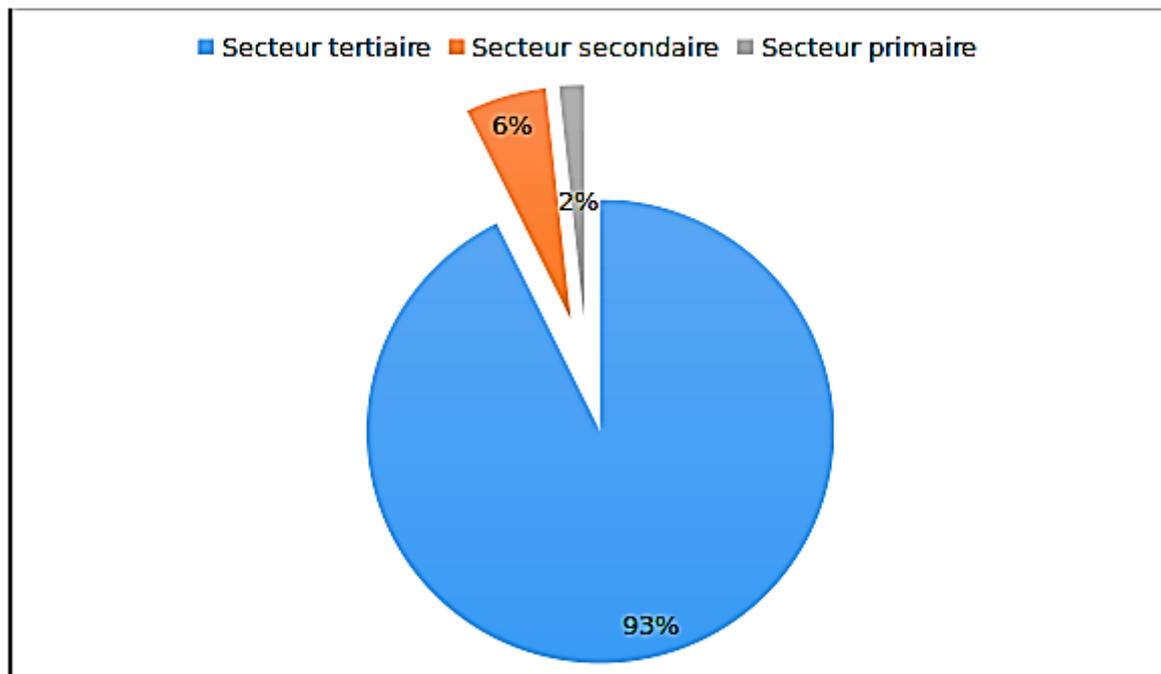
2. Au niveau de la recette

Le problème sur la recette à Madagascar se pose généralement sur l'insuffisance des recettes fiscales due au faible taux de pression fiscale inférieur à 10% et la non-application des codes dictés dans la Code Général des Impôts. Les principales recettes fiscales ainsi que leurs assiettes se présentent dans le tableau (Annexe 1) :

2.1.L'importance du secteur informel non fiscalisé

A Madagascar, 176 000 entreprises exercent dans le formel. Le nombre d'entreprises formelles à Madagascar reste moindre comparé aux informelles. Ce fait entraîne des conséquences qui ne sont pas toujours bénéfiques pour le pays. Le nombre d'entreprises informelles, hors agriculture, élevage, chasse et pêche recensées par l'Institut National de la Statistique (INSTAT) en 2012 est au nombre de 2.282.500. En tout, elles représentent 24% du Produit Intérieur Brut du pays et créent de nombreux emplois. Aucun chiffre officiel n'a été publié depuis, mais la situation actuelle laisse croire que les entreprises informelles restent très importantes et largement supérieures à celles qui exercent dans le formel. En effet, les données reçues auprès de la Direction Générale de l'Impôt en septembre dernier rapportent l'existence d'environ 173 000 entreprises formelles dont 163 000 dans le secteur tertiaire, 10 000 dans le secondaire et 3 000 dans le primaire.

Figure 6: Proportion des entreprises formelles par secteurs d'activités



Source : Auteurs

Ces chiffres démontrent la dépendance du pays au secteur informel. Ces données sont aussi révélatrices de l'insuffisance de contrôle. Il n'est guère étonnant que la Grande Île reste dépendante du financement extérieur. Mais faut-il aussi en vouloir aux entrepreneurs de choisir de rester dans le noir? La mesure fiscale à Madagascar n'a pas la réputation d'être incitative. Pour les petites entreprises qui ne disposent pas d'important fonds de départ, le risque de se ruiner est assez élevé étant donné la lourdeur administrative et l'importance de la corruption. D'un autre côté, la réalité vécue par les entreprises formelles n'incite pas non plus les informelles d'intégrer le circuit légal.

« On est en train de décourager le secteur privé avec les contrôles fiscaux », a dénoncé Charles Giblain, Président du Groupement des Entreprises Franches et Partenaires (GEFP) en marge de l'atelier de validation de la proposition de la politique industrielle qui s'est tenu dans la capitale le 16 octobre 2014. Plus concrètement, « des fois, les agents fiscaux cherchent les petites bêtes. Après, sans que nous ne comprenions vraiment ce qui se passe, nous sommes assignés à un redressement fiscal dont la somme peut s'élever à des milliards MGA. Face à cette situation et prise de panique, l'entreprise est tentée de négocier », confie un chef d'entreprise qui a demandé à garder l'anonymat. Négociation signifie corruption, et corruption veut dire moins d'argent dans la caisse de l'Etat. Face à ce phénomène, la Direction Générale de l'Impôt a décidé d'adopter le système de rotation des agents en contact direct avec les contribuables. A en croire les entreprises, celui-ci reste

très important et décourageant. En plus, elles ont l'impression d'être victime d'harcèlements. Cette frustration résulte souvent de la vue des entreprises informelles qui exercent sans avoir à se soucier de quelconque contrôle. La résolution de ces problèmes est aujourd'hui plus que capital si l'Etat veut procéder à l'élargissement de son assiette fiscale. Outre les grandes entreprises qui n'ont pas d'autre choix que de rester dans le formel, les Petites et Moyennes Entreprises qui exercent dans la légalité pourraient aussi être tentées de rejoindre leurs pairs qui travaillent dans le noir. Or, l'élargissement de l'assiette fiscale et la résolution du problème de corruption font partie des recommandations des bailleurs de fonds pour la reprise normale des aides publiques au développement.⁵

2.2. Les recettes fiscales : un recouvrement insuffisant

Le système d'imposition à Madagascar n'est ni efficace, ni équitable-la pression fiscale est faible et la prépondérance de l'imposition indirecte pourrait accentuer les inégalités. Ces deux déficiences s'expliquent en partie par plusieurs caractéristiques structurelles du pays. En effet, il est généralement admis qu'il est plus difficile de collecter des impôts quand le secteur agricole occupe une place importante dans l'économie, le revenu par habitant est faible, la croissance démographique continue d'être galopante, le secteur financier reste embryonnaire et que la corruption y est généralisée (Annexe 2).

La faiblesse des recettes à Madagascar s'explique donc par l'ampleur de son taux de pauvreté (77% des ménages sont en dessous du seuil de pauvreté en 2010) et par la prépondérance de son monde rural.

Les causes de la faiblesse de recouvrement fiscal :

- **La structure de l'économie** qui rend difficile et coûteux la fiscalisation des acteurs et favorise l'évasion fiscale. La part des activités rurales, de petites tailles et éparpillées sur un immense territoire, rend plus difficile la tâche de l'administration fiscale. Il est aussi certain que la prédominance de l'économie non bancarisée (seul 1 personne sur 15 possède un compte bancaire) et la corruption sont des éléments clés derrière le faible recouvrement fiscal. Bref, il est estimé que 40% du PIB officiel n'est pas soumis directement à l'impôt car il évolue en dehors des circuits de l'économie formelle⁶.

⁵ Article sur le Trésor Public, Judicaelle Saraléa, 17 octobre 2014

⁶ Voir, Andreas Buehn and Friedrich Schneider, Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised

- **La deuxième raison** est qu'il existe un certain nombre d'entreprises et d'activités enregistrées mais qui ne paient pas ou peu d'impôts pour des raisons réglementaires liées à leur situation financière ou leur secteur d'activités.

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

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

- **La quatrième raison** trouve son origine à l'intérieur des régies fiscales qui souffrent des carences suivantes :
 - Leurs ressources humaines sont insuffisantes - nombre d'inspecteurs insuffisant ;
 - Les incitations ne sont pas suffisantes pour motiver les inspecteurs et, surtout, les sanctions ne sont pas connues et guère appliquées pour minimiser la tentation de la corruption ;
 - La littérature économique a démontré que pour être efficace et fonctionner avec des coûts administratifs relativement raisonnables, le système de recouvrement de la TVA doit reposer sur un mécanisme de déclaration volontaire de la part des entreprises⁷. Or, ces mécanismes volontaires ne sont que rarement spontanés et imposent une éducation et un dialogue entre ces administrations et les contribuables. Il ne faut pas oublier que lorsqu'une entreprise choisit de s'immatriculer à la TVA par exemple, elle donne à ses fournisseurs aussi, une incitation à s'assujettir à la TVA.

- **La cinquième raison** est à rechercher dans le comportement des contribuables qui n'ont guère d'incitations à remplir leur devoir de citoyens, surtout que les risques de sanctions demeurent extrêmement faibles. Le poids relativement élevé de la fiscalité, notamment de la TVA avec un taux de 20%, incite aussi les entreprises à évader le système, surtout les petites entreprises car les démarches administratives leur sont coûteuses et sources de perte de temps. Les incitations volontaires sont dérisoires car pour beaucoup de contribuables, la faible offre de services et infrastructures publics n'encourage pas le civisme fiscal. En outre, et cela ne doit pas être négligé, la répartition inégale des charges fiscales est aussi un déterrent à remplir ses obligations fiscales car souvent un contribuable ajuste son comportement sur celui de ses concurrents, ou de ses connaissances, et si ces derniers ne paient pas ou peu d'impôts il y a de fortes chances qu'il n'en paie pas non plus. Ces arguments sont à la fois économiques, car l'entreprise qui paie des impôts est moins compétitive, et sociaux, car il est bien connu que les agents économiques raisonnent dans un contexte et que leur comportement est souvent

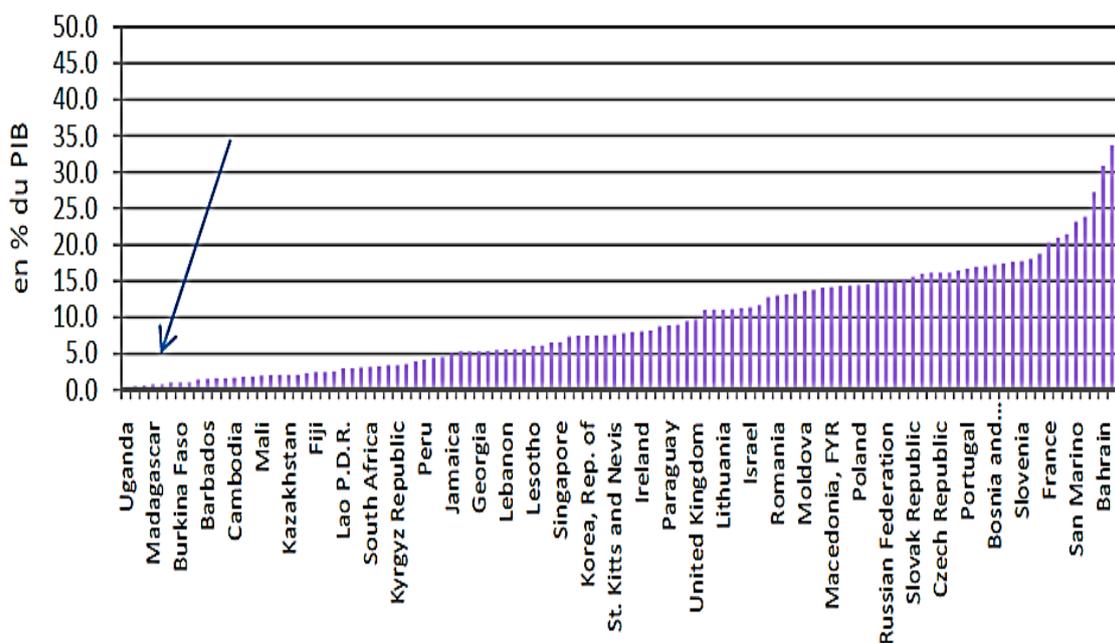
⁷ Cf., par exemple, R. Bird: VAT in Developing Countries and Transitional Economies, International Tax Dialogue, 15-16 March 2005, Rome

calqu é sur celui du groupe dans lequel il op ère⁸.

2.3. Une source inexploit ée : les revenus non fiscaux

Les recettes non fiscales de l'Etat malgache apparaissent anormalement basses é tant donn é la structure de l'économie. Par exemple, en pourcentage du PIB, les recettes non fiscales sont deux fois inf érieures à celles report ées par le Mali, trois fois inf érieures à celles de l'Afrique du sud et six fois moindres qu'au Lesotho.

Figure 7: Les recettes non fiscales de l'Etat malgache...loin du compte



Source : Rapport Principal Banque mondiale, Septembre 2011

Deux raisons laissent penser que les recettes non fiscales devraient être sup érieures à celles report ées dans le budget :

- La première est que l'Etat reste actionnaire dans de nombreuses entreprises publiques ou parapubliques. Si certaines sont déficitaires (JIRAMA) ; d'autres sont profitables comme la STAR (compagnie de boissons dont 30% est détenu par l'Etat), KRAOMA (société minière détenue à 70 % par l'Etat), TELMA (société

⁸ Pour un modèle expliquant ce comportement des agents économiques, cf. Banerjee A., A simple model of herd behavior, Quarterly Journal of Economics, 107(3), 1992.

t téléphonique) et plusieurs banques commerciales⁹. Le produit du portefeuille de participations de l'Etat totalise environ 24 milliards d'Ariary ou 12 millions de dollars par an, ce qui paraît une sous-estimation de la réalité

- La deuxième raison est que de nombreuses activités stratégiques paient des redevances, y compris les télécommunications, les transports et les mines, mais que celles-ci ne sont pas forcément incorporées dans le budget.

La faiblesse des recettes non-fiscales telles qu'elles apparaissent dans le budget de l'Etat malgache a donc un caractère artificiel car des redevances et des prises de participation sont effectivement payées mais sans être inscrites dans le budget (Annexe 3).

Section II : Les problèmes de financement du déficit à Madagascar : problèmes de la dette publique de 2010 à 2014

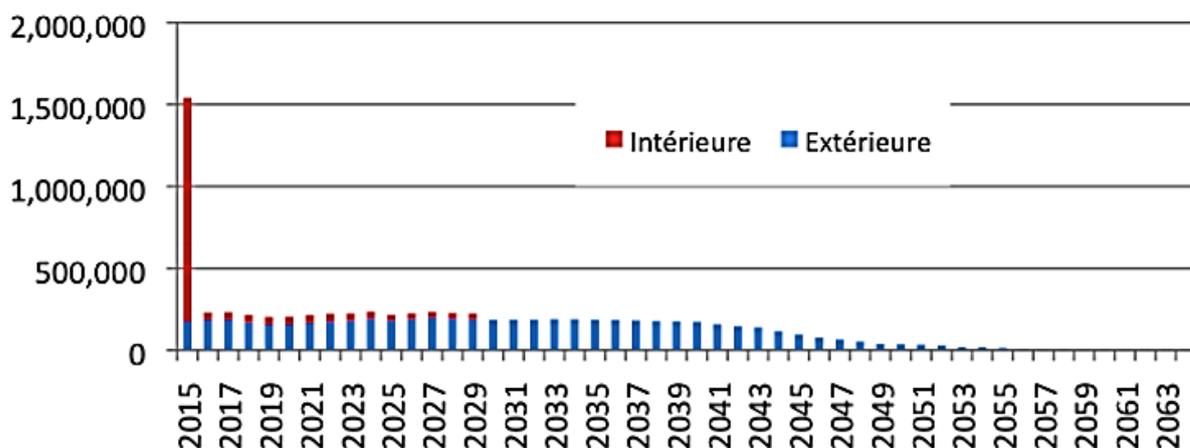
Un pays caractérisé par une situation du déficit chronique malgré l'application d'une politique d'austérité budgétaire notamment en 2011, 2012, 2013, et 2014, Madagascar finance la totalité de son excédent de dépenses par le recours à la dette tant interne qu'externe autrement dit la dette publique. Le recours à une augmentation des taux d'imposition ou bien l'élargissement des assiettes fiscales n'a jamais été observé.

1. La dette publique : un fardeau pour la génération future

Vu du profil de remboursement de la dette publique à Madagascar, le pays supportera les obligations liées à la dette jusqu'en 2055. Les dettes d'aujourd'hui seront donc supportées par la génération à venir. En effet, les amortissements et les charges d'intérêts de l'année *i* constitueront une charge pour les années à venir qui auront sûrement des répercussions pour la génération et le gouvernement futurs (blocage d'initiative gouvernementale).

⁹ Hors la BMOI (Banque malgache de l'océan indien), privée, les autres principales banques - BOA (Bank of Africa) ; BFV-SG (Banque pour le développement du commerce, Société égyptienne) ; BNI (Banque nationale Industrielle) - sont à capitaux publics, la part de l'Etat étant toujours minoritaire.

Figure 8: Profil de remboursement de la dette publique en Milliards d'Ariary



Source : Bulletin Statistique de la dette N 03

Les impacts de la dette pour la génération future :

- Emprunter pour financer des dépenses courantes est un moyen pour le gouvernement de se faciliter la tâche en reportant le poids de la dépense publique sur les générations futures, car celles-ci doivent payer le service de la dette et son amortissement. Ce sont les contribuables futurs qui supportent la charge de la dette. En effet, leur revenu réel diminue, car ils doivent payer les intérêts et les amortissements, sans pour autant bénéficier des retombées de la dépense en question pour compenser le sacrifice consenti.

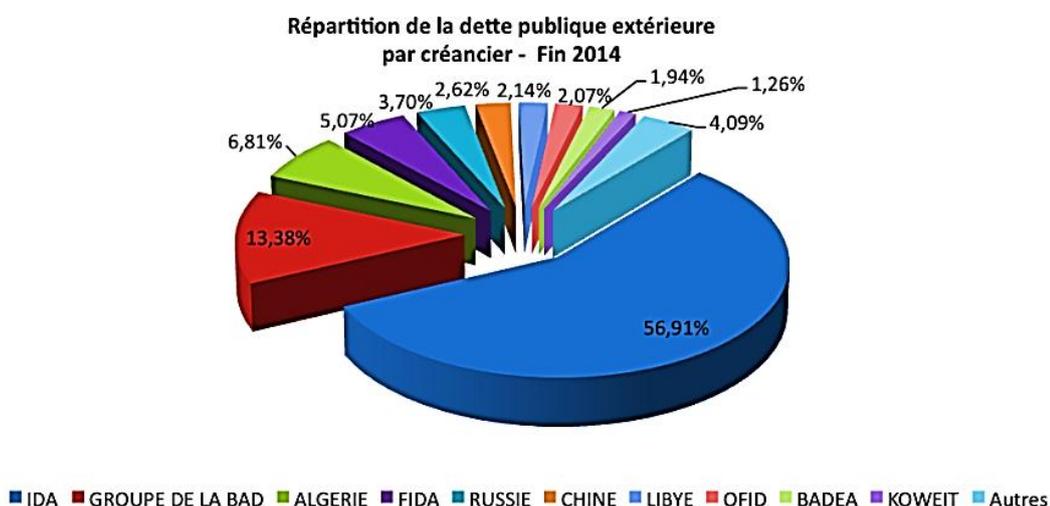
Cependant, si l'emprunt a été effectué pour des investissements productifs, les futurs contribuables en retireraient des bénéfices, et ces derniers devraient être comparés avec la charge de la dette, pour aboutir à un résultat net. Donc si la dette est engendrée pour financer des investissements productifs, cela permet de répartir le coût de cette dépense entre les générations qui en bénéficient. Dans ce cas, on peut tolérer l'emprunt. En conséquence, la distinction entre dépense de consommation et dépense d'investissement est primordiale. Mais pour le cas de Madagascar, comme évoqué précédemment, elle attribue plus de place aux dépenses de personnel.

- L'emprunt public est également un fardeau pour les gouvernements futurs car il réduit leur marge de manœuvre. Une collectivité qui dépense beaucoup s'expose à deux types de problèmes dans le futur. Le premier problème est de type financier, elle devra s'acquitter des intérêts et des amortissements, ce qui va grever d'autant sa marge d'autofinancement, c'est-à-dire son autonomie financière. Le second problème est d'ordre politique : si une collectivité finance aujourd'hui une dépense publique par l'emprunt, cela

va absorber une partie des recettes fiscales de demain. Les gouvernements futurs pourraient ainsi voir leur marge de manœuvre fortement diminuée. Si une grande partie des recettes fiscales est consacré au service et au paiement de la dette, ils pourraient ainsi se retrouver contraints dans leurs choix politiques et perdraient toute marge de manœuvre à cause des emprunts contractés par les gouvernements précédents. Evidemment, le financement par emprunt d'une dépense publique courante aggrave la situation

- Comme la majorité des dettes publiques malagasy sont de nature concessionnelle, contractées avec des bailleurs étrangers, le pays se trouve alors d'un temps à un autre dépendant vis-à-vis de ces derniers. En effet, suite à l'application de la politique d'ajustement structurel à Madagascar en 1990 après la crise de la dette, le pays est contraint de suivre la politique menée en direction des pays pauvres très endettés (PPTE) par le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale en contrepartie d'un emprunt ou annulation des créances impayables. Ceci constituerait donc un blocage aux politiques adoptées par le gouvernement futur.

Figure 9: Evolution de la dette extérieure à Madagascar en 2014



Source : Bulletin Statistique de la Dette N°03 ? Juin 2015

2. Le cercle vicieux de l'endettement

Comme précité plus haut, le déficit public de l'année i financé par le recours à la dette publique engendre une hausse de dépenses de l'année suivante $i+1$. En plus des dépenses de fonctionnement, d'investissement et de capital s'ajoute donc les intérêts de la dette autrement dit le service de la dette. Ce dernier concerne les amortissements et les intérêts que l'Etat doit payer à un moment dicté par le contrat avec des débiteurs. L'annuité est généralement payée chaque année. La dette consiste donc en même temps à financer un déficit d'une année et à creuser l'excès de dépense d'une autre. Puis ceci incite de nouveau les administrations publiques à contracter de nouvelle dette et donc de nouveaux intérêts et amortissements à payer et ainsi de suite. Cette situation concerne le cercle vicieux de l'endettement.

Tableau 16: Service de la dette de 2010-2014- en Milliards MGA

	2010	2011	2012	2013	2014
Service de la dette publique totale, dont :	1 841,5	1 885,4	2 089,5	2 159,6	1 880,2
Service de la dette publique extérieure, dont:	85,1	107,3	109	102	178,1
Principal	55	72,6	70,9	63,4	132,8
Intérêts	30,1	34,7	38,1	38,7	45,2
Taux d'intérêt effectif (%)	0,8	0,9	0,9	0,9	
Service de la dette publique intérieure, dont:	1 418,2	1 439,4	1 642,2	1 719,5	1 702,1
Principal	1 303,6	1 334,5	1 538,2	1 639,9	1 608,0
Intérêts	114,7	104,9	104,1	79,6	94,1
Taux Moyen Pondéré BTA (%)	9,3	9,6	7	6,4	8,2

Source: Bulletin Statistique de la dette N°3

Vu de ce tableau concernant le service de la dette, le déficit gonfle respectivement d'une valeur 1841,5 en 2010, 1885,4 en 2011, 2089,5 en 2012 ; 2159,6 en 2013 et de 1880,2 en 2014. Comme la nature des dépenses publiques reste majoritairement des dépenses de personnel, le recours à un tel intérêt ne mène l'économie à rien. Au lieu de financer des dépenses d'investissement capable de développer le pays à long terme la dette publique ne fait qu'aggraver la situation par le paiement d'une nouvelle charge chaque année. Ceci peut conduire à la fin par une insolvabilité et une faillite pour le pays.

Chapitre III : Les mesures ad équates pour maitriser le d éficit à Madagascar

Les recettes générées par le DE et l'IPVI ont connu une importante fluctuation entre 2005 et 2011, en fonction de l'importance du marché foncier. Les plus grandes rentrées enregistrées portent sur les années 2007 et 2008, années pour lesquelles la fiscalité des transactions foncières représentait entre 3 à 4,7 % de l'ensemble des rentrées fiscales totales, si elle varie pour les autres années autour de 1,5 %. La politique de promotion des investissements, notamment fonciers, en 2007 pourrait en partie expliquer le boom des transactions foncières, générant 71,6 milliards d'Ariary pour les deux années 2007 et 2008. La crise de 2009, à la fois politique, sociale et économique, a par la suite ralenti le marché foncier. Le faible pouvoir d'achat des ménages, lié à un IPVI à 24 % qui a incité à la sous – déclaration de la valeur des transactions sont à la source de la baisse des recettes à compter de cette année. Par ailleurs, plusieurs dispositions prises dans les différentes lois de finance ont contribué à cette diminution : exonération des immeubles à vocation agricole.

Dans le cas de Madagascar, Il est à noter qu'il faut accroître les recettes fiscales car le taux de pression est au plus bas –inférieur ou égale à 10% en (année 2016) ; le plus bas pour des pays qui sont sortis de crise bien que Madagascar n'a pas connu de guerre civile, fait-elle comprendre, alors que d'autres réalisent un taux de 20%. Toutefois, il faut préciser qu'il ne s'agit pas de créer de nouvelles taxes mais d'améliorer la collecte de ce qui est là à porté de main.

La directrice Africaine du FMI Antoinette Sayeh déclare : « *Madagascar présente actuellement un potentiel économique encourageant. Malgré le contexte difficile généré par le niveau bas des cours des matières premières et la sécheresse, les projections du FMI laissent entrevoir une croissance plus forte du PIB en 2016 qu'en 2015, grâce à l'augmentation de l'investissement public et au redressement des secteurs du tourisme, des textiles et de l'agriculture. L'inflation restera maîtrisée. Des réformes sont en cours, qui conduiront à un meilleur recouvrement des recettes intérieures et à des dépenses de meilleure qualité. Les nouvelles mesures qui ont été prises pour améliorer l'administration fiscale et douanière ont consisté à encourager le civisme fiscal, à décourager la fraude et à s'attaquer au vaste secteur informel... ».*

Le ministre malgache des Finances pour sa part indique que le renforcement du système financier est en cours. Il développe une politique budgétaire prudente de manière à éviter l'accumulation d'arriérés et pour que la dette publique reste gérable. En tout cas, le ministre des Finances a encore une fois insisté sur la cohérence et la synergie des stratégies entre les services des Douanes et ceux des impôts, voire jusqu'au ministère du Commerce. Des entreprises sont connues pour être des gros importateurs mais au final, l'impôt que ces sociétés s'acquittent ne peut correspondre à leurs activités.

Section I : Politique fiscale d'élargissement de la recette

1. Intégration des secteurs informels dans le formel

Le secteur informel est incontestablement un phénomène qui a pris de l'ampleur au cours des dernières années dans les pays en voie de développement selon le Bureau International du Travail (BIT). Les études montrent que d'une part, ces pays sont confrontés à l'insuffisance des revenus fiscaux dont l'une des principales causes est le poids grandissant du secteur informel dans leur économie. D'autre part, les pays en développement font face à une concurrence fiscale ardue comme les autres pays. La concurrence contraint les gouvernements des pays en compétition à ne pas fixer un taux d'imposition au-dessus d'un certain niveau afin d'attirer les investissements. Et aussi, les gouvernements ne vont jamais fixer un taux d'imposition au-dessous d'un certain niveau pour s'assurer un minimum de revenu fiscal.

Depuis plusieurs années, le secteur informel prend de l'envergure dans les pays en voie de développement, notamment en Afrique. Madagascar n'est pas épargné dans ce fléau (près de 2 280 500 unités de productions sont classées informelles en 2012). Dans le pays, cet ensemble d'unités de production qui ne tient pas de comptabilité et qui n'est pas enregistré dans la statistique nationale s'avère de plus en plus pesant dans le PIB. En effet, la valeur ajoutée créée par ces Unités de Productions Informelles représente environ 24% du PIB, soit près de 4 840 Milliards MGA. Malgré cette importance, ce secteur est un véritable handicap pour l'économie car la grande majorité de ses activités échappent à la fiscalité, créant ainsi un manque à gagner important dans la Recette Totale de l'Etat. De plus, les données concernant le secteur informel sont difficiles à obtenir. Par conséquent, les politiques économiques courantes sont aussi difficiles à mettre en œuvre.

Faut-il donc « *formaliser* » ce secteur pour résoudre tous ces problèmes ?

A première vue, une réponse affirmative paraît évidente. Transformer ce secteur en formel, du moins une grande partie, serait une relance assurée pour l'économie malgache: les recettes fiscales de l'Etat augmenteraient considérablement permettant ainsi de dépenser plus pour l'amélioration de l'infrastructure, la productivité nationale connaîtrait aussi une hausse car de nouveaux capitaux seraient disponibles grâce à la régularisation des différents actifs,... bref, l'économie se rétablira. Cependant, la réalisation de cette transformation suscite beaucoup de débats car une telle action est très délicate pour le pays. Entreprendre une telle action n'est pas chose aisée. Premièrement en raison de la taille et de la diversité des Unités de Production Informelles à Madagascar : elles sont si nombreuses qu'il faudrait un temps considérable pour toutes les régulariser. Pourtant, cette « régularisation » ne devrait pas être lente car, en attendant d'être régularisées, les travailleurs n'auront pas d'emploi et cela va conduire à une crise généralisée de chômage. Deuxièmement, la fiscalisation de ces activités qui rapportent relativement peu pourraient susciter de la frustration au sein de ces personnes. Cette situation pourrait ainsi résulter en une nouvelle crise sociale. La solution serait donc de trouver l'équilibre entre une mesure efficace et qui n'est pas trop pesante pour cette grande partie de la population active.

Dans cette perspective, l'action du gouvernement doit se focaliser sur deux principales formes portant sur les politiques de formalisation et sur le soutien à la formalisation.

Politiques de formalisation

Si les opinions divergent sur l'adoption par les gouvernements de politiques de formalisation et sur la conception même de ces politiques, les spécialistes s'accordent néanmoins sur plusieurs questions. Il n'existe pas de stratégie unique adaptée à toute circonstance. Le succès ou l'échec des mesures de formalisation dépend des mesures elles-mêmes autant que des circonstances politiques, économiques, sociales et culturelles particulières à leur mise en œuvre. Une stratégie ayant fait ses preuves dans un pays donné ou pour un secteur donné peut s'avérer inadaptée dans un autre pays ou secteur. L'autre conclusion partagée par la plupart des spécialistes porte sur l'importance de la communication. Les gouvernements doivent informer tous les acteurs du secteur informel des mesures qu'ils adoptent.

Les différentes stratégies de formalisation se basent généralement sur les façons de voir le secteur informel. L'école légaliste estime qu'une réduction des obstacles à la formalité et un accès facilité aux capitaux devraient suffire à inciter les entreprises non immatriculées à se faire connaître, à emprunter des capitaux, à tirer avantage d'un statut officiel et, ce faisant, à améliorer leur productivité, voire à commencer à échanger et à croître. L'école structuraliste considère quant à elle qu'un contrôle plus strict du respect des réglementations ainsi qu'une lutte contre l'évasion fiscale permettraient d'éradiquer l'informalité. Et pour finir, l'école dualiste estime que la meilleure approche à l'élimination des entreprises informelles est de soutenir la création de nouvelles entreprises formelles et le développement des entreprises formelles existantes.

Suivant l'approche à multiples segments présentée supra, la meilleure stratégie de formalisation serait clairement une combinaison d'éléments tirés de diverses stratégies. De fait, selon les bonnes pratiques, il faudrait développer un ensemble complet d'initiatives politiques permettant de promouvoir la cohérence et de renforcer les synergies positives entre les actions. De surcroît, l'expérience prouve l'importance de la mise en œuvre.

Soutien à la formalisation

Les gouvernements peuvent aussi soutenir la formalisation des emplois, en adoptant des politiques assurant en priorité : a) un soutien aux travailleurs pour qu'ils sortent du secteur informel ; b) une protection sociale de base pour ceux qui restent dans le secteur informel.

L'incidence de l'informalité est particulièrement élevée parmi les travailleurs non qualifiés. Les stratégies de formalisation sur le marché du travail doivent donc surmonter cet obstacle structurel afin d'obtenir une transition réussie vers le marché du travail formel. Développer ou monter des systèmes de formation coûte néanmoins du temps et de l'argent. Les investissements d'aujourd'hui pourraient ne pas être rentables pendant plusieurs années, voire plusieurs décennies. Pis, les personnes se trouvant aujourd'hui sur le marché du travail pourraient ne plus être disponibles. En conséquence, les politiques éducatives doivent prendre en compte les conditions initiales et fournir également une formation et un soutien à l'éducation pour les personnes se trouvant dans l'économie informelle. Heureusement, dans de nombreux pays, l'économie informelle a également développé ses propres institutions de formation et d'éducation. Au niveau fondamental, les décideurs

politiques devraient garantir les standards minima quant à la fourniture de programmes de formation, afin de préserver la qualité des compétences et de l'améliorer peu à peu. Une telle approche pourrait être combinée avec un soutien à la reconnaissance globale des compétences à l'extérieur de réseaux sociaux particuliers.

Une modernisation et une réforme du système d'imposition devraient figurer parmi les efforts quant à l'emploi informel – surtout au niveau supérieur du secteur. Cela pourrait surtout signifier des changements en termes d'administration des impôts, et n'est qu'en partie lié à l'abaissement des taux d'impôts marginaux. La mise en œuvre de réformes de l'immatriculation des contribuables, l'harmonisation des réglementations en matière d'administration des impôts, la mise à jour régulière des registres des contribuables et des entreprises et l'introduction d'une mesure d'auto-évaluation peuvent entraîner un apport de revenus fiscaux, un meilleur respect des lois, moins de fraude et de corruption. En outre, l'adoption de régimes fiscaux simplifiés et de réglementations claires quant aux prélèvements et abattements sont des éléments clés pour le respect de la loi. L'efficacité de ces systèmes sur la réduction de la taille de l'économie grise peut néanmoins en partie dépendre des capacités des agences du gouvernement à proposer des services publics appréciés par le contribuable.

Neuf recommandations de politique économique à destination du secteur informel

Reconnaissance, suivi de l'informel et évaluation des politiques

1. Adopter officiellement les définitions internationales du secteur informel dans les ministères concernés (essentiellement, le ministère des Finances et le ministère de l'Emploi).
2. Conduire une enquête sur le secteur informel régulière et utiliser ses résultats pour intégrer le secteur informel dans les comptes nationaux.
3. Mettre en place des dispositifs d'évaluation d'impact des politiques envers le secteur informel.

Transparence et simplification administrative

4. Fixer et appliquer des règles simples pour l'enregistrement, identiques pour toutes les entreprises individuelles et au niveau national.
5. Appliquer un taux d'imposition uniforme à toutes les entreprises individuelles (qu'elles soient formelles ou informelles), fixé à un bas niveau.

Politiques ciblées

6. Développer les institutions de finance et de microfinance à destination du secteur informel.
7. Définir des programmes de formation ciblés à l'attention des micro-entrepreneurs et des employés du secteur informel.
8. Promouvoir la création de réseaux professionnels au sein du secteur informel, dans le but de renforcer l'intégration avec le secteur formel (public et privé) et d'améliorer la connaissance des marchés.
9. Adapter le programme de sécurité sociale volontaire aux besoins du secteur informel.

Source : afd, Conférences et séminaires 6, décembre 2012, « L'économie informelle dans les pays en développement »,

2. Sécurisation foncière

L'insuffisance des mesures de sécurisation foncière constitue un obstacle empêchant la promotion des activités agricoles, une contrainte à la protection de l'environnement, et une limite pour les investisseurs à venir s'installer sur le territoire puisque la sécurité de leurs investissements dépend de celle de leur fond foncier. L'insécurité en matière foncière les expose à d'éventuelles révocations et contestations de la part d'éventuels occupants ou propriétaires. En effet, d'immenses superficies de terrains demeurent largement non immatriculés et non cadastrés mais occupés de façon irrégulière. Les propriétaires ou occupants de ces terres eux-mêmes se trouvent dans l'incapacité de produire des titres de propriété faute de preuves puisqu'ils les ont obtenus de leurs prédécesseurs verbalement, en présence de témoins ou non. Ainsi, force est de constater qu'il manque de garantie de sécurité de l'occupation de l'espace, et qui expose à la fois les populations locales et les investisseurs à des contestations engendrant des conflits domaniaux et remettant en cause leur situation foncière. Ainsi, dans le cas de Madagascar force est de constater que le secteur foncier s'avère être un grand potentiel permettant d'élargir les ressources fiscales de l'Etat.

L'enjeu de pérennisation financière interne de la réforme foncière :

L'adoption de la nouvelle politique de réforme foncière adoptée en 2005 traduit la volonté politique du Gouvernement malagasy à mettre en place des actions qui visent à sécuriser les propriétaires inscrits et à formaliser ceux qui sont encore sous le régime de l'appropriation coutumière. La mise en œuvre et la pérennisation d'une politique de sécurisation des propriétés foncières et de leurs transactions nécessite la mise à disposition d'un fonds conséquent qui devrait à long terme s'autonomiser des appuis du financement international. Par ailleurs, cette gestion devrait rapporter à l'Etat des recettes conséquentes pour pouvoir mettre en place une administration efficiente, un des signes de la bonne gouvernance foncière. Dans cette optique, la prise en main du financement et la pérennisation financière de la réforme ont déjà bénéficié d'une réflexion approfondie menée par la VPDAT en collaboration avec ses partenaires – clés pour aboutir à la création d'un Fonds National Foncier (FNF).

Quels sont les enjeux financiers de la mise en œuvre de la politique foncière ? A combien s'élèvent les dépenses allouées au secteur foncier, et quelles sont les retombées financières

directes dans le budget général de l'Etat ? Une première compilation menée par l'Observatoire du Foncier vise à établir un bilan financier de la sécurisation foncière. Cette compilation porte : D'une part sur les dépenses (fonctionnement, investissement) allouées au secteur foncier et d'autre part sur les recettes directes et indirectes générées au niveau du budget général de l'Etat par les circonscriptions domaniales et topographiques, et par les recettes fiscales générées par la fiscalisation des transactions foncières.

La fiscalisation des transactions foncières constitue une des sources de recette pour le budget général de l'Etat. Si la fiscalisation de la propriété foncière, constituée par l'IFT et l'IFPB bénéficie intégralement aux Communes, la fiscalité des transactions foncières, constituée par le droit d'enregistrement (DE) des actes de mutation, et de l'Impôt sur les Plus-Values Immobilières (IPVI), sont reversées au budget de l'Etat. Dans les Communes rurales, droits de mutation à titre gratuit pour les donations et les mutations par décès.

Les recettes sont remontées en 2011 (16 milliards d'Ariary), expliquées par la prospérité des ventes de terrains en lotissement.

Les différentes statistiques établies dans les sections précédentes amènent à engager deux grandes réflexions : Le bilan financier des activités de gestion des domaines de l'Etat et de sécurisation des propriétés immatriculées fait apparaître une part importante des dépenses (4 à 5 milliards par an) qui ne sont pas compensées par les recettes (autour de 1 milliard par an). Le concept de compensation n'aurait pas de raison d'être car la politique de sécurisation foncière devrait viser à instaurer un service public accessible aux usagers et qui exclut toute visée de rentabilisation. Il est par contre important de promouvoir l'intégration dans le circuit formel des transactions foncières et leur fiscalisation, en tant que source de recettes. Cette promotion devrait être le résultat d'un savant montage entre la sensibilisation civique des propriétaires et acquéreurs, la transparence de l'évaluation des valeurs de terrain, et l'accessibilité des taux appliqués (DE, IPVI) qui dans l'idéal ne devrait pas excéder 10 %.

3. Lutte contre la corruption : fraudes et évasion fiscale

Reformer les systèmes fiscaux peut favoriser le développement en renforçant l'autonomie des gouvernements. Cela peut aussi susciter des réformes plus vastes.

Ceux qui s'efforcent de résorber les déficits dus à la crise dans les économies développées, augmentant les impôts ou réduisant les dépenses, devraient songer aux pays en développement. Pour ceux-ci, même en période de croissance, relever les défis budgétaires est une gageure.

Taux et tranches d'imposition sont des préoccupations lointaines lorsqu'on n'a pas de quoi s'offrir un système efficace de recouvrement de l'impôt, comme c'est le cas pour beaucoup de pays pauvres. Malgré leurs efforts récents pour générer des recettes, dans la moitié des pays d'Afrique subsaharienne, les recettes fiscales représentent moins de 15 % du PIB, contre 35 % en moyenne dans les pays de l'OCDE et 23 % en Amérique latine. Dans ces conditions, il est difficile pour un État de bien fonctionner, et plus encore de fournir des services sociaux ou d'améliorer le climat des affaires, par exemple.

«Des milliards d'Ariary sont concernés par l'évasion fiscale à partir de Madagascar »
L'affirmation citée dans la dernière livraison de La Revue MCI est de Jean-Claude Razaranaina, directeur général du Service de renseignements financiers de Madagascar (SAMIFIN). Ce dernier attire ainsi l'attention de tout un chacun sur la nécessité de mener des réflexions sur la rigueur à apporter au Code général des impôts. Pour l'heure, il y a un vide juridique sur l'incrimination de l'évasion fiscale à Madagascar.

Mais qu'est-ce que l'évasion fiscale ? Il s'agit d'éviter ou de réduire l'impôt en assujettissant le patrimoine ou le bénéfice dans un pays différent de celui où ils devraient être soumis. Il y a ainsi une volonté manifeste de déplacer l'ensemble ou une partie du patrimoine vers un autre pays. Et parmi les impôts qui ne sont pas à l'abri d'une évasion fiscale, on peut citer l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les revenus salariaux et assimilés, l'impôt sur les revenus des capitaux mobiliers et l'impôt sur la plus-value immobilière.

Les moyens d'action pour lutter contre la corruption

- Réformes judiciaires
 - Établissement de lois protégeant les personnes dénonciatrices de la corruption
 - Déclaration régulière de patrimoine des juges avant la prise de leur fonction et pendant l'exercice de leur fonction ;
 - Établissement de lois obligeant la composition des pouvoirs publics par les différents partis politiques du pays ;
 - Établissement de lois précisant les conditions d'admission pour l'obtention des postes au sein de l'administration ;
 - Réforme de la constitution visant à restreindre les pouvoirs décisionnels des hauts placés administratifs aux justes nécessaires.

- Réformes administratives
 - Décentralisation des pouvoirs de décision des agents administratifs pour rendre le coût de la corruption plus élevé mais aussi pour rendre difficile la corruption du fait qu'il est plus compliqué de corrompre un groupe d'individu que d'en corrompre un seul ;
 - Mise en place de nouveaux systèmes informatisés de traitement et d'organisation des données au sein des entités publiques pour mieux contrôler les flux monétaires et matériels y circulant ;
 - Déclaration régulière de patrimoine des hauts fonctionnaires les plus susceptibles d'être touchés par la corruption.

- Réformes structurelles
 - Mise en place d'une entité spéciale qui contrôle le budget de l'Etat et l'organigramme des entités politiques ;
 - Élargissement des champs d'action des entités de lutte contre la corruption en y intégrant les politiciens rivaux du pays ;

- Publication des faits interceptés de corruption dans les médias surtout dans ceux de l'État pour rendre la masse populaire informée mais surtout pour sécuriser les autorités ayant interceptés les faits de corruption.

Section II : Restructuration des dépenses publiques

Comme on l'a vu dans la section précédente, les dépenses de l'État sont quasiment oisives pour la majorité si l'on ne veut citer que les dépenses de personnels (les avantages des cadres fonctionnaires, l'existence des «fonctionnaires fantômes») qui ont connu d'importantes ascensions depuis 2009.

En même temps l'État a pratiqué une politique budgétaire la moitié de la période 2009-2014. Les dépenses étaient censées amener l'économie à une croissance mais au contraire, elles n'ont fait que creuser l'endettement du pays ainsi que le déficit global des OGT. Les causes ? C'est parce que ces dépenses n'ont pas été efficace au point de redressement de l'économie :

- Le secteur primaire qui occupe près de 80 % de la population active n'est pas du tout rentable du fait qu'il ait été éligé par les politiques de relance de l'État.
- La dette n'est pas soutenable mais au contraire elle amène le pays à un endettement plus ardu.
- Les dépenses oisives de l'État n'ont fait l'objet, pour presque leur totalité que de simples dépenses infrastructurelles dans des secteurs peu productifs.

La solution serait alors pour l'État, s'il décide encore d'appliquer une politique de relance, de restructurer ses dépenses en faveur des secteurs plus ou moins capables d'amorcer le mécanisme de cette politique. Les dépenses peuvent être affectées au secteur primaire en commençant pas à pas avec la sécurisation foncière des agriculteurs. Par la suite, l'État peut entamer des politiques qui visent à soutenir le revenu des agriculteurs par le biais d'une mise en place d'un «prix garanti¹⁰» par exemple. Comme le marché des produits agricoles n'obéit pas forcément à la loi du marché classique, la mise en place d'une telle politique serait bénéfique pour ce secteur si l'on veut qu'il contribue à max à la croissance économique. Les dépenses de l'État devraient être donc affectées à ce secteur s'il veut

10 Le système de prix garanti est un système qui sécurise les producteurs agricoles des instabilités du marché agricole. Il se traduit par la mise en place d'un prix institutionnel préétabli par les pouvoirs publics face auquel les agriculteurs vendent le sur produits. De ce fait l'offre des produits se retrouve stabilisée conduisant à une hausse de celle-ci et donc du revenu des 80 % de la population active qui à son tour fera monter le PIB mais aussi les recettes fiscales de l'Etat.

appliquer une politique de relance. Mais la mise en place de ce système devrait s'accompagner d'une politique fiscale accrue dans les autres secteurs mais aussi la soutenabilité des dettes publiques. Par contre son effet s'étalera sur le long terme et pourra amener le pays au développement durable.

Par ailleurs, les dépenses de l'État peuvent être aussi restreintes au niveau des dépenses de fonctionnement qui sont jugées trop excessives par rapport à celles des autres pays se retrouvant dans le même cas que Madagascar. L'élimination de la corruption serait un atout tout comme l'élimination des documents illégaux sur lesquels les fonctionnaires fantômes se reposent.

Le but général est ici d'affecter les dépenses aux secteurs les plus pertinents. Le secteur secondaire constitue l'un des leviers les plus efficaces de n'importe quelle économie dans le monde mais malheureusement celui-ci est négligeable à Madagascar si les quelques firmes internationales comme les zones franches ne s'implantent pas dans l'économie. L'État doit donc faire en sorte que ce secteur se développe via ses dépenses productives. Le moyen le plus simple d'y parvenir serait d'attirer les investisseurs étrangers via une politique monétaire.

Section III : Synthèse des mesures proposées

La stratégie de réformes proposée s'articule autour de trois axes séquentiels et complémentaires :

- dans un premier temps de chercher à augmenter la capacité financière de l'Etat malgache, qui reste une des plus faibles au monde.
- Ensuite, il faut améliorer l'utilisation de ces ressources : L'idée est de commencer par accroître les ressources tout en s'interrogeant sur comment les allouer par rapport aux priorités du pays.
- Se donner la capacité de gestion pour que ces choix soient respectés dans la pratique budgétaire. Exemple : l'informatisation de la chaîne de la dépense.

Ces trois axes sont aussi complémentaires : par exemple, le recouvrement fiscal est fonction de la perception qu'ont les contribuables de la capacité de l'Etat à utiliser efficacement ses revenus. De même, un choix de dépense n'est optimal que s'il prend en compte la capacité de l'administration à s'assurer que ses fonds arrivent bien aux

destinataires souhaités et qu'ils ne sont pas, par exemple, captés par des intermédiaires le long de la chaîne de la dépense. De plus amples détails sont proposés dans le tableau de l'annexe 4.

CONCLUSION

Principal instrument à la portée de l'administration publique pour intervenir dans l'économie, le budget retrace toutes les dépenses et les recettes de l'Etat pendant une année. Ceci peut être un excédent -c'est-à-dire que les recettes excèdent les dépenses autrement dit un solde positif- ou un déficit pour le cas d'un solde négatif. Le déficit public, un phénomène chronique dans la majorité des pays du monde tant riche que pauvre, constitue une initiative gouvernementale via les diverses politiques budgétaires afin de relancer une économie en dépression. Cet excès de dépenses par rapport aux recettes peut être financé de deux manières soit par la politique fiscale soit par la politique d'emprunt intérieur ou extérieur. Cause de différent débat, ce dernier étant le principal objet de la controverse entre l'approche classique et keynésienne. Les classiques proscrirent tout déséquilibre budgétaire, ils nient toutes formes d'intervention étatique dans l'économie. Quant aux keynésiens, ils affirment la nécessité des pouvoirs publics pour réguler l'économie à travers les politiques économiques.

Pour le cas de Madagascar, les deux types de politiques budgétaires, Politique de relance et Politique d'austérité, s'alternent depuis 2010 à 2014. Le pays n'a jamais connu une situation d'excédent budgétaire sauf pour l'année 2011 pendant la période de la transition. L'application d'une politique d'austérité budgétaire ainsi que la suspension du financement extérieur après la crise de 2009 étant les causes. Afin de combler l'écart entre les ressources et les charges publiques, l'Etat a contracté des dettes au niveau interne par émission des BTA, par emprunt auprès des banques commerciale ou par le recours à des avances statutaires à la Banque Centrale, et au niveau externe.

L'analyse du déficit public de l'Etat a permis d'évoquer les problèmes rencontrés par le pays durant 2010-2014 qui contrainst l'efficacité de la politique budgétaires adoptées. La nature des dépenses étant le premier blocage à cette efficacité Ces dernières constituent pour la majeure partie des dépenses oisives pour la croissance. Au niveau de la recette, le taux de pression ainsi que le taux de recouvrement fiscale étant faibles la restriction des recettes fiscales en est la conséquence. De plus, Madagascar regorge plus d'entreprises informelles que formelles engendrant encore plus une diminution des impôts collectés. Cette insuffisance au niveau de la fiscalité malagasy oblige les autorités publiques à recourir à l'endettement pour le financement du déficit. Or cela pénalise la génération future. Le remboursement de l'obligation liée à la dette la condamne à contribuer plus en

termes d'impôts dans le futur.

A titre de recommandation, il s'avère important d'intégrer toutes les entreprises informelles dans le formel en perfectionnant les administrations fiscales en matière de collecte d'impôts et d'éviter les fraudes ainsi que la corruption. Afin de garder le nombre des entreprises formelles et d'inciter celles qui exercent leurs activités dans le noir, l'autorité fiscale doit entreprendre un taux d'imposition incitatif. Dans le but d'atteindre une recette fiscale souhaitable, la sécurisation foncière étant également une solution pour maîtriser le déficit.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- ❖ Andreas B., Friedrich S. 2007-9 “Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries”, Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal, Vol. 1
- ❖ Gregory M. et Mark .P. Taylor, 2014 «Principe de l' économie », 1040 p.
- ❖ Raymond F., «L' élaboration du budget de l'État », 17p.
- ❖ Raymond M. septembre 2000 «Finances publiques », 420p.

REVUES

- ❖ Banque de France. «Dettes publiques, politique monétaire et stabilité financière »: 262p
- ❖ BANERJEE A, 1992. «A simple model of herd behavior » in Quarterly Journal of Economics: 107(3)
- ❖ NONORGUES H, J. LABORDE, 1970. «La fiscalité et le développement des pays du tiers mondes »: 90 p.
- ❖ Julien M, Benoit M, J. G. SAHUC «La crise de la dette souveraine et la politique monétaire »: 14p
- ❖ Organisation de coopération et de développement économique, 1987 «statistique de la dette extérieure »: 31p
- ❖ Bird R, 15-16 March 2005. «VAT » in Developing Countries and Transitional Economies, International Tax Dialogue, Rome.
- ❖ Vito T, Howell Z, Mars 2001. «La politique fiscale pour les pays en développement »: 26p

ARTICLES

- ❖ La Tribune, *Une solution pour alléger la dette publique*
- ❖ RBC Gestion mondiale d'actif, Repère économique, *Comment composer avec le problème de la dette publique*

WEBOGRAPHIE

- ❖ <http://www.tresorpublic.mg/>
- ❖ <http://www.instat.mg>
- ❖ <http://www.perspective.usherbrook.ca/>
- ❖ <http://www.banquemonddiale.org/>

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

<i>Annexe 1: Les principaux impôts collectés à Madagascar</i>	<i>xi</i>
<i>Annexe 2: Corrélation entre performance fiscale et niveau de développement.....</i>	<i>xvi</i>
<i>Annexe 3: Estimations des redevances payées par an mais pas incluses dans le budget.....</i>	<i>xvii</i>
<i>Annexe 4: Synthèse des réformes proposées</i>	<i>xviii</i>

Annexe 1: Les principaux impôts collectés à Madagascar

IMPOTS	ASSIETTE	TAUX
<p>Impôt sur les Revenus (IR)</p> <p>Impôt annuel sur les bénéfices et revenus des personnes physiques ou morales</p>	<p>Revenus réalisés par les personnes physiques ou morales non soumises à l'IRSA dont le chiffre d'affaires hors taxe est supérieur ou égal à Ar. 20.000.000 ou par celles optant pour le régime du réel</p>	<p>IR : 25% pour la généralité des entreprises</p> <p>Minimum de perception :</p> <p>. 100.000 Ar + 5 ‰ CA : Activités agricole, artisanale, minière, hôtelière, tourisme, industrielle ou de transport (*)</p> <p>. 320.000Ar + 5 ‰ CA : Autres activités</p> <p>. 1 ‰ CAHT pour les contribuables vendant des carburants au détail.</p> <p>Institutions de microfinance mutualistes : affranchissement de l'IR et du minimum de perception pendant les cinq premiers exercices à compter de leur date de constitution définitive et réduction de 50% jusqu'au 10^{ème} exercice</p> <p>Institutions de</p>

		<p>microfinance non mutualistes :</p> <p>affranchissement de l'IR et du minimum de perception pendant les cinq premiers exercices à compter de leur date de constitution définitive.</p> <p>IR : 10% sur le montant des sommes payées en rémunération des prestations de toute nature matériellement fournies ou effectivement utilisées à Madagascar</p>
<p>Impôt Synthétique (IS) (art. 01.02.01 du CGI et svts)</p>	<p>Personnes physiques ou morales et entreprises individuelles exerçant une activité indépendante et dont leur chiffre d'affaires annuel, revenu brut ou gain estimé hors taxe sont inférieurs ou égal 20.000.000 Ar</p>	<p>Taux : 6%</p> <p>Minimum de perception : 16. 000 Ar</p>
<p>Impôt sur les Revenus Salariaux et Assimilés (IRSA) (art.01.03.02 du CGI et svts)</p>	<p>Salaires, rémunérations, indemnités diverses, avantages en nature (véhicule, loyer, domestique, autres)</p>	<p>. RI < Ar 100.000 = Ar 200</p> <p>. RI < Ar 140.000 = Ar 500</p> <p>. RI < Ar 160.000 = Ar 2.000</p>

		<p>. RI < Ar 180.000 = Ar 4.000</p> <p>. RI > Ar 180.000 = 25%</p>
<p>Impôt sur les Revenus des Capitaux Mobiliers (IRCM)</p> <p>(Art.01.04.01 du CGI et svts)</p>	<p>. Intérêts, revenus, produits des emprunts</p> <p>. Intérêts des bons de caisse</p> <p>. Tantièmes, jetons de présence, frais et autres rémunérations à l'administrateur ou aux membres du conseil d'administration</p> <p>. Lots et primes de remboursement aux créanciers et porteurs d'obligations des sociétés et entreprises</p> <p>. Revenus des créances, dépôts, cautionnements</p> <p>. Revenus de placements dans les institutions financières</p> <p>. Intérêts des comptes courants créditeurs d'actionnaires ou associés</p>	<p>25%</p>
<p>Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)</p> <p>(Art.06.01.01 du CGI et svts)</p>	<p>. Toute personne ou organisme dont chiffre d'affaires annuel hors taxe supérieur ou égal à</p>	<p>0% pour les opérations d'exportation</p> <p>20% taux de droit commun</p>

	200.000.000 Ar Assujettissement sur option : personnes dont chiffre d'affaires annuel hors taxe inférieur à 200.000.000 Ar avec comptabilité certifiée par commissaire aux comptes	
Impôt sur les plus-values immobilières (IPVI) (Art. 01.05.01 du CGI et svts)	Plus-values réalisées par les personnes physiques lors cession à titre onéreux de biens immobiliers	25%
Impôt Foncier sur les Terrains (IFT) (art.10.01.01 du CGI et svts)	Impôt sur la valeur estimative du terrain, en fonction de la culture pratiquée	Tarif exprimé en Fmg/ha (1ère cat. à 5ème cat.) 1% valeur vénale (6ème cat.)
Impôt Foncier sur la propriété bâtie (IFPB) (art.10.02.01 du CGI et svts)	Basé sur la valeur locative (fixée par la Commission d'évaluation)	Taux voté par la Commune Taux maxima : 10% Taux minima : 5% Minimum de perception : Ar 2.000/immeuble
Impôt de licence sur les alcools et les produits alcooliques	Dû sur la vente des produits alcooliques	Tarif suivant catégorie des licences (2 catégories) :

(art. 10.06.01 du CGI et svts)		<p>Maxima : 200.000 Ar</p> <p>Minima : 100.000 Ar</p> <p>Etablissements de nuit : majoration de 50%</p> <p>Taux de licence foraine : 5000 Ar/24h</p>
<p>Droit d'accises (DA)</p> <p>(art. 03.01.01 du CGI et svts)</p>	<p>Droit perçu sur certains produits, fabriqués ou importés tels que : boissons alcooliques, tabacs, communication par téléphone</p>	<p>Taux : de 5 à 326%</p> <p>(suivant tableau DA)</p>
<p>Prélèvement sur les produits des jeux</p> <p>(art. 03.02.10 du CGI et svts)</p>	<p>Prélèvement libératoire de la TVA effectué sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> . produit des jeux d'argents pratiqués dans les cercles, maisons de jeux . toute opération offerte au public faisant naître l'espérance d'un gain acquis par voie du sort y compris gain de pari mutuel de toute nature, sweep, sweepstake 	<p>30%</p>
<p>Droits d'enregistrement</p> <p>(Art. 02.01.01 du CGI et svts)</p>	<p>Droits assis sur l'enregistrement de tous les actes entraînant le transfert de biens proportionnels à la valeur des biens</p>	<p>Immeubles : 6%</p> <p>Bail à durée limitée : 1% et 2%</p> <p>Cession de parts : 2%</p> <p>Actes de sociétés : 0,5% sur capital</p>

		Min. de perception : 10.000 Ar
--	--	-----------------------------------

Source: Economic Development Board of Madagascar (EDBM)

Annexe 2: Corrélation entre performance fiscale et niveau de développement

La performance fiscale dépend des caractéristiques du pays

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

- a. Plus la part de l'agriculture est importante dans l'économie, plus les recettes fiscales sont faibles car ce secteur est majoritairement informel et dispersé sur l'ensemble du territoire ;
- b. Une plus grande ouverture vers l'extérieur se traduit par plus de revenus car il est plus aisé de fiscaliser le commerce international.
- c. Un revenu par habitant élevé se traduit par une meilleure performance fiscale car il correspond généralement à une plus forte capacité administrative à collecter des impôts ;
- d. Une démographique galopante tend à réduire l'effort fiscal car il y est plus difficile d'identifier les contribuables (qui sont en général jeunes),
- e. Une hausse de l'inflation est associée avec une baisse de la performance fiscale (« effet Tazi ») car la base fiscale tend à diminuer (retards dans l'ajustement) et qu'il devient plus facile pour les autorités de recourir à l'inflation tax;
- f. Un système financier développé favorise le recouvrement fiscal par sa contribution aux facilités de paiements et de suivi des contribuables ;
- g. La bonne gouvernance et la qualité des institutions sont corrélées avec des taux de pressions fiscales élevés car la corruption y est moindre, l'évasion limitée et les motivations des contribuables augmentées.

L'effort fiscal est aussi généralement réduit en période d'instabilité politique.

- a. Le lien entre la mobilisation des recettes fiscales et les flux d'aide reste ambigu et dépend fortement de la nature de l'aide et son ampleur.

Source: IMF (2010)

Annexe 3: Estimations des redevances payées par an mais pas incluses dans le budget

Secteurs	Droits/Redevances sectoriels	Montants indicatifs (milliards d'Ariary)
Mines	<ul style="list-style-type: none"> • Cadastres miniers • Permis • Droit d'enregistrement 	52 en 2008 12 en 2009
Transport portuaire (SPAT)	<ul style="list-style-type: none"> • Droits de ports • Prestations divers 	52 en 2009
Transport routier (FER)	<ul style="list-style-type: none"> • Contribution pétrolière • Droits d'usage 	79 en 2009 72 en 2010
Transport aéroportuaire (ACM)	<ul style="list-style-type: none"> • Divers droits et redevances 	6 en 2009 8 en 2010
Télécommunications (OMERT) et Fonds de développement (TIC)	<ul style="list-style-type: none"> • Taxe de régulation • Taxe de soutien au fonds de développement • Redevances de fréquences • Redevances de contrôle 	25 en 2008
TOTAL	150-200 milliards par an	

Source : Rapport Principal Banque mondiale, Septembre 2011

Annexe 4: Synthèse des réformes proposées

ACTIONS	MESURES
Axe 1 : Augmenter la capacité financière de l'Etat	
Action 1 : Faire la lumière sur et accroître les recettes non-fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Inventaire des recettes non-fiscales perdues et leur incorporation dans le budget • Eclairer l'utilisation de ces recettes • Lutte contre l'évasion
Action 2 : Renforcer le recouvrement des recettes fiscales	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction du taux de l'impôt sur le revenu dans le cadre d'une réforme globale et lorsque le contexte politique sera pleinement stabilisé • Intensification de la lutte contre la fraude fiscale des entreprises déjà fiscalisées • Introduction d'une loterie sur les factures des entreprises non-fiscalisées
Action 3 : Rationaliser l'aide	<ul style="list-style-type: none"> • Réduire la volatilité des flux en ancrant un appui permanent sur une base humanitaire et de renforcement institutionnel et de bonne gouvernance • Accélérer les transferts de compétences
Action 4 : Mobiliser les ressources privées	<ul style="list-style-type: none"> • Encourager les partenariats avec le secteur privé • Privatisation des entreprises non stratégiques • Valorisation des actifs de l'Etat (notamment immobiliers)
Axe 2 : Améliorer la gestion et l'allocation de la dépense	
Action 5 : Améliorer la couverture du budget	<ul style="list-style-type: none"> • Publier les résultats des activités des établissements et entreprises publics • Liste des réaménagements budgétaires et

	interventions d'urgence
Action 6 : Clarifier la catégorisation du budget	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter une classification fonctionnelle du budget • Redéfinir les catégories économiques des dépenses afin d'éviter les classifications erronées (notamment de la masse salariale)
Action 7 : Maitriser le suivi de la chaîne de la dépense	<ul style="list-style-type: none"> • Fournir les informations sur les paiements effectués par Ministère • Lister les virements de crédits autorisés • Dresser un inventaire des versements reçus de la part des bailleurs (par Ministère) • Encourager le feedback des fournisseurs, entreprises, etc. recevant des paiements de l'Etat
Axe 3 : Rendre la gestion financière plus efficace	
Action 8 : Focaliser sur les comptes des correspondants du Trésor	<ul style="list-style-type: none"> • Dresser un inventaire des comptes du Trésor et le rendre public • Etablir un contrôle des opérations sur les comptes détenus par les entités publiques
Action 9 : Professionnaliser la fonction publique	<ul style="list-style-type: none"> • Modifier les règles de recrutement pour les nouveaux arrivants • Revoir critères de promotion • Déconcentrer les décisions financières et de gestion de personnel vers les responsables de programmes.

Action 10 : Renforcer les contrôles

- Mettre en place des incitations pour ceux qui respectent les règles
- Renforcer les capacités humaines et financières des corps de contrôle
- Etablir des systèmes de sanctions
- Encourager la mise en place de systèmes de collecte et de diffusion de l'information budgétaire
- Appuyer la société civile

Source : *Rapport Principal Banque mondiale, Septembre 2011*

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	i
SOMMAIRE	ii
ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	iii
LISTE DES TABLEAUX	v
LISTE DES FIGURES	vi
INTRODUCTION	1
PARTIE I : CADRAGE THEORIQUE SUR LE DEFICIT PUBLIC	
Chapitre I : Le budget de l'État	3
Section I : Les principes budgétaires.....	3
Section II : Composition du budget de l'État :.....	4
1. Les dépenses publiques :	4
2. La recette de l'État :	5
Section III : L'élaboration du projet de budget : 7	
1. L'élaboration du projet de loi de finances	7
1.1. L'intervention de l'exécutif.....	7
1.1.1. La préparation du projet, les années paires	7
1.1.2. La préparation du projet, les années impaires	9
1.2. L'intervention du parlement : le débat d'orientation des finances publiques (DOFP)	9
2. L'élaboration de la loi de finances	9
Chapitre II : Le déficit budgétaire	12
Section I : Le financement du déficit.....	12
1. Financement par impôt	12
1.1. Augmentation du taux d'imposition	12
1.2. Elargissement de la recette fiscale :	13
2. Le financement par emprunt	14
2.1. L'emprunt intérieur	14
2.2. L'emprunt extérieur	15
Section II : Controverse théorique entre l'approche classique et keynésienne en matière du budget 17	
1. Approche classique du déficit public.....	17
2. Approche keynésienne du déficit public.....	19
PARTIE II : ANALYSE DU DEFICIT PUBLIC A MADAGASCAR (2010 à 2014)	

Chapitre I : États des lieux.....	23
Section I : Les politiques appliquées:.....	23
1. Année 2010	23
1.1. Les recettes	23
1.2. Les dépenses.....	24
1.3. Le solde des OGT et son financement	25
2. Année 2011.....	26
2.1. Les recettes	27
2.2. Les dépenses.....	28
2.3. Le solde des OGT et son financement	29
3. Année 2012.....	30
3.1. Les recettes	31
3.2. Les dépenses.....	32
3.3. Le solde des OGT et son financement	33
4. Année 2013.....	34
4.1. Les recettes	34
4.2. Les dépenses publiques	36
4.3. Le solde des OGT et son financement	37
5. Année 2014.....	39
5.1. Les recettes publiques	39
5.2. Les dépenses publiques	41
5.3. Le solde des OGT et son financement	42
Section II : Évolution du PIB	43
Chapitre II: Les entraves à l'efficacité des politiques de l'État.....	45
Section I : Problèmes liés à la structure des dépenses et des recettes.....	45
1. Au niveau des dépenses.....	45
2. Au niveau de la recette.....	48
2.1. L'importance du secteur informel non fiscalisé.....	48
2.2. Les recettes fiscales : un recouvrement insuffisant.....	50
2.3. Une source inexploitée : les revenus non fiscaux.....	53
Section II : Les problèmes de financement du déficit à Madagascar : problèmes de la dette publique de 2010 à 2014.....	54
1. La dette publique : un fardeau pour la génération future.....	54
2. Le cercle vicieux de l'endettement.....	57
Chapitre III : Les mesures adéquates pour maîtriser le déficit à Madagascar.....	58
Section I : Politique fiscale d'élargissement de la recette.....	59
1. Intégration des secteurs informels dans le formel.....	59
2. Sécurisation foncière.....	60

3. Lutte contre la corruption : fraudes et évasion fiscale.....	62
Section II : Restructuration des dépenses publiques.....	64
Section III : Synthèse des mesures proposées.....	65
CONCLUSION.....	71
BIBLIOGRAPHIE	vii
WEBOGRAPHIE	viii
LISTE DES ANNEXES	ix
TABLE DES MATIERES	xxi

Auteurs :

- ANDRIATSITOHAINA Malalatiana Sandreah N°78
- ANDRIMALALA Fara Nomena N°79
- ANJARATIANA Herilaza N°80
- AROSY Mario N°81
- FALIARILANTO Ravakiniaina N°82

Titre : ANALYSE DU DEFICIT PUBLIC A MADAGASCAR

Nombre de pages : 72

Tableaux : 16

Figures : 9

Annexes : 4

Contact du premier auteur : T é : 033 46 183 43

E-mail : herilaza@hotmail.fr

Adresse du premier auteur : MB 268 ter bis Mahabo Andoharanofotsy

R ésum é

Le budget de l'Etat retrace les dépenses et les recettes de l'Etat et il est déficitaire pour la majorité des pays du monde : les dépenses excèdent les recettes. Pour combler ce déficit les pays ont recouru soit à la dette publique-externe et interne-soit à des politiques visant à réduire les dépenses et accroître les recettes ; mais ces politiques font face à des contraintes. Dans le cas de Madagascar, nombreuses sont les entraves à leur efficacité à savoir l'importance du secteur informel, la corruption, les évactions fiscales ou encore l'oisiveté des dépenses publiques. Mais encore, le pays enregistre une dette publique qui ne cesse de croître. Pour y remédier, les pouvoirs publics disposent de plusieurs instruments d'intervention : augmentation de la capacité financière de l'Etat par le perfectionnement de la politique fiscale, utilisation optimale et efficace des ressources et se prémunir d'une capacité de gestion de ces dernières. Ils peuvent aussi intégrer l'élargissement du secteur formel ou encore la lutte contre la corruption. Les pouvoirs publics peuvent, par la suite, réduire les dettes progressivement et rendre efficaces les politiques économiques.

Mots clés : Déficit public, budget de l'Etat, dette publique, recettes fiscales, recettes non fiscales, dépenses publiques, croissance, politique budgétaire, politique d'austérité, politique de relance, sécurisation foncière.

Encadreur : Monsieur FANJAVA Rudy