

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO

Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de
Sociologie

Département Economie

oooooooooooooooooooooooooooooooo

MAITRISE « Option : Administration »

oooooooooooooooooooooooooooooooo

Mémoire pour l'obtention du diplôme de Maîtrise es-
sciences économiques

**LA GESTION DES FINANCES
PUBLIQUES ET SON IMPACT
SUR LA CROISSANCE
ECONOMIQUE**

Impétrinante : RASOLOFONIAINA Holimalala Narindra

Encadré par : Monsieur RAMANAMPANOHARANA Andry

Date de soutenance : 16 Mai 2014

Année 2013

REMERCIEMENTS

C'est un grand plaisir pour moi de pouvoir vous présenter le fruit de mes recherches durant ces quelques années passées à l'Université.

Je remercie, tout d'abord, Dieu pour m'avoir donnée l'énergie, la force, la santé, l'intelligence et le courage faute de quoi rien n'aurait été entrepris et investi.

Je voudrais aussi adresser ici ma profonde gratitude et mes remerciements à Monsieur RAMANAMPANOHARANA Andry, mon encadreur. Malgré vos lourdes responsabilités, vous m'avez apportée tout l'appui technique nécessaire pour parfaire ce mémoire ;

Toutefois, je ne peux pas oublier de remercier certaines personnes dont leur aide m'a apportée bien des fruits, à savoir :

- A ma chère famille, votre collaboration, votre support moral et financier me sont très importants. Combien vous m'êtes précieuses.
- A vous tous qui avez participé, de loin ou de près dans la réalisation de ce présent travail.

Mes sincères remerciements à vous tous.

LISTE DES ABREVIATIONS

ARMP	: Autorité de Régulation des Marchés Publics
BCM	: Banque Centrale de Madagascar
<i>BIANCO</i>	: Bureau Indépendant Anti-corruption
CDMT	: Cadre de Dépense à Moyen Terme
DGE	: Direction Générale de l'Economie
DGT	: Direction Générale du Trésor
DSRP	: Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
DSY	: Direction des Synthèses Economiques
GAC	: Gestionnaire d'Activité
GFP	: Gestion des finances publiques
IADM	: Initiative de l'allégement de la dette multilatérale
IDE	: Investissements Directs Etrangers
INSTAT	: Institut National de la STATistique
LOLF	: Loi Organique sur la Loi des Finances
MFB	: Ministère des Finances et du Budget
OGT	: Operations Générales du Trésor
PIB	: Produit Intérieur Brut
PIP	: Programme d'Investissement Public
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA	: Parité du Pouvoir d'Achat
PRMP	: Personne Responsable du Marché Public
QMM	: Qit Madagascar Minerals
RF	: Recettes Fiscales
RGCEBOP	: Règlement Général sur la Comptabilité de l'Exécution Budgétaire des Organismes Publics
SIGFP	: Système Intégré de Gestion de Finances Publiques

SOA : Services Opérationnels d'Activités
TPF : Taux de Pression Fiscale
TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée
UGPM : Unité de gestion de Passation de Marchés
VPEI : Vice Primature Chargée de l'Economie et de l'Industrie

LISTE DES GRAPHIQUES

Schéma 01 : Cycle budgétaire

Schéma 02 : Budget programme

Schéma 03 : Evolution du taux de croissance économique et taux d'investissements de 2003 à 2012

Schéma 04 : Evolution du PIB et taux de croissance par branche d'activités de 2005 à 2012

Schéma 05 : Evolution des taux d'investissement de 2006 à 2012

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 01 : Evolution des recettes publiques

Tableau 02 : La répartition sectorielle du PIP en 2013

Tableau 03 : Evolution des dépenses publiques

Tableau 04 : fixation des montants des seuils

Tableau 05 : Type de prestation par procédure

Tableau 06 : Evolution de TPF

Tableau 07 : Structure globale du programme d'investissement public et son financement entre 2002-2013

Tableau 08 : Historique des déficits budgétaires en pourcentage du PIB à Madagascar depuis 2005.

Tableau 09 : Évolution des Indicateurs Macroéconomiques de 2004 à 2012

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

LISTE DES ABREVIATIONS

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : GENERALITES

CHAPITRE I : Le Budget de l'Etat

Section 1 : Définition et les principes du budget

Section 2 : Elaboration, exécution et contrôle du budget

CHAPITRE II : La Gestion des finances publiques à Madagascar

Section 1 : Les ressources et les dépenses de l'Etat

Section 2 : les reformes sur la gestion des finances publiques

CHAPITRE III : La croissance économique

Section 1 : Les théories sur la croissance économique

Section 2 : les déterminants de la croissance

DEUXIEME PARTIE : L'IMPACT DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA CROISSANCE ECONOMIQUE

CHAPITRE IV : Les théories sur la relation entre la finances publiques et croissance

Section 1 : L'apport des finances publiques sur l'économie

Section 2 : L'effet pervers des finances publiques sur la croissance

CHAPITRE V : Revue de la situation de Madagascar

Section 1 : Analyses de la gestion des finances publique

Section 2 : Son impact sur la croissance à Madagascar

CHAPITRE VI : Recommandations sur la Gestion des finances publiques à Madagascar

INTRODUCTION

La plupart des économistes affirment que la croissance économique est définie comme l'augmentation quantitative ou en volume de la production sur le long terme. Elle est mesurée, généralement par le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) ou par le produit national brut (PNB) réel ou par habitant d'une année à l'autre.

Après un taux négatif en 2009 (-4.1 %) et de 0.5 % en 2010, la croissance économique de Madagascar a progressé en 2011, à 1.6 %. Cependant, elle reste faible comparée à la croissance moyenne des pays d'Afrique subsaharienne, estimée à 5.3 % par le Fonds Monétaire International (FMI)¹. Les turbulences politiques de 2002 puis de 2009 ont affecté sérieusement la situation socio-économique de notre pays et aggravé la situation déjà précaire des défavorisés, en majorité les ruraux. Durant la dernière décennie, Madagascar a souffert de l'instabilité macroéconomique bien que l'inflation a été contenue. Et plus de 92% de la population vit avec moins de 2 dollars PPA (parité de pouvoir d'achat) par jour ce qui fait de Madagascar l'un des pays les plus pauvres au monde.²

De ces faits, l'Etat doit alors intervenir car ses activités sont importantes pour la croissance économique de Madagascar. Toutefois, il a besoin des moyens pour réaliser ses divers objectifs d'ordre politique, sécuritaire, économique, social. Les finances publiques constituent un outil permettant à l'Etat d'atteindre ses objectifs.

En général les Finances Publiques sont l'ensemble des règles applicables à la prévision, l'autorisation et l'exécution des charges et des ressources de l'Etat et des collectivités publiques dans le cadre du Budget Général de l'Etat.

Cependant, la mobilisation, l'utilisation, la répartition ainsi que l'évaluation des finances publiques nécessitent une bonne gestion pour assurer réellement et efficacement le fonctionnement harmonieux des collectivités et le développement socio-économique du pays. En fait, la gestion des finances publiques couvre toutes les phases du cycle budgétaire. Ce qui signifie qu'elle s'étende de la préparation au contrôle d'exécution budgétaire.

C'est dans ce cadre que, la République de Madagascar s'est engagée depuis l'année 2005 dans un processus de redéfinition de sa gestion des finances publiques en promulguant la Loi Organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF).

¹ AfricanEconomicOutlook.org

² Banque Mondiale, chiffrer les coûts de la crise politique, juin 2013

La LOLF qui institue de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat, introduit également une démarche de performance pour améliorer les politiques publiques.

L'objectif est de faire passer l'Etat d'une logique de moyens à une logique de résultats. Jusque là, on s'intéressait davantage au volume de moyens consacrés à une politique, qu'aux résultats concrets obtenus grâce à ces moyens. Désormais, les discussions budgétaires portent non seulement sur les moyens, mais aussi sur l'efficacité des dépenses, par rapport aux objectifs définis pour chaque programme.

En s'inscrivant dans une logique de pilotage par la performance – autrement dit, en cherchant, d'une part, à améliorer l'efficacité de la dépense publique à travers l'abandon du budget de moyen au profit du budget de programmes et à renforcer le contrôle politique, administratif et juridictionnel en élargissant le domaine des différents modes de contrôle et en assurant leur efficacité, d'autre part – l'administration publique s'engage à rénover sa culture, ses modes de fonctionnement et ses méthodes de travail.

Pourtant, en 2012, Madagascar a enregistré une faible croissance du produit intérieur brut (1.9 %, contre 1.6 % en 2011). En plus, le PIB/habitant (461 USD) situe Madagascar au 175ème rang sur 182 pays.³

C'est ainsi qu'il est indispensable de se poser la question : « Dans quelles mesures les finances publiques contribuent – elles à la croissance économique à Madagascar ? »

En effet, ce mémoire s'intitule «**la gestion des finances publiques et croissance économique**», et pour pouvoir voir en plus clair, la première partie mettra en évidence les généralités sur la gestion des finances publiques et la croissance économique, puis la seconde partie fera le point sur l'impact des finances publique sur la croissance économique à Madagascar et améliorations à apporter à ce système de Gestion des finances publiques.

³ Banque Mondiale, Madagascar : Chiffrer les coûts de la crise politique, juin 2013

**PARTIE I : GÉNÉRALITÉS SUR LES
FINANCES PUBLIQUES ET CROISSANCE
ECONOMIQUE**

Chapitre I : BUDGET DE L'ETAT

Les Finances Publiques ont évolué avec le temps. Au XIX siècle, les finances publiques sont dominées par le principe de neutralité qui découle des conceptions libérales. Ce qui signifiait qu'à cette époque, le budget était un simple outil permettant à l'Etat d'enregistrer ses recettes et ses dépenses. En effet, le rôle de l'Etat était limité à l'exécution des grandes fonctions d'ordre public : la justice, la police, l'armée ; les affaires étrangères. Sur le plan économique, l'Etat ne devait pas intervenir car son intervention pouvait entraîner un trouble sur la libre concurrence et les mécanismes du marché.

L'Etat, est, aujourd'hui, tenu d'établir un budget pour avoir une bonne situation financière c'est-à-dire une situation d'équilibre entre recettes et dépense. Le budget est une prévision de recettes et dépenses en même temps pour satisfaire les besoins de la collectivité. Il est donc une expression privilégiée de la politique du gouvernement.

Section 1 : Définition et principes budgétaires

1.1. Définition

Le budget est un document prévisionnel, présentant les recettes et dépenses de l'Etat pour l'année à venir.

Plus précisément, le budget est :

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

Toutefois, certaines ressources et certaines charges permanentes, prises en compte par les comptabilités privées ne sont pas retracées par le budget. Ainsi, contrairement aux entreprises privées, l'Etat n'inscrit dans son budget ni amortissement (charges dues à l'usure de son patrimoine) ni provisions (charges qui deviennent certaines ou probables au cours de l'année, mais qui ne donnent lieu au paiement que plus tard).

Après avoir été adopté par le parlement, le budget prend la forme d'une loi appelée « loi de finances ». Mais il est à noter que le budget n'est pas la seule loi de finances. En droit malgache, il existe quatre types de loi de finances :

- La loi de finances de l'année qui est le budget proprement dit ;
- Les lois de finances rectificatives : ce sont les lois qui permettent de modifier en cours de l'année les dispositions du budget ;
- La loi de règlement : qui constate a posteriori les résultats financiers et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances initiale (modifiée le cas échéant par une ou plusieurs lois de finances rectificatives). Elle ne fait que constater une situation passée, que rien ne peut plus modifier.
- Décrets et ordonnances.⁴

1.2. Les grands principes du droit budgétaire

La présentation du budget de l'État doit respecter cinq grands principes du droit budgétaire classique. Certains principes connaissent des dérogations parfois très importantes pour donner à l'administration une plus grande souplesse de gestion.

1.2.1. Le principe de l'Unité :

Ce principe recouvre deux règles :

- la règle de l'unicité, qui exige que toutes les recettes et les dépenses de l'État soient retracées dans un document unique (la loi de finances) approuvé par le Parlement. Ce qui permet au Parlement d'assurer une bonne lisibilité du budget, et donc, un contrôle effectif sur les finances de l'État ;
- la règle de l'exhaustivité, qui stipule que la loi de finances doit prévoir et autoriser l'ensemble des recettes et des charges de l'État.

Toutefois ce principe n'empêche pas la loi de finances de l'année de présenter trois types différents de comptes, obéissant à des règles juridiques distinctes :

- Le budget général de l'Etat, qui représente la grande majorité de crédit ;
- Les budgets annexes retracent les activités des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de prix ou de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services (art.28 de la LOF).

Exemple : Imprimerie nationale.

⁴ Les lois de finances prévues aux articles 20,49 et 50 de la loi organique sur les lois de finances n° 2004 – 007 du 26 juillet 2004.

Les comptes des budgets annexes doivent être équilibrés. Ils comprennent les recettes et les dépenses d'exploitation, d'une part, les dépenses d'investissement et les ressources spéciales affectées à ces dépenses, d'autre part.

- Les comptes spéciaux du Trésor : Ce sont des comptes ouverts dans le livre du Trésor. Ils retracent les opérations de rentrées et de sorties de fonds provisoires.

Les comptes spéciaux du Trésor consistent à mettre hors du budget général les opérations qui ne constituent ni une recette définitive, ni une dépense définitive.

L'article 31 de la LOLF énumère les six catégories de comptes spéciaux du Trésor :

- les comptes d'affectation spéciale ;
- les comptes de commerce ;
- les comptes d'investissements sur ressources extérieures ;
- les comptes d'avances ;
- les comptes de prêts ;
- les comptes de participations.

1.2.2. Le principe de l'universalité :

Ce principe recouvre deux règles, telles que la non affectation des recettes aux dépenses et la non contraction des recettes et des dépenses.

- la non affectation des recettes

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

- la non contraction des recettes et dépenses

La non contraction des recettes et dépenses interdit de présenter à l'autorité budgétaire un simple solde au lieu du détail des recettes et des dépenses.

En effet, si la perception d'une recette prévue pour 100 Ar suppose d'engager des frais de recouvrement de 20 Ar, ces deux opérations doivent être inscrites séparément en recettes et en dépenses. Il n'est donc pas possible de ne comptabiliser que les 80 Ar de recettes nettes.

Elle procure ainsi, un contrôle plus efficace de toutes les recettes et dépenses de l'Etat ; mais aussi, une appréciation plus avérée du volume du Budget. Elle permet aussi d'éviter la constitution de « caisses noires » dans les services.

1.2.3. Le principe d'annualité

Ce principe signifie que le budget de l'Etat doit être voté chaque année. De ce fait, la loi de finances concerne les ressources et charges de l'Etat pour une année civile.

Le parlement peut remettre en cause régulièrement les autorisations de recettes et dépenses qu'il accorde au gouvernement pour assurer une souplesse au fonctionnement de l'Etat. Ce qui donne lieu à des lois de finances rectificatives modifiant la loi de finances initiale.

Les crédits ouverts pour la durée d'un exercice budgétaire et qui n'ont pas été consommés en fin d'année peuvent être reportés à l'exercice suivant. C'est le principe de continuité des exercices budgétaires.

Toutefois, afin de concilier le principe d'annualité, des aménagements furent instaurés :

- Celui des autorisations de programme

L'autorisation de programme n'est pas soumise au principe d'annualité vu leur caractère à long terme. Elle limite les crédits qui peuvent être engagés pour l'exécution d'un investissement.

L'autorisation de programme correspond donc à une autorisation d'engagement.

- Celui des crédits de paiement

Ils correspondent à la limite supérieure de ce que l'Etat pourra payer au cours de l'année considérée. Les crédits de paiement limitent donc les dépenses pouvant être ordonnancées pour couvrir les engagements effectués dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, la règle de l'annualité s'applique de manière stricte. Toutefois, quelques aménagements ont été introduits.

➤ Le report de crédits

Il permet à un service, d'utiliser les restes des crédits de l'année en cours, pour l'année suivante.

➤ Distinction entre services votés et autorisations nouvelles

Les services votés sont ceux dont les dépenses ont un caractère permanent et qui apparaissent chaque année. Ils sont, par conséquent, autorisés automatiquement

Les autorisations nouvelles correspondent, aux variations ou suppressions des moyens demandés par le gouvernement au parlement.

1.2.4. Le principe de spécialité

Le principe de spécialité exige que les crédits budgétaires soient rassemblés par ministère, mission et puis repartis par programmes. Ainsi, les crédits sont affectés en fonction des objectifs (objectifs économiques, sociales,...).

Toutefois, il existe deux exceptions :

- **Le mouvement de crédits**

Il existe deux types de mouvement de crédits :

- **Les transferts de crédits**

Ils modifient la répartition des crédits entre programme des ministères distincts. La nature de dépenses est la même mais seul le bénéficiaire change.

Les transferts de crédits nécessitent un arrêté pris par le seul Ministre chargé du budget.

- **Les virements de crédits**

Ils modifient la répartition des crédits entre différents programmes au sein d'un même ministère.

Comme ils conduisent à modifier la nature de la dépense prévue dans la loi de finances initiale, ils peuvent comporter des dangers. Aussi, la pratique des virements et des transferts est strictement réglementée.

- **Les crédits non spécialisés**

Les crédits non spécialisés se divisent en deux types :

- ❖ **Les crédits globaux**

Ce sont des crédits dont le montant est limité, mais qui ne sont pas destinés à des ministères précis. Ils peuvent être, soit des dépenses imprévisibles, soit des dépenses spécialisées de nature mais commune aux ministères.

- ❖ **Les fonds spéciaux :**

Ils sont destinés à financer les dépenses qui lient uniquement le Chef de Gouvernement aux Ministres. Ces dépenses sont tenues secrètes, ni les autorités juridictionnelles, ni les autorités parlementaires ne peuvent en exiger un compte rendu.

1.2.5. Le principe de sincérité

Les informations financières (concernant l'ensemble des ressources et des charges) fournies par l'Etat doivent être exhaustives, cohérentes et exactes. Le solde budgétaire

prévisionnel qui découle des évaluations de la Loi de Finances ne doit pas être un solde fictif.

Section 2 : Elaboration, exécution et contrôle du budget de l'Etat

2.1. L'élaboration du budget

L'élaboration du budget de l'Etat se divise en deux phases distinctes : une préparation administrative et une discussion devant le parlement.

La préparation administrative se déroule dès le début de l'année en cours. Chaque ministère prépare son budget pour l'année suivante en faisant son inventaire sur ses besoins et ses objectifs. Dans le même temps, des perspectives économiques, politiques et budgétaires sont élaborées en fonction des objectifs que le gouvernement a fixés pour l'équilibre global de la future loi de finances. Les hypothèses économiques sont nécessaires pour la prévision budgétaire (source de financement, montant des recettes). Ces informations sont matérialisées par une lettre de cadrage. Ensuite, le Premier ministre adresse cette lettre à chacun des membres du gouvernement. La lettre de cadrage fixe aussi les grandes lignes du budget du département et le montant maximal des dépenses qui pourra être inscrit au budget de chaque ministère.

Le projet de loi de finances doit être déposé à l'Assemblée Nationale au plus tard le 30 Octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget. Le projet de loi de finances est ensuite examiné par les commissions des finances de l'Assemblée Nationale. Cet examen se fait selon les procédures fixées par les règlements intérieurs respectifs des Assemblées et les principes posés par la loi organique organisant le Parlement. Le Parlement doit prononcer le résultat du vote dans un délai de soixante-dix jours.

L'examen se fait en plusieurs lectures : La première lecture se fait dans un délai de trente jours au maximum. Le Parlement a donc ce moment pour prononcer ses résultats. Sinon, le projet de loi de finances est transmis au Sénat. Sa première lecture se fait dans un délai de quinze jours.

Pour les autres lectures, chaque Assemblée dispose d'un délai de cinq jours.

Le vote du Budget est la responsabilité des organes législatifs (Assemblée Nationale et Sénat). Le vote se porte sur les évaluations :

- des recettes du budget général de l'Etat ;
- des ressources et les charges de trésorerie ;
- des plafonds des autorisations d'emplois ;
- des crédits du budget annexe et les crédits des comptes particuliers du trésor.

La non adoption de la loi de finances avant la clôture de la session implique une mise en vigueur des dispositions du projet par voie d'ordonnance.

En cas de retard de dépôt et de non promulgation à temps de la loi de finances, le gouvernement dépose devant le parlement un projet de loi spéciale l'autorisant à continuer de percevoir les impôts jusqu'à la date de promulgation de la loi de finances de l'année et prend des décrets portant répartition, par programme, chapitre, article et/ou paragraphe, desdits crédits (Art.50 de la LOLF).

2.2. Exécution et contrôle du budget

1) Exécution du budget

Une fois la loi de finances adoptée par le Parlement et promulguée par le Président de la République, le Gouvernement répartit les crédits entre les ministères au moyen de décrets. Ces décrets montrent par ministère la répartition détaillée des crédits résultant des décisions définitives du Parlement.

La répartition des crédits entre les ministères marque le commencement de l'exécution du budget.

Afin d'assurer une conformité entre les opérations budgétaires et l'autorisation budgétaire, ces opérations doivent suivre une procédure bien déterminée. Cette dernière sera donc relatée tant sur le plan des recettes que des dépenses.

La phase administrative et comptable de l'exécution de la loi de finances se traduit par des opérations de recettes (encaissements) et des opérations de dépenses (décaissements). Cette phase fait appel aux services de deux catégories d'agents de l'ordre administratif : les ordonnateurs d'un côté et les comptables de l'autre.

- Les procédures d'exécution de recettes publiques

Ces procédures se subdivisent en deux phases consécutives :

➤ La phase administrative :

Cette phase comprend trois actes :

- Constatation de la créance de l'Etat : L'ordonnateur commence par assurer la réalité des faits générateurs de créances publiques et de leur conformité aux règles en vigueur.
- La liquidation de la créance, c'est-à-dire le calcul de son montant.
- Enfin, l'ordonnancement et la mise en recouvrement : l'ordonnateur établit le titre de perception. Exemple : un ordre de recettes.

Ce titre est adressé au comptable assignataire. Par ailleurs, un avis d'émission d'ordre de recette est remis au redevable.

➤ La phase comptable :

Il s'agit ici d'enregistrement du titre de perception dans la comptabilité.

Le comptable prend alors en charge l'ordre de recettes émis par l'ordonnateur et ensuite recouvrer la créance (c'est-à-dire encaisser la recette).

La fonction de comptable n'est pas seulement d'encaisser mais aussi d'exercer plusieurs contrôles sur l'ordre de recettes qui lui est transmis. Le contrôle se porte sur la vérification si les créances de l'organisme public sont bien mises en recouvrement et sur l'existence de l'autorisation de percevoir la recette, la régularité des réductions et des annulations d'ordre de recettes.

- **Les procédures d'exécution des dépenses**

En ce qui concerne les dépenses, le rôle de l'ordonnateur est de procéder :

- L'engagement de la dépense : il s'agit des actes matériels et juridiques qui résultent de la dette de l'Etat : signature de marché, passation de commande, etc.

Mais avant l'engagement, le créancier de l'Etat doit exécuter ses propres obligations. C'est ce que l'on appelle la « règle de service fait ».

L'ordonnateur doit commencer par constater l'existence d'une dette de l'Etat. Ensuite, c'est la certification du service fait que l'ordonnateur appose sur les pièces qu'il transmet au comptable pour le paiement.

- La liquidation : elle consiste à calculer le montant de la dette.
- L'ordonnancement des dépenses : l'ordonnateur émet un titre qui peut être une ordonnance ou un mandat au comptable. C'est à partir de ce titre que le comptable procède ensuite au paiement.

La phase comptable est tenue par le comptable public.

Par le paiement, le comptable libère l'organisme public de sa dette. Le règlement se fait conformément à l'article 38 de la RGCEBOP :

- Règlement en espèce ;
- Par mandat fiscal ;
- Par virement bancaire ;
- Par virement postal (Centre de Cheque Postaux).

Toutefois, avant de payer, le comptable doit procéder à plusieurs vérifications.(Art.13 de la RGCEBOP).

- **Les principaux acteurs dans l'exécution du budget**

➤ Le Premier Ministre :

C'est l'ordonnateur principal du budget de l'Etat. De ce fait, il est alors le seul qui a l'autorisation d'engager les dépenses de l'Etat.

Toutefois, il existe des ordonnateurs délégués qui sont le Ministre des Finances et du Budget, les autres Ministres et les autres Chefs d'Institutions. Le Premier Ministre a le droit de déléguer ses pouvoirs aux ordonnateurs secondaires.

➤ Le coordonateur de programme

Il se charge de coordonner, de suivre et d'évaluer tous les programmes du ministère auquel il appartient ainsi que l'élaboration du budget du Ministère.

➤ Le responsable de programme

Il est de son devoir de définir, d'élaborer et d'exécuter les programmes. Sa responsabilité est d'assurer l'atteinte des objectifs de chaque programme du Ministère.

➤ Les gestionnaires d'activités (GAC)

Chaque activité est gérée par le gestionnaire d'activité. Ses responsabilités sont aussi de coordonner les activités du service opérationnel des activités et de certifier les services faits.

➤ Les services opérationnels d'activités (SOA)

Ils se chargent de la réalisation des activités qui leur sont confiés.

2.2.2. Le contrôle du budget

En plus des contrôles, déjà présentés, que les comptables effectuent sur les ordres de dépenses et de recettes émanant des ordonnateurs, plusieurs institutions ont été mises en place pour contrôler la régularité de l'exécution du budget. Trois grands types de contrôles coexistent : les contrôles politiques, les contrôles administratifs et les contrôles juridictionnels.

- **Les contrôles politiques :**

Le gouvernement doit passer ces contrôles deux fois par an. Les contrôles politiques se portent sur les points suivants :

- -de la situation des dépenses engagées et ordonnancées ;
- de la situation des mouvements de crédits ;

- des textes pris dans les domaines couvrant le régime de la rémunération des personnels ou des changements intervenus au niveau de la gestion des emplois ;
- de la situation des arriérés de paiements ;
- de la situation de trésorerie et de la dette publique ;
- de la situation des recettes fiscales et douanières ;
- de la situation du secteur réel ;
- de la situation du commerce extérieur ;
- de la balance générale des comptes ;
- de la situation de la circulation monétaire ;
- de la situation des effectifs.

- **Les contrôles administratifs**

Les contrôles administratifs ont pour objet de vérifier la régularité des opérations et, parfois, la qualité de la gestion. Presque tous les ministères ont leur organe de contrôle de l'administration.

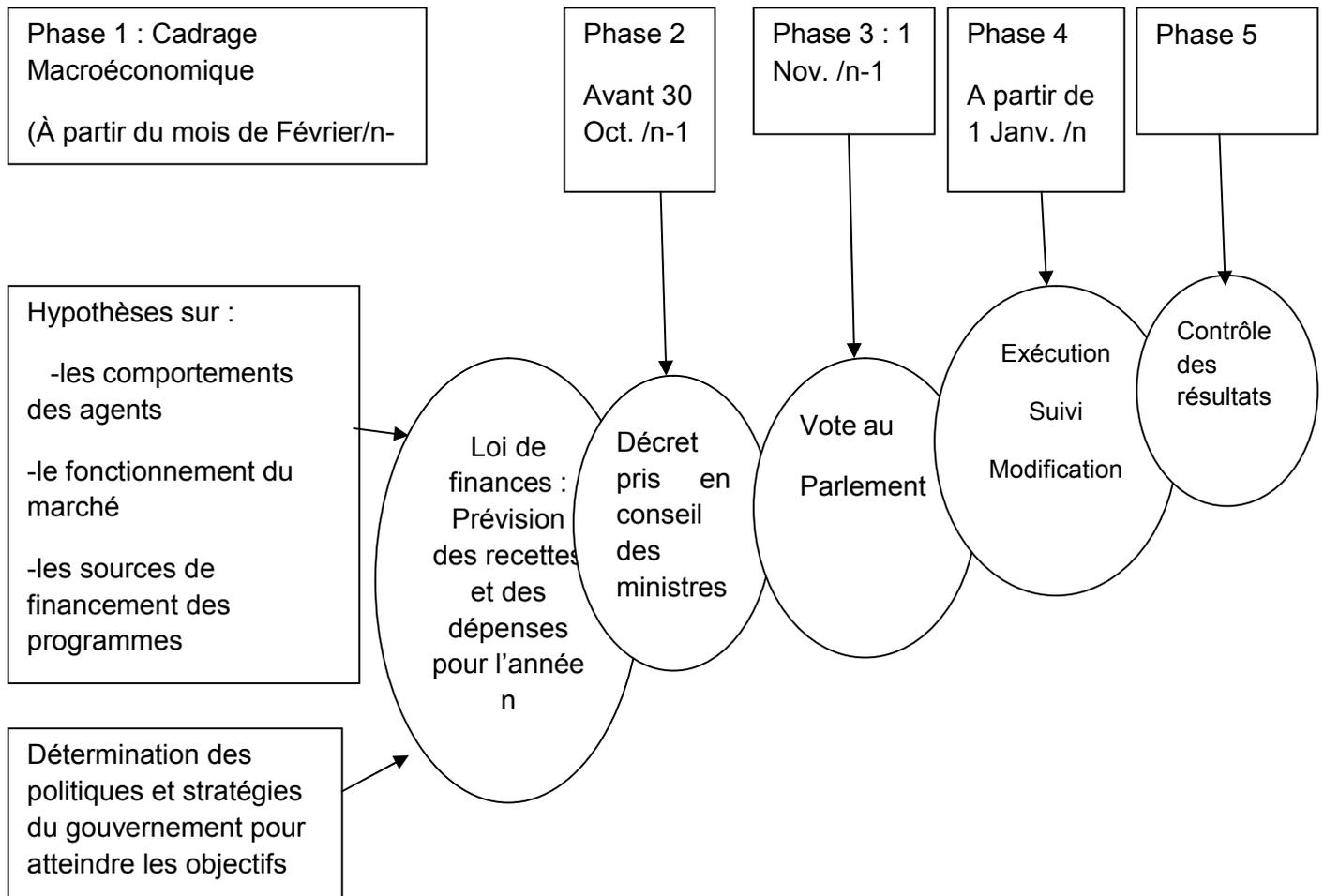
- **Les contrôles juridictionnels**

La Cour des comptes a pour première mission de juger les comptes des comptables principaux de l'Etat et de ses établissements publics. Le jugement se fait par l'examen des ordres de recettes et de dépenses par l'appui des pièces justificatives. Il s'agit ici de faire une vérification avant de payer et d'effectuer toutes les diligences en son pouvoir pour recouvrer les recettes de l'Etat. Sa deuxième mission est de contrôler l'exécution de la loi de finances. A cette fin, elle rédige un rapport annuel sur l'exécution de la loi de finances de l'exercice précédent et certifie l'exactitude du compte général de l'administration des finances.

- **Suivis Budgétaires**

Le suivi budgétaire est nécessaire pour assurer l'exécution de la loi de finances et la continuité des programmes mises en œuvre en résolvant les problèmes qui peuvent se produire.

Schéma 01 : Cycle budgétaire



Source : MFB

Chapitre II : GESTION DES FINANCES PUBLIQUES A MADAGASCAR

Section 1 : Les ressources et les dépenses de l'Etat Malgache

1.1. Les ressources de L'Etat :

Pour une année budgétaire, l'ensemble des ressources de l'Etat assure l'exécution de l'ensemble des dépenses.

1.2.1. Les différentes ressources de l'Etat :

- **Les recettes fiscales** : ces sont des recettes courantes qui sont obtenues par la perception d'une contribution obligatoire (Les impôts, les taxes, les droits collectés par les services des impôts et des douanes).Elles comprennent les impôts sur les salaires, les impôts sur la propriété, les impôts (intérieurs) sur les biens et services, les impôts sur le commerce extérieur.
- **Les recettes non fiscales** : Elles constituent toutes les autres recettes courantes. Elles retracent les recettes avec contrepartie, à savoir le revenu de la propriété, l'excédent d'exploitation des unités de production marchande des administrations publiques, les recettes de services, auxquelles s'ajoutent les produits des amendes, confiscations, donations privées.
- **Les ressources bancaires et autres ressources intérieures** : Elles sont issues des emprunts contractés auprès de la Banque Centrale de Madagascar, des banques primaires ou du publics à travers du Bon de Trésor par Adjudication (B.T.A.) et les titres de créances négociables, des fonds de contre –valeur des dons en nature.
- **Les ressources externes** : Ces sont des ressources obtenues auprès des différents organismes internationaux ou des pays étrangers. Elles prennent différentes formes telles que :
 - Les dons, subventions non remboursables alloués à un programme spécifique ;
 - Les emprunts contractés par l'Etat et remboursable à une échéance déterminée avec un taux fixe.
 - Les aides budgétaires destinées à renflouer un besoin de trésorerie de l'Etat sans précision sur la destination du fonds.

1.1.2. Évolution des recettes publiques :

L'étude de l'évolution des recettes publiques se fait au cours de la période de 2002 à 2012. Cette période marque la grande tournure de l'histoire du pays tant politiquement qu'économiquement.

En fait, au niveau de la FP, l'année 2008 est marquée par la grande réforme fiscale sans oublier également les réformes fiscales mineures successives entreprises par l'Etat durant la période de 2001 à 2006. Ainsi, comme suit se présente la totalité des recettes publiques au cours de 2002 à 2012.

Tableau 01 : Evolution des recettes publiques (en milliards d'ariary)

RECETTES PUBLIQUES	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes budgétaires	932.4	1107.8	1323.1	1607.8	2136.9	1862.2	2248.5	2255.7	2380.5
Recettes fiscales	887.1	1020.0	1260.8	1573.2	2087.2	1782	1980.2	2219.4	2263.0
Intérieures				798.7	1079.8	1028.6	1150.4	1679.8	1214.4
Extérieures				774.5	1007.4	753.4	829.7	997.1	1048.6
Recettes non fiscales	45.3	87.8	62.2	34.6	49.7	80.2	268.3	36.3	117.5
Dons	671	548	6608.8	593.2	548.3	192.2	173.8	390.3	262.9
Courants	318.7	141.0	1773.2	69.1	127.5	21.0	18.2	17.4	0.6
En Capital	362.4	438.5	5525.6	504.1	420.8	171.2	455.5	372.9	262.3
Total des recettes publiques	1653.5	1682.2	1322.98	2201.0	2685.2	2054.4	2422.3	2646.0	2643.4

Source : MFB/DGT/DET/OGT

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

- Elles n'ont cessé d'augmenter pour l'année 2004, 2005, 2006, 2007, et en 2008 une hausse de 32.67% par rapport à 2007 grâce à la grande réforme fiscale entreprise pour cette année;
- Cependant en 2009, elles ont diminué de 14.62% à cause de la crise que le pays traverse depuis 2009 et qui perdure jusqu'en début 2012 ;

- En 2010, elles reprennent avec une hausse de 11.12% par rapport à l'année précédente.
- Les recettes fiscales pour les années 2011 et 2012 ont atteint une hausse de 12.07% par rapport à celle du 2010 grâce aux réformes fiscales et la modernisation de l'Administration.

1.2. Les dépenses de l'Etat

Les dépenses publiques sont des outils puissants pour assurer le fonctionnement de l'économie et le bien être de la population. A travers sa politique de dépense, l'Etat peut agir en tant que producteur, consommateur, investisseur ou régulateur de l'économie. En effet, elles sont des piliers du développement et de la croissance économique.

1.2.1. Les différentes charges de l'Etat :

Les dépenses budgétaires de l'Etat malgache peuvent être regroupées en 7 catégories d'après l'article n°4 du LOLF : les dépenses courantes de solde, les intérêts de la dette publique, les dépenses courantes hors solde, les dépenses courantes structurelles, les dépenses d'investissements, les dépenses courantes exceptionnelles, les dépenses d'opération financières.

- **Les intérêts de la dette publique** : Il s'agit des intérêts dus de la dette intérieure et extérieure. Ils ne comprennent pas l'amortissement de l'emprunt.
- **les dépenses courantes de solde** : Ce sont les rémunérations d'activité des fonctionnaires civils et militaires composées principalement de traitement, de supplément familial de traitement, ainsi que de diverses indemnités liées à la fonction ou à la solde, les cotisations des contributions sociales, les prestations sociales et allocations de solde.
- **Les dépenses courantes hors solde** : Ce sont les dépenses de fonctionnement de l'Etat tels que les achats de biens et services, les charges permanentes, les impôts, droits et taxes, les transferts et subventions et les charges financières.
- **Les dépenses courantes structurelles** : Ce sont les interventions sociales et économiques pour l'atteinte des objectifs de développement et d'ajustement structurel (interventions sur les dégâts des cataclysmes naturels, intervention sociale pour l'aide contre la famine, appui à la santé maternelle et infantile...). Donc elles sont des dépenses limitées dans le temps.
- **Les dépenses d'investissements** : Elles sont constituées par des immobilisations corporelles et incorporelles de l'Etat (construction de route, bâtiment des ministères, écoles publiques, hôpitaux...). Pour le cas de Madagascar, on distingue les dépenses en capital qui sont financées par le budget national, et celles qui sont financées par les bailleurs de fonds extérieurs.

Les dépenses d'investissements de Madagascar en 2013 étaient estimées à 744,0 milliards d'Ariary en budget général contre 697,0 milliards d'Ariary en 2012, soit une augmentation de 6,7%. Les dépenses en capital financés par le budget général se chiffraient à 223,8 milliards d'Ariary. Ces dépenses d'investissement sur financement interne ont été évaluées selon les projets prioritaires présentées par les ministères. Les dépenses qui sont financées par les bailleurs de fonds s'élevaient à 520,2 milliards d'Ariary.

La répartition sectorielle du PIP en 2013 se résume dans le tableau ci-après :

Tableau 02 : La répartition sectorielle du PIP en 2013

SECTEUR	FINANCEMENT		
	EXTERIEUR	INTERIEUR	ENSEMBLE
Productif	18,7%	3,2%	21,9%
Infrastructure	20,7%	4,9%	25,7%
Social	17,1%	5,4%	22,5%
Administratif	13,6%	16,4%	29,9%
TOTAL	70,1%	29,9%	100,0%

Source : loi de finances 2013

- **les dépenses courantes exceptionnelles** : Elles correspondent aux dépenses de fonctionnement de l'Etat à titre ponctuel et exceptionnel.
- **Les dépenses d'opération financières** : Elles correspondent au remboursement des emprunts de l'Etat, des avances et des participations financières de l'Etat dans le capital social des sociétés publiques ou mixtes ainsi qu'au paiement des dividendes qui s'ensuivent.

1.2.2. L'évolution des dépenses publiques

La base de l'étude des dépenses publiques s'étend également sur la période 2004 à 2012 correspondante à celle des ressources publiques ci-dessus.

Dépenses Publiques	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses courantes	1027.3	1107.2	1240.6	1520.10	1753.80	1797.2	1838.5	2141.9	2322.8
Personnel	400,0	456,4	596,9	711,20	758,90	802	934,2	1060.4	1167.3
Fonctionnement	257,4	298,5	375,9	432,40	745,40	513,3	477,9	623.6	702.1
Intérêt de la dette	239,4	266,6	253,4	155,70	127,30	128,5	147,9	143.2	144
Intérieure	125,5	168,7	205,6	134,50	102,40	95,5	115,3	105.9	106.3
Extérieure	113,9	97,9	47,8	21,10	24,90	33	32,6	37.3	37.7
Autres opération de trésorerie	128,6	84,2	12,5	220,80	122,20	353,2	278,5	314.6	309.4
Dépenses exceptionnelles	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dépenses de fonctionnement FCV	1.8	1.5	1.9	-	-	0.3	-	0.1	0.0
Dépenses en capital	1018	1038,3	1290,3	1049,90	1244,80	725,6	740,5	841.8	595.2
Sur ressources intérieures	245,4	304,8	286,3	314,90	474,20	359,1	392,1	286.5	165.2
Sur ressources extérieures	772,7	733,5	1004,0	735,00	770,60	366,5	348,4	555.3	430.0
Totales Dépenses Publiques	2045.3	2145.5	2530.9	2570.0	2998.6	2522.8	2579.0	2983,7	2918.0

Tableau 03 : évolution des dépenses publiques (en milliards d'Ariary) **Source** : MFB/DGT/DET/OGT et mon calcul

Le tableau ci-dessus indique que :

- La grande partie des ressources sert à financer les dépenses courantes qui n'ont cessé d'augmenter durant cette période 2004 à 2012.
- Les dépenses totales ne cessent d'augmenter chaque année depuis 2004 jusqu'à 2008. Toutefois, elles ont eu une diminution de 15.88 % en 2009 à cause de la mise en œuvre, par l'Etat, de la politique d'austérité.

Section 2 : Les reformes sur la gestion des finances publiques

Tout d'abord, la mise en place des reformes est une procédure adoptée par le Gouvernement dans le but de prendre des mesures fiables pour la GFP. Un programme très ambitieux de réformes des finances publiques est en cours de réalisation ; il porte notamment sur la mise en œuvre des budgets de programmes, l'informatisation du système de gestion des finances publiques, la poursuite de la réforme des marchés publics, l'amélioration du suivi de l'exécution et le renforcement des performances fiscales et douanières.

2.1. Système Intégré de Gestion des Finances Publiques(SIGFP)

Les réformes sur les procédures et informatisation de la gestion des finances publiques a commencé en 1997. Le SIGFP est un système de gestion automatisant les principales fonctions budgétaires et financières publiques : Programmation du budget et élaboration des lois de finances ; exécution des recettes ; exécution des dépenses ; comptabilité générale du Trésor ; Gestion de la Trésorerie ; Suivi et contrôle. Ils ont été mis en œuvre afin d'intégrer toutes les applications connexes (SYDONIA, SIGMP, SIGTAS /SURF, La Gestion Financière de la Solde et des Pensions du Personnel de l'Etat, ...) en amont et en aval.

Il s'agit d'un système d'information décentralisé afin de faciliter le contrôle dans les activités publiques. C'est par le biais de ce système que les Bailleurs de fonds évaluent la performance de notre GFP.

2.2. Budget Programme

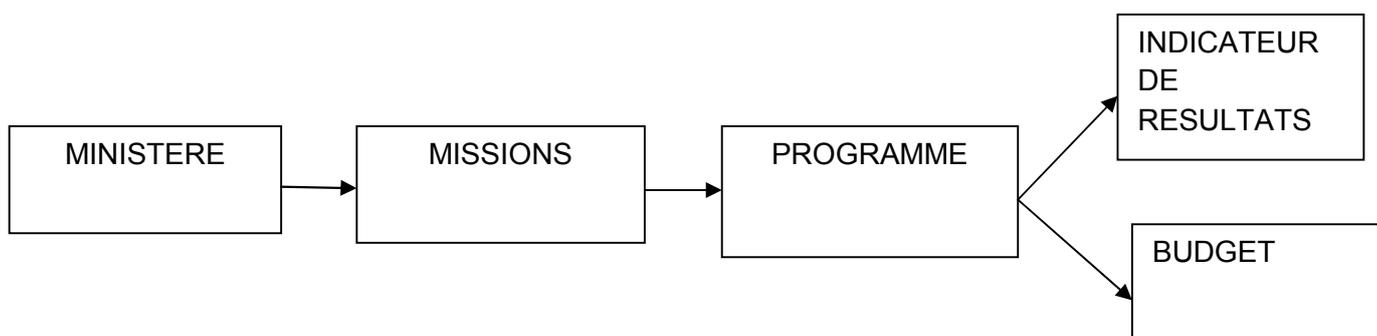
Depuis 2004, une nouvelle nomenclature budgétaire appelée budget programme a été mis en place pour remplacer le budget de moyen. La prévision et l'exécution budgétaire dans le budget de moyen ne font pas ressortir clairement le lien entre les dotations et objectifs attendus sur le terrain. C'est pourquoi l'Etat a mis en œuvre cette nouvelle nomenclature budgétaire.

Le budget programme a été entièrement aligné en 2005 sur la classification du DSRP, ce qui permet de suivre les politiques de lutte contre la pauvreté.

Cette réforme s'exprime par l'élaboration d'un budget traduisant les priorités stratégiques économiques et fondée sur les politiques nationales. Elle permet donc de faciliter la lecture et l'exploitation du budget de l'Etat.

La principale innovation vient du fait qu'auparavant le budget avait trois (3) niveaux à savoir : « Mission, Programme, Objectif » et que le crédit était aligné aux indicateurs d'objectif. En 2009, seulement les deux (2) niveaux seront gardés : la "Mission" et le "Programme". Cette réforme introduit deux documents pour le budget : l'un contenant les crédits budgétaires tandis que l'autre les informations relatives à la performance comme la description des programmes, des objectifs et des indicateurs associés.

Schémas 02 : Budget programme



Source : MFB, *Le Budget : Guide pratique (deuxième édition) 2008*

Le programme est établi par ministère et doit correspondre à la fois à une politique publique (du DSRP au MAP) et à des centres de responsabilités bien déterminés pour mieux identifier les responsabilités dans la mise en œuvre. La classification des recettes est donc regroupée par mission et programme des divers Ministères et pour les dépenses, par activité élémentaire (Mission- Programme – Objectif), c'est-à-dire par politique publique. Ces répartitions par Mission des crédits du budget général sont définies par le projet de Loi des Finances qui détermine annuellement la nature, le montant et l'affectation des recettes et des dépenses de l'Etat.

Tout en assurant un suivi exhaustif de l'exécution du budget (engagement-ordonnancement-paiement), elle prévoit une meilleure responsabilisation des responsables de programme et des gestionnaires d'activités. Notamment, en leur accordant plus de flexibilité dans l'utilisation des moyens pour la conduite de leurs activités ainsi que

l'intégration des dépenses de personnel dans les programmes correspondants pour le moyen terme.

Accompagnant le budget de programmes, le CDMT permet de définir le cadre pluriannuel pour garantir durablement les allocations budgétaires conformes aux priorités stratégiques.

2.3. La réforme des marchés publics

Par définition⁵ : « **Les marchés publics** sont des contrats administratifs écrits, conclus à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées par les personnes morales de droits publics, désignées sous le terme de « Autorités Contractantes », pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures, des services ou des prestations intellectuelles ».

La réforme au sein des marchés publics s'est produite depuis 2004. Madagascar a adopté cette année un nouveau code des marchés publics accompagné des textes législatifs. Ce nouveau code constitue des nouveaux principes des marchés publics afin d'opter à sa bonne gestion à savoir :

- La Personne Responsable des Marchés Publics (PRMP) se charge de la signature des marchés au nom de l'autorité contractante « Unité de gestion de Passation de Marchés (UGPM), de l'examen des candidatures et de l'évaluation des offres ou des remises dans le cadre de la Commission d'Appel d'Offres.
- L'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) fixe les différentes règles de passation de Marchés, contrôle la conformité des actions entreprises, informe et forme les différents intervenants dans ce système et renforce la transparence des procédures.

L'Arrêté n°13 838/2008/MFB a été pris pour améliorer le travail de l'ARMP. Cet Arrêté constitue les modes de computation des seuils et fixe les seuils de passation de marchés.

⁵ Guide pratique, Budget 2009

Tableau 04 : fixation des montants des seuils

seuils	Montant du seuil (en ariary)				
	Travaux routiers		Travaux autres que routiers	Fournitures	Prestation de services ou intellectuelles
	Construction Réhabilitation	Entretien courant ou périodique			
Seuils de contrôle a priori par les Commissions des Marchés applicables à l'Etat, aux Régions, aux Communes et leurs EPA respectifs	2 milliards	1 milliard	500 millions	200 millions	100 millions
Seuils de passation des marchés	1 milliard	500 millions	140 millions	80 millions	25 millions

Source : MFB/ARMP

Toutefois, si les commandes publiques sont en dessous des seuils fixés, la passation de marchés s'effectue comme suit :

Tableau 05 : Type de prestation par procédure (Montant en Ariary)

		Travaux routiers			
Types de prestation par procédures	Construction Réhabilitation	Entretien courant ou périodique	Travaux autres que routiers	Fournitures	Prestation de services ou intellectuelles
Consultation par voie d'affichage	En dessus de 40 millions			En dessus de 15 millions	En dessus de 10 millions
Consultation de prix restreinte	En dessous de 40 millions			En dessous de 15 millions	En dessous de 10 millions

Source : MFB/ARMP

2.4. Les réformes fiscale et douanière

Ces réformes ont été mises en œuvre au sein de la fiscalité et de la douane pour faire apparaître plus de transparence dans ces secteurs et en même temps pour éviter toutes formes de corruptions. Il est donc important de renforcer leur performance en adoptant une stratégie qui sert à renforcer et à coordonner la capacité d'intervention de l'Administration des Impôts et de la Douane afin d'optimiser la perception des ressources fiscales et douanières tout en favorisant la relance des investissements. Les réformes fiscale et douanière consistent aussi à une réforme législative qui porte essentiellement sur : le taux d'imposition, le nombre de tranches de revenu dans le barème d'imposition, l'élargissement de l'assiette fiscale afin d'augmenter le TPF.

Cette réforme devrait assurer à la fois l'augmentation des recettes fiscales et la création d'un climat propice à l'investissement privé et à la croissance économique.

Voici quelque résultat des réformes entreprises : le TPF au cours de la période 2004 à 2013 est présenté par ce graphe ci- dessous. Le TPF est égal au rapport des sommes de recettes fiscales par année budgétaire ou exercice fiscal divisé par le PIB (TPF = Σ RF/ PIB).

Tableau 06 : Evolution de TPF

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TPF (% PIB)	11.2	10.1	10.7	10.9	12.9	10.2	11.0	10.9	10,5	9,7

Source : MFB

Les recettes de l'Etat correspondent donc à la variation des recettes fiscales durant ces années vu que cette dernière représente sa plus grande partie. En ce qui concerne les recettes non fiscales et Dons, ceux-ci représentent un complément des financements de l'Etat

2.5. La décentralisation

Cette réforme implique une mise en place d'un processus dynamique qui accorde une responsabilité à toutes les institutions publiques concernées par l'exécution budgétaire. Ce système de décentralisation assure un suivi de la délégation des responsabilités en faveur des institutions des régions et ainsi qu'un contrôle approprié.

Par ailleurs, certains niveaux de déconcentration n'étaient pas clairement distingués des niveaux de décentralisation.

Une révision constitutionnelle intervenue après un referendum organisé en mars 2007 a clarifié les textes et a supprimé un niveau de décentralisation (la Province) ne laissant plus subsister que deux niveaux : la Région (particulièrement chargée des interventions et des politiques économiques décentralisées) et la commune (pour les compétences de proximité). Les lois de finances de 2007 et 2008 ont parallèlement précisé et réformé les conditions de financement de ces collectivités territoriales.

2.6. L'amélioration de transparence dans la gestion des ressources publiques

Suite au retard de l'exécution budgétaire en 2008, des mesures en vue d'accélérer celle-ci ont été prises depuis 2009. Ces mesures exigent l'établissement à temps des rapports financiers pour faire l'objet d'une prise de décision ou d'éventuelles rectifications.

Les contrôles politique et juridictionnel ont été renforcés afin d'assurer une gestion efficace des activités publiques. Ainsi, le Gouvernement devra donner communication aux commissions des finances du Parlement deux fois par année budgétaire, au cours des sessions ordinaires des assemblées. Puis la Cour des Comptes est chargée de juger les comptes des comptables publics de l'Etat en vérifiant la régularité des recettes et des dépenses qui y sont décrites.

2.7. Le bureau indépendant anti-corruption (BIANCO)

Comme l'indique son nom, le BIANCO est un système implanté par l'Etat pour lutter contre la corruption qui persiste à Madagascar. Actuellement, presque toutes les ex-provinces de Madagascar en possèdent.

Chapitre III : GENERALITES SUR LA CROISSANCE ECONOMIQUE

La **croissance économique** désigne la variation positive de la production de biens et de services dans une économie sur une période donnée, généralement une période longue. Souvent on utilise le Produit Intérieur Brut pour la mesurer ou PIB. Quant au taux de croissance, la mesure utilisée est le taux de variation de PIB.

Section 1 : Définition et les théories de la croissance économique

1.1. Définition

Dans le langage courant, on emploie souvent le terme de « croissance » dans le cadre d'évolution à court terme¹, les économistes l'utilisent conventionnellement pour décrire une augmentation de la production sur le long terme.

Selon François Perroux « La croissance économique correspond à l'augmentation soutenue pendant une ou plusieurs périodes longues d'un indicateur de dimension, pour une nation, le produit global net en termes réels. »

En prenant en compte cette définition, on voit bien que la croissance correspond au mouvement d'une grandeur significative au cours d'une période déterminée.

La définition de Simon Kuznets (prix Nobel en 1971), va au-delà et affirme que « *la croissance économique est essentiellement un phénomène quantitatif. A cet effet, on peut définir la croissance économique d'une nation comme un accroissement durable de la population et du produit par tête* ». Cette définition montre qu'il y a croissance lorsque la croissance du PIB est supérieure à la croissance de la population.

Ces deux définitions nous permettent de comprendre non seulement ce que veut dire la croissance mais aussi de déterminer ses mesures. Les mesures de la croissance sont nombreux mais le plus courant est le Produit Intérieur Brut (PIB). Il permet de mesurer quantitativement en volume ou en prix constants, pour corriger les effets de l'inflation, la production dans un pays. De ce fait, on l'appelle PIB réel.

1.2. Les théories de la croissance :

Les théories explicatives de la croissance ont évolué dans l'histoire de la pensée économique. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, les théories dites classiques (Smith, Malthus, Say,

Ricardo) et la synthèse néo-classique (jusqu'à l'optimum Parétien) s'intéressent aux mécanismes de croissance, en privilégiant le facteur capital (épargne et investissement) dans un cadre général marqué par la faiblesse de l'intervention publique.

1.2.1. Les théories classiques

La plupart des économistes de l'école classique, écrivant au commencement de la révolution industrielle, pensaient qu'aucune croissance ne pouvait être durable, car toute production devait, selon eux, inévitablement converger vers un état stationnaire. David Ricardo par exemple pensait que l'augmentation de la population nécessite une augmentation de la production agricole. Or, les rendements des terres cultivables sont décroissants et la population se développe vite. De ce fait, la croissance tend vers un état stationnaire.

Toujours dans cette perspective d'état stationnaire, Malthus note que le niveau de la production est conditionné par la demande effective. L'augmentation rapide de la population pose le problème des débouchés. La croissance économique semble donc limitée par l'accroissement plus rapide de la population que de la production.

Toutefois, Adam Smith considéré comme le père de l'Economie Politique avançait que les causes de la croissance de « la richesse des nations » sont multiples. La division de travail est le facteur déterminant de la croissance économique et elle assure la source de l'enrichissement des nations. Cette division de travail est produite par l'expansion de l'échange. A côté de la division de travail, il y a aussi l'accroissement des moyens de production et la spécialisation considérés comme causes de la croissance. Tous ces facteurs (division de travail, échange, spécialisation et l'accroissement de moyens de production) sont exogènes, c'est-à-dire indépendants les uns des autres et permettent d'accumuler du capital qui à son tour favorise l'investissement.

- Schumpeter : l'innovation à l'origine de la croissance et de ses cycles

Joseph Schumpeter développe la première théorie de la croissance sur une longue période. Il avançait dans son œuvre *Théorie de l'évolution économique* en 1913 que l'innovation apportée par les activités économiques des entrepreneurs est la force motrice de la croissance. A court terme, les conditions de l'activité économique sont fixées. Dans le long terme, les conditions de l'activité économique se transforment, les agents se renouvellent, les technologies, l'environnement juridique et les marchés se modifient. Pour Schumpeter, il existe 05 types d'innovation tels que :

- Les innovations sur les produits ;
- Les innovations sur les marchés ;

- Les innovations sur les procédés ;
- Les innovations sur les matières premières ;
- Les innovations sur les organisations.

Ces innovations apparaissent par grappes ce qui induit à des cycles de la croissance.

De façon générale il retient trois types de cycles économiques pour expliquer les variations de la croissance :

- les cycles longs d'une durée de cinquante ans ;
- les cycles intermédiaires d'une durée de dix ans environ ;
- les cycles courts d'une durée de quarante mois environ.

1.2.2. Les théories contemporaines :

Les théories contemporaines de la croissance se composent en deux courants opposés :

- La théorie traditionnelle de la croissance : un phénomène exogène ;
- Les nouvelles théories de la croissance : un phénomène endogène.

➤ La théorie traditionnelle de la croissance : un phénomène endogène

Le point commun entre les différentes théories traditionnelles est que la croissance à long terme est exogène. Mais le débat tourne autour du caractère équilibré ou non de la croissance. Ainsi, les points suivants analyseront successivement le modèle de croissance déséquilibrée de Roy Forbes Harrod et le modèle de croissance équilibrée de Robert Solow.

- **Le modèle de Harrod : un exemple de modèle de croissance exogène et déséquilibrée**

Dans son œuvre intitulé « Toward a dynamic economic » publié en 1948, Roy Forbes Harrod présentait trois types de taux de croissance qui résultent de déterminants différents.

- ❖ Le taux de croissance effectif correspond à celui qui se réalise réellement ;
- ❖ Le taux de croissance garanti qui assure l'équilibre entre l'épargne (qui est en fonction du niveau de revenu de la population) et l'investissement (son niveau dépend des anticipations des entrepreneurs en terme de débouchés)
- ❖ Le taux de croissance naturel qui assure le plein emploi. Ce taux dépend de l'accroissement de la population et de la croissance de la productivité. Ces facteurs dépendent par des données démographiques et du progrès technique qui sont tous des données exogènes. L'équilibre est obtenu si la croissance garantie se coïncide avec la croissance naturelle.

Ces types de taux de croissance de Roy Forbes Harrod permettent de comprendre qu'il est possible d'avoir une croissance de sous-emploi. L'atteinte de la croissance équilibrée est très difficile voire même impossible.

- **Le modèle de Solow : un exemple de croissance exogène et équilibrée**

La théorie de Robert Solow est plutôt néo-classique. Dans « Une contribution à la théorie de la croissance économique » parue en 1956, Robert M. Solow se basait sur la fonction de production. Pour lui, seule cette fonction de production présentée sous la forme $Y=f(K, L)$ avec K = Capital et L =Travail permet de montrer la croissance équilibrée.

Toutefois, il a mentionné que la productivité marginale du capital est décroissante, ce qui entraîne un ralentissement de la croissance. En effet, il est alors indispensable de recourir au progrès technique pour limiter la décroissance des rendements. La croissance dépend donc de deux facteurs qui sont, d'une part, la quantité du travail qui dépend du taux de la croissance de la population, et d'autre part, le progrès technique. Ces deux déterminants sont exogènes c'est-à-dire indépendants de la sphère économique mais la croissance est équilibrée.

- **Les nouvelles théories de la croissance : un phénomène endogène**

Vu que les facteurs déterminants de la croissance des différents pays se différencient l'un à l'autre, certains économistes pensaient alors que la croissance n'est pas un phénomène exogène. Ils ont bâti les théories de la croissance endogène. Ce renouveau des théories s'est produit depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990. Les principaux initiateurs de ce modèle sont Paul Romer (1986) et Robert Lucas (1988). Dans ces nouvelles théories, les hypothèses s'articulent sur deux axes : progrès technique endogène et rendements constants.

L'endogénéité du progrès technique veut dire qu'il est à la fois une cause et une conséquence de la croissance. La croissance est donc un phénomène cumulatif : la croissance provoque l'accumulation des progrès techniques qui elle-même suscite la croissance.

Les autres facteurs déterminants qui favorisent la croissance sont selon cette théorie les accumulations des trois grandes catégories de capital : le capital humain (des formations et éducations), le capital physique (équipements et infrastructures) et le capital public (innovation et recherche-développement).

Ces différentes théories permettent non seulement de comprendre l'historique de la croissance mais aussi de dégager les différentes sources de la croissance. Ainsi, la section suivante va analyser les déterminants de la croissance.

Section 2 : Les facteurs déterminants de la croissance économique

On peut distinguer plusieurs types des déterminants de la croissance mais les principaux facteurs sont : le capital, le travail, l'investissement et enfin les progrès techniques.

2.1. Le capital

Le capital (K) est un facteur moteur de la production. Pour les classiques, le capital se divise en catégories à savoir le capital foncier (toutes les ressources que la nature peut donner) et capital technique (typiquement les machines fabriquées par l'homme), et ils sont tous indispensables pour la création de la de richesse.

Ce concept est repris par Marx. Il explique que le « *capital C se décompose en deux parties : une somme d'argent c (capital constant), qui est dépensée pour les moyens de production, et un autre somme d'argent v (capital variable) qui est dépensée en force de travail* »⁶. Ce capital est incorporé dans le processus de production et une fois le processus terminé, un nouveau capital $C' = C + p$ (p étant la plus-value ou le profit) est généré. Notons que la plus-value ou profit p fait partie de la production nationale. Donc, chaque fois que le capitaliste consomme un capital, il générera une plus-value p et par conséquent une augmentation de production.

Pour les néo-classiques, le capital K prend une place déterminant dans la fonction de production : $Q = f(K, L)$ ⁷ (fonction de production de Cobb-Douglas),

La quantité Q produite est fonction du capital K et du travail L. En d'autres termes, la quantité Q produite dépend de la combinaison des facteurs de production K et L.

$$Q = L^\alpha K^{1-\alpha}$$

α et $1-\alpha$ sont deux variables telles que : $0 < \alpha < 1$ et $\alpha + (1-\alpha) = 1$

Par conséquent : $dQ/d(K, L) = dQ/dK + dQ/dL$

La variation de la production dépend donc des variations de la quantité du capital et de la quantité de travail incorporées dans la production.

2.2. Le travail

Les économistes classiques (Adam Smith, David Ricardo, Stuart Mill), à la fin du XVIII et au début du XIX siècle, et Karl Marx (1818-1883) considèrent que seul le travail est productif de richesses, en particulier le travail dans l'industrie.

⁶ KARL Marx, *le Capital I*, ED Progrès Moscou, 1982, p 494

⁷ Montousse, 1988, p, 67

Marx distingue deux types de travail :

- Le travail qui correspond aux *quantités d'heures passées dans l'entreprise pour produire* ;
- La force de travail, c'est-à-dire *les capacités physiques et intellectuelles que le travailleur mobilise au moment de son travail*.

Le capitaliste loue la force de travail pour en extraire une valeur supérieure à son coût. Il va donc faire travailler le salarié le temps nécessaire pour que ce dernier crée une valeur supérieure à la valeur de sa force de travail (le salaire). La plus-value est donc égale à la différence entre la valeur créée par le travailleur et sa propre valeur (son salaire). Lorsque le capitaliste vend les biens qu'il a fait produire, il transforme la plus-value en un profit qui va servir à accumuler du capital et des richesses. Le travail est donc au coeur de la dynamique du capitalisme.

Au niveau macroéconomique, le facteur travail correspond principalement à la quantité de travail qui prend en compte le nombre de travailleurs mobilisés dans une activité rémunérée (la population active occupée) et la durée annuelle effective du travail.

L'augmentation de la quantité de travail (population active occupée et durée annuelle du travail) explique, toutes choses étant égales par ailleurs, la croissance économique, c'est-à-dire l'augmentation durable de la production au cours du temps, car la force de travail est plus nombreuse et plus qualifiée pour participer à la production qu'auparavant. La quantité de travail mise en œuvre détermine donc la quantité de richesses produites.

2.3. Les progrès techniques

Le progrès technique peut être défini comme l'ensemble des éléments qui permettent d'améliorer les méthodes de production et d'accroître la productivité.

Les économistes considèrent que le progrès technique est le principal responsable de la hausse du niveau de productivité. Pour Solow, le progrès technique est assimilé au facteur temps dans la fonction de production. C'est-à-dire qu'avec le temps, l'agent économique peut acquérir, par exemple, des connaissances scientifiques appliquées à la production ou une innovation pour accroître la production ou bien des expériences qui amplifient la qualité de main d'œuvre et donc la productivité du travail.

Les théories récentes de la croissance endogène se fondent sur l'hypothèse que la croissance génère par elle-même le progrès technique. Le progrès technique est donc «

endogène » à la croissance de la production. Cette analyse se trouvait déjà chez Schumpeter puisqu'il affirmait que les innovations progressives résultent de l'amélioration des innovations précédentes. Ces progrès techniques sont incorporés dans l'investissement.

2.4. L'investissement

L'investissement est assimilé à l'accumulation de capital fixe c'est-à-dire une augmentation du volume de capital utilisé dans le processus de production en vue d'une augmentation du volume de la production

L'investissement stimule, selon Keynes, à la fois la demande adressée aux entreprises pour produire des biens d'équipements et le multiplicateur d'investissement en économie fermée et ouverte et ses effets favorables et cumulatifs sur la croissance économique. Ainsi, il existe deux types d'investissement : l'investissement autonome et l'investissement induit par le multiplicateur. Ces investissements ont pour source l'épargne préalable, la création monétaire de l'État.

Dans la théorie keynésienne, la demande effective est composée par la consommation et l'investissement. C'est dans cette optique que l'investissement a un effet multiplicateur sur la production et l'emploi. Un investissement suppose l'achat d'un bien d'équipement et donc une augmentation de la demande de ce bien, d'où une augmentation de la production, du revenu, de la demande (et cette fois ci pas seulement de bien d'équipement), de la production ...

2.5. Les facteurs de la croissance effective

La croissance effective correspond à la *croissance réellement obtenue par le pays*. Il existe des facteurs qui favorisent la production et conduisent à la croissance réelle. En d'autres termes, il y a des structures favorables à la croissance et elles peuvent être classées en deux : les structures économiques et les structures non économiques.

2.5.1. Les structures économiques

Les structures économiques regroupent la demande globale, l'intérêt de l'entrepreneur, les structures de financement et l'industrialisation.

- La demande globale

Elle comprend :

- la demande de consommation des ménages,
- La consommation finale des administrations (tous les achats de l'Etat qui ne sont pas considérés comme des investissements, qui dépendent des décisions de l'Etat en matière d'évolution des dépenses publiques),

- l'investissement en capital fixe (l'achat de biens d'équipement durables, de bâtiments et de logiciels, qui dépend de l'évolution de la demande, des profits réalisés et anticipés et de leur capacité à les financer),
- les exportations
- la variation des stocks (un stockage profite à l'augmentation de la production, un déstockage contribue à son ralentissement).

Dans la théorie keynésienne, les entrepreneurs n'augmentent pas leur production s'ils constatent que la demande effective est faible. Ainsi, une augmentation de la demande entraîne une augmentation de la production qui va ensuite à son tour favoriser l'accumulation des revenus et par conséquent provoquer un accroissement du pouvoir d'achat. Cette augmentation du pouvoir d'achat qui se traduit par une nouvelle augmentation de la demande, de la production et ainsi de suite. La demande met donc en évidence le phénomène de croissance auto-entretenu.

- **L'intérêt de l'entrepreneur**

Dans la théorie classique et néo-classique, l'entrepreneur est en quête de profit. Ainsi, il offre son produit sur le marché et voit dans le futur un certain niveau de profit.

Adam Smith, avec le principe de « laisser faire, laisser passer », de la main invisible et de la division de travail, développe qu'en cherchant son intérêt personnel, c'est-à-dire en augmentant son profit, l'entrepreneur mène vers l'intérêt général. Il va produire plus et ceci avantage tout le monde car pour obtenir son produit, il devra consommer les produits des autres et les autres entrepreneurs feront de même.

Pour Schumpeter la volonté de l'entrepreneur à rechercher le profit le pousse à innover régulièrement son processus de production et élimine ainsi les obstacles pour les autres (exemple, le coût de la recherche élevé) et non seulement dans sa branche d'activité mais dans les autres aussi. Et dans un monde de concurrence et d'imitation, l'entrepreneur qui veut garder donc le profit est obligé d'innover incessamment sa routine de production. Schumpeter affirme que cette course du profit explique la course aux progrès techniques qui elle-même explique la croissance.

- **Les structures de financement**

Pour les physiocrates, le capital joue un rôle essentiel dans la production agricole. Ils affirment que les grandes cultures des fermiers sont très productives s'ils employaient du

capital. Dans le capital, ils distinguent : les avances foncières (exemples : les canaux) ; les avances primitives (capitaux fixes, bâtiments) ; les avances annuelles (capitaux circulants).

Pour les néo-classiques comme les keynésiens, l'investissement est l'injection de l'épargne dans l'économie. Il existe deux systèmes qui permettent de transformer l'épargne en investissement. Ce sont le système bancaire et le système financier.

Pour le système bancaire, l'épargne peut utiliser en accordant des crédits ou en créant de la monnaie ainsi que par le principe de la responsabilité limitée. Pour ce dernier, les sociétés anonymes ou les sociétés à responsabilité limitée émettent des titres et des actions à la Banque d'Affaire. Les épargnants qui achètent ces actions deviennent actionnaires propriétaires. De ce fait, ils ont droit à la gestion et à la distribution des dividendes, mais leurs responsabilités sont limitées au montant de leur apport.

En ce qui concerne le système financier, l'épargne est utilisée en investissant dans les marchés des capitaux ou à la bourse des valeurs mobilisées. Ainsi, les épargnants qui détiennent des obligations ou des actions peuvent transformer celles-ci en argent liquide immédiatement ou attendre chaque fin de période d'activité pour recevoir les dividendes.

L'épargne occupe donc une place importante dans le financement des investissements, les innovations qui résultent ensuite un accroissement de la production et donc favorisent la croissance.

- **L'industrialisation.**

L'industrialisation est l'étape nécessaire à la croissance. Elle conduit à la production de grande quantité qui permet la réalisation de l'économie d'échelle, c'est-à-dire la réduction du coût de production, et la rationalisation du processus de production.

Elle permet aussi d'avoir une régularité de la production et favorise l'application des économies externes ou externalité positive c'est à dire une amélioration de la production apportée par l'extérieur. Ainsi les réseaux routiers, les infrastructures portuaires comme ceux construits par la société QMM (Qit Madagascar Minerals) à Madagascar, produisent des avantages pour les autres entrepreneurs.

2.5.2. Les structures non économiques

- **L'environnement international**

L'ouverture au commerce international joue un rôle essentiel dans la croissance économique. Adam Smith dans son œuvre, apparue en 1776, intitulé *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, cherche à déterminer les moyens d'accroître

la production afin d'enrichir la nation. A coté de la main invisible, il préconise la division du travail qui conduit à la spécialisation internationale du travail par l'intermédiaire du libre échange et de la concurrence internationale.

Donc la concurrence internationale conduit nécessairement à l'Économie d'échelle et à la production de grande taille, d'où la croissance.

- **Les facteurs politiques**

La stabilité politique est un facteur qui influe la croissance. En effet, les crises politiques peuvent entraîner des crises économiques ceci du fait que les investisseurs sont effrayés par les troubles que celles là peuvent causer. Ce qui a pour conséquence, une baisse du taux d'investissement et un ralentissement de la croissance.

PARTIE II: L'IMPACT DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA CROISSANCE ECONOMIQUE

Chapitre IV : LES THEORIES SUR LA RELATION ENTRE FINANCES PUBLIQUES ET CROISSANCE ECONOMIQUE

Section 1 : L'apport des finances publiques à la croissance économique

1.1. Le keynésianisme

La théorie keynésienne a été très répandue dans les années 1940 à 1970. John Maynard Keynes (1883-1946), haut fonctionnaire et économiste britannique, a analysé la crise économique de années 1930 et a proposé des solutions pour échapper à cette crise dans son œuvre principal intitulé « *la Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie* » parue en 1939.

L'analyse de Keynes défend l'intervention des finances publiques dans l'économie d'un pays. Pour lui, une partie des épargnes sont thésaurisées et perdues dans l'accumulation économique. En effet, plus une économie est développée, plus l'épargne est supérieure à l'investissement. La demande auprès des secteurs productifs peut être donc dans ce cas inférieure au niveau de la production que l'économie pourrait produire.

Les finances publiques doivent alors intervenir pour prélever l'épargne thésaurisée et l'utiliser pour relancer la demande. Il peut se réaliser par la redistribution de revenu et/ou par la prise en charge des dépenses publiques (exemples : les grands travaux).

Quand l'Etat décide d'augmenter les dépenses publiques, les revenus des producteurs auxquels cette demande s'adresse vont augmenter. Puisque l'objectif de ces producteurs est d'obtenir plus de profit, ils vont alors acquérir des nouveaux biens pour augmenter leur production ce qui entraînera ensuite une augmentation des demandes auprès des autres producteurs et ainsi de suite. Pour Keynes, l'effet final de l'injection de la demande dans l'économie sera supérieur à la dépense publique d'origine : C'est le multiplicateur de Keynes. L'effet du multiplicateur doit permettre alors de générer un surcroît de richesses suffisant pour financer le déficit public originel.

1.2. Les imperfections du marché : biens collectifs et biens à externalités favorables

La théorie économique permet d'établir que le recours aux finances publiques est indispensable pour apporter à l'économie la production suffisante de deux catégories particulières de biens et services : les biens collectifs d'une part et les biens à externalités favorables d'autre part.

Les biens collectifs sont des richesses insusceptibles d'appropriation. Tout le monde peut le consommer en même temps sans exclusion. En effet, le fait qu'une personne consomme un bien collectif n'empêche pas les autres d'en consommer aussi. La propreté de l'environnement et la sécurité que procure la présence de la police sont des exemples des biens collectifs.

Il existe aussi des biens qui ne sont pas entièrement insusceptibles d'appropriation mais qui ont des effets externes positifs sur ceux qui n'en profitent pas directement : Ces sont des biens à externalités favorables. Ainsi, ce ne sont pas seulement les diplômés qui bénéficient l'existence d'un haut niveau d'éducation dans une économie car les connaissances et les richesses qui en résulte procurent des effets positifs dans l'ensemble de l'économie et donc pour tous. De même, les chiffres d'affaires des commerçants qui s'installent dans une ville desservie d'autoroute vont augmenter même s'ils ne prennent jamais cette autoroute eux-mêmes.

Les caractéristiques de ces biens incitent les consommateurs à dépenser moins qu'ils n'éprouvent de besoins en espérant profiter les dépenses des autres agents. Ce comportement des agents économiques entraîne une faible quantité produite des biens par rapport aux besoins sociaux. Pour assurer la satisfaction des besoins sociaux, l'Etat doit alors utiliser les impôts pour financer la production de quantité suffisante des biens collectifs et des biens à externalités favorables.

1.3. La théorie de la croissance endogène

L'analyse de la croissance endogène se concentre sur les effets en retour de certaines dépenses publiques sur les facteurs de production. Certaines dépenses de l'Etat améliorent la qualité de production et de ce fait favorisent la croissance future.

Ce raisonnement s'applique surtout aux dépenses qui renforcent la productivité du travail et du capital. Ainsi, par exemple :

- Les dépenses d'éducation qui renforcent la compétence de la force de travail ;
- Les dépenses de recherche qui permettent de trouver des techniques nouvelles pour accélérer la production des biens et services ;
- Les dépenses d'infrastructure qui rapprochent les facteurs de production et améliorent donc de ce fait la productivité.

Section 2 : les effets pervers des finances publiques sur l'économie

2.1. La disparition des informations procurées par le marché.

Friedrich Hayek (1899-1992), économiste autrichien a développé, dans plusieurs ouvrages, notamment *La constitution de la liberté*(1960) et *Droit, Législation et Liberté*, (1973), que le rôle de l'économie de marché est de fournir des informations pertinentes sur les besoins des agents économiques.

Dans une société, la demande est très diversifiée et change sans cesse. Il est donc très difficile de connaître tous les besoins des individus qui composent une société. Toutefois, l'économie de marché permet de confronter directement les besoins avec les capacités des productions existantes. Son fonctionnement permet aux producteurs de s'adapter aux besoins des consommateurs même s'il y a eu une diminution ou une augmentation des prix des biens sur le marché. La société a donc la capacité, grâce à l'économie de marché, de répondre aux besoins de ses membres.

Lorsqu'une économie est trop administrée, il n'est pas possible d'allouer équitablement les richesses car les décisions sont prises par un petit groupe. Beaucoup des besoins sont alors insatisfaits.

Les analyses de Hayek exigent :

- une limitation des parts des richesses produites dans une économie réallouée par l'administration publique ;
- de mettre des efforts sur la gestion des services publics en vue d'en réduire le coût pour un service donné ;
- de privatiser les entreprises publiques et certains services publics pour satisfaire les demandes qui ne peuvent être trouvées que sur le marché.

2.2. L'effet d'éviction

En général, les ressources utilisées pour financer les actions de l'autorité publique et les entreprises sont distinctes. En effet, les ressources pour les actions prises par l'Etat ne sont plus, par définition, disponibles pour financer les entreprises. Ce transfert de ressources, lorsqu'il devient excessif, peut priver le secteur productif de ressources nécessaires au maintien de la croissance. C'est ce processus qui est appelé l'effet d'éviction.

Schumpeter, dans son œuvre intitulée « *Théorie du développement économique* » paru en 1934, a souligné que la croissance économique n'est pas seulement le résultat de l'évolution quantitative des facteurs de production (travail et capital). Vu que la demande exprimée sur le marché change toujours, les entrepreneurs sont donc obligés de s'engager

dans un processus perpétuel d'innovation pour répondre à cette demande en utilisant son propre revenu. L'innovation permet d'améliorer la qualité des biens et services, d'adapter l'organisation des facteurs de production, ce qui permet de produire plus pour un effort identique. Ces évolutions apportent une contribution essentielle à la croissance.

Les administrations publiques procèdent aussi à des innovations. Mais ces innovations sont moins réactives que celles des entreprises. Elles ne sont donc pas contraintes à des risques financiers personnels qui les poussent à recourir à l'innovation. De plus, l'administration ne connaît l'état de la demande que par des sondages. Enfin, elles sont tenues par des procédures lourdes et compliquées et par des obligations de services publics, ce qui ralentit leur capacité à réagir aux modifications de la demande.

Les administrations sont moins réactives et moins innovantes que les entreprises. De ce fait, l'affectation majoritaire des ressources financière aux administrations ralentit la croissance car il diminue les ressources disponibles pour les entreprises, c'est-à-dire pour l'innovation et la croissance.

2.3. L'apparition d'incitation à l'improductivité

Toute modification du système de réallocation administrative des richesses conduit automatiquement à modifier les comportements des agents économiques.

En premier lieu, si l'Etat décide d'augmenter l'impôt sur un produit ou une activité, le coût de ce produit va augmenter en même temps. Les agents économiques vont alors diminuer la consommation de ce produit imposé ou cherchent à réduire l'activité concerné.

A l'inverse, si l'Etat décide de subventionner quelques activités, les agents économiques vont se porter vers cette activité pour bénéficier des subventions.

La gestion des finances publiques modifie inévitablement les comportements des agents économiques. L'Etat peut manipuler l'impôt et les dépenses publiques pour influencer les comportements. C'est le cas par exemple à Madagascar, les alcools et le tabac sont imposés plus par rapport aux autres produits pour diminuer leur consommation.

L'influence des finances publiques sur l'incitation a deux effets pervers sur la croissance économique. D'une part, l'incitation à l'oisiveté qui peut être une source d'un système de redistribution mal conçu. Ainsi, si l'allocation des chômages est très élevée, alors les chômeurs ne vont plus chercher de travail, et la motivation des employés vont diminuer. L'application de l'impôt progressive peut inciter les travailleurs concernés à réduire leur production qui va freiner la croissance économique.

D'autre part, la redistribution publique remplace les incitations au travail par des incitations à la revendication. Pour certaines catégories sociales il peut être plus rentable de consacrer son énergie à des revendications (grèves, manifestations) plutôt que de la consacrer à l'effort productif. L'énergie consacrée à ces revendications est perdue pour la croissance.

2.4. La diminution des recettes publiques : la « courbe de Laffer »

Arthur B. Laffer, économiste américain, a affirmé dans son analyse que si les prélèvements pratiqués sur l'économie marchande sont trop élevés, cela va avoir un effet négatif sur la croissance et sur les recettes fiscales elles-mêmes. Quand le taux d'imposition augmente, les producteurs vont diminuer leur production (ou leur consommation pour les consommateurs) et cherchent d'autre activité moins imposée.

A partir de certain point, la courbe de Laffer redescend : l'augmentation des taux d'imposition entraîne une baisse de l'activité, qui provoque ensuite à son tour une diminution des rentrées fiscales.

Chapitre V : REALITE DU PAYS

Section 1 : Revue de la situation de Madagascar

1.1. Analyse des recettes publiques Malagasy

Depuis le début de la crise, les recettes fiscales ont diminué. La première cause se trouve dans le ralentissement économique qui a provoqué une contraction de l'assiette fiscale.

Si la baisse des recettes fiscales a été généralisée entre 2008 et 2010, elle a toutefois varié selon le type d'impôts. Elle a été particulièrement marquée pour les recettes provenant du commerce international (-30%) car les importations ont chuté de près de 70 % (en termes réels) durant cette période. Elle a aussi été significative pour les impôts directs (-25%) dans la mesure où la majorité des entreprises formelles ont vu leurs gains baisser pendant cette période de crise.

Par contre, le niveau des recettes perçues sur les transactions domestiques est resté relativement constant entre 2008 et 2010.

Le recouvrement fiscal à Madagascar est faible pour plusieurs raisons.

Premièrement, il est souvent invoqué que la collecte des impôts est rendue difficile à cause de la structure de l'économie malgache. La part des activités rurales, de petites tailles et dispersées 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 formelle.

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 à la fiscalité sont tous ceux qui bénéficient de régimes favorables tels que les entreprises exportatrices ou celles qui évoluent dans les secteurs miniers ou touristiques. Par conséquent, la collecte des impôts est fortement inégale à Madagascar, car elle se concentre autour de quelques activités tels que : les tabacs et alcools ; les prestations de services ; les industries et communications. 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.

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 1/4 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.

La quatrième raison porte sur le comportement des contribuables qui n'ont pas d'incitation à remplir leur devoir de citoyens, surtout que les risques de sanctions demeurent extrêmement faibles. Ainsi, la répartition des charges fiscales est inégale. Or, le 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.

En ce qui concerne les recettes non fiscales de l'Etat malgache, ils apparaissent anormalement bas étant donné la structure de l'économie.

1.2. Analyse des dépenses

1.2.1. Analyse de la composition des dépenses

A Madagascar, les ressources sont allouées principalement aux dépenses de fonctionnement et aux dépenses de personnel. Ainsi, le budget d'investissement est le principal variable d'ajustement, en cas de forte variation des financements externes, pour préserver le paiement des salaires et du service de la dette. Selon l'enquête auprès des ménages, le salaire moyen d'un fonctionnaire malgache se situe autour de 5 millions d'Ariary par an, ce qui correspond à plus de 5 fois le revenu moyen par habitant alors que la norme est seulement de 2 fois en Afrique.

1.2.2. Analyse des dépenses en capital et de ses financements

Les dépenses en capital constituent, en général, les investissements directs de l'Etat, les investissements réalisés avec l'aide de l'Etat et les prêts et participations. Quant au financement, il correspond aux variations de créances ou des dettes nécessaires pour la gestion financière des finances publiques. Par définition, il est égal au solde base caisse car il s'agit en fait d'expliquer l'origine de l'argent qui a permis d'effectuer des emplois supérieures aux recettes, ou ce qui a été fait de l'argent qui reste, dans le cas inverse.

Le tableau 07 ci-dessous présente la structure globale du programme d'investissement public et son financement entre 2002-2012 (en milliard d'Ariary)

Année	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	LF	Réal	LF	Réal								
Dépenses en capital en %PIB (PIP)		4.4		7.8		12.3	10.7	9.9	2.3	2.1	10.3	7.6
Financement interne	252.7	87.7	160.0	172.3	182.9	211.0	273.8	262.3	65.7	57.1	349.0	314.9
Financement propre intérieur	240.7	80.8	150.0	160.3	165.9	192.0	257.8	248.8	62.4	54.0		303.3
Autres financements intérieurs (fcv)	12.0	6.9	10.0	12.0	17.0	19.0	16.0	13.4	3.3	3.1		11.7
Financement externe	461.0	177.2	314.4	359.2	413.3	788.5	710.1	733.5	211.0	185.7	1057.57	735.0
Emprunts extérieurs	22.0	97.1	144.4	185	191.5	436.1	371.3	295.0	113.7	60.6	509.0	230.9
Subventions extérieures	239.0	80.1	170.0	174.2	221.8	352.4	338.9	438.5	97.3	125.1	548.8	504.1

Année	2008		2009		2010		2011		2012	
	LF	Réal	LF	Réal	LF	Réal	LF	Réal	LF	Réal
Dépenses en capital en %PIB (PIP)	9.7	7.7	10.2	4.3	5.2	4.0	6.3	4.2		3.3
Financement interne	468.1	474.2	675.1	361.3	361.8	385.0	491.8		181.1	
Financement propre intérieur	443.3	459.9	652.1	353.7	361.8	384.2	491.8		180.5	
Autres financements intérieurs (fcv)	24.8	14.3	23.0	7.6	0.0	0.8	0.0		0.6	
Financement externe	1113.5	770.6	1256.5	366.5	586.8	384.4	773.8		537.1	
Emprunts extérieurs	486.1	349.8	600.1	195.3	265.7	192.8	356.9		353.2	
Subventions extérieures	627.4	420.8	656.4	171.2	321.1	155.5	416.9		183.9	

Source : MFB/ DGT/ DET/ OGT

LF : Loi de finances

Réal : Réalisation

Commentaires :

Le tableau 07 donné ci-dessus montre le poids des dépenses en capital par rapport au PIB. Ainsi, la moitié des dépenses totales du gouvernement est consacrée à l'investissement public et la moitié restant se partage entre les autres postes d'intervention de l'Etat. Après la sortie de crise de 2002 (qui avait un taux de 33,11% du financement total des dépenses en capital à l'époque), il s'est réduit petit à petit jusqu'à 21,11% en 2004. Depuis l'année 2008, il présentait une recrudescence exceptionnelle car il affichait un taux de 38,09%, 49,64% en 2009 et 52,50% en 2010.

Malgré la chute des dons et des crédits reçus par le Gouvernement malgache, le financement extérieur a continué à être la principale source de financement du déficit public, comptant, par exemple, pour environ 80% des sources de financement en 2010.

1.2.3. Analyse des déficits budgétaires

Le tableau 08 ci-dessous fait apparaître l'historique des déficits budgétaires en pourcentage du PIB à Madagascar depuis 2003.

Année	2003	2004	2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	R	R	LF	R	LF	R	LF	R	LF	R	LF	R	LF	R	LF	R	LF	R
Déficit primaire	8,65	13,0	10	10	2.07	2.03	9.3	6.99	8.9	5.3	8.85	3.7	3.9	1.81	5.46	1.8	2.66	1.6
Déficits base caisse	4,89	5,69	4.44	4.3	-7.71	-7.54	4.3	2.85	4.3	2.1	4.83	2.5	1.93	1.07	3.03		1.54	

Source : MFB/DGT/DET/OGT et mon calcul

Les signes négatifs signifient un excédent budgétaire.

LF : Loi de finances

R : Réalisation

Commentaires :

Les chiffres affirment que Madagascar avait un problème d'équilibre budgétaire structurel, parce que la perception d'impôt est trop faible pour soutenir les besoins de développement économique. La période 2003-2005 a été marquée par un continu de déficit base engagement hors dons, c'est-à-dire la différence entre les recettes et les dépenses de l'Etat. Cette hausse continue provoquait généralement une augmentation importante du stock de la dette publique dépassant plus de 100% du PIB avant 2004. La totalité du solde de base engagement et les arriérés de paiement, ou plus précisément le solde base caisse en 2006 est excédentaire (7,54% du PIB). Ce phénomène est expliqué par l'allégement de la dette au titre de « l'Initiative de l'allégement de la dette multilatérale » (IADM), et diminuera encore davantage en raison de l'impact de l'afflux d'IDE dans le secteur minier sur le PIB et les exportations. Actuellement, Madagascar connaît un déficit public relativement maîtrisé (hors dons) durant ces trois années de crise (puisque le taux du déficit base caisse restait en dessous de 3% du PIB durant la période 2009-2012), mais ça n'avait pas amélioré le bien-être de la plus grande part de la population entière.

Section 2 : La Croissance économique à Madagascar

Au cours des 20 dernières années, Madagascar a traversé trois crises politiques majeures, dont la plus longue était celle de 2009. En effet, Les indicateurs économiques et sociaux de Madagascar ont connu une dégradation qui est marquée par la généralisation du phénomène de corruption, la violation des droits de l'Homme et la dégradation de la situation de la gouvernance.

Tableau 09 : Évolution des Indicateurs Macroéconomiques de 2005 à 2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PRODUIT INTERIEUR BRUT								
Taux de croissance du Produit Intérieur Brut (%)	4.6	5.0	6.2	7.1	-4.1	0.4	1.6	1.9
TAUX DE CROISSANCE PAR SECTEUR (%)								
Secteur Primaire	2.5	2.1	2.2	2.9	8.5	-3.4	0.7	0.2
Secteur Secondaire	3	4.1	7.0	3.6	-7.8	-7.5	3.4	3.7
Secteur Tertiaire	6.1	7.4	7.8	8.2	-7.5	0.9	-0.4	2.7
TAUX DE CROISSANCE PAR BRANCHE D'ACTIVITE (%)								
Agriculture		2.6	2.9	4.5	10.7	-0.6	-1.2	0.8
Elevage et pêche		1.9	1.7	1.6	1.8	-0.8	4.2	0.7
Sylviculture		1.0	1.4	1.0	30.4	0.8	-3.3	-4.5
Agro-industrie		-12.5	-9.5	0.0	57.3	34.0	0.3	1.2
Industrie Extractive		9.1	-7.2	9.0	-11.2	-61.2		
Energie		4.4	5.6	6.9	0.4	7.5	-1.0	6.1
Industrie Alimentaire		0.0	9.0	12.5	-5.9	-1.8	7.4	2.7
Industrie des Boissons		7.1	7.9	3.0	-19.3	17.3		
Industrie du Tabac		1.7	6.5	-9.1	-24.6	-14.5		
Industrie du Corps gras		10.5	3.4	-5.5	-6.2	3.0	14.3	10.3
Industrie Textile		0.8	-10.4	-4.4	-33.7	7.3		
Industrie du Cuir		-5.0	5.4	-5.1	-4.2	0.0	-2.9	-17.0
Industrie du Bois		10.3	8.8	9.2	-17.7	-12.7		
Matériaux de construction		11.6	8.5	12.0	-10.3	3.3	3.7	2.6
Bâtiment Travaux Public		27.6	21.8	27.6	-18.6	2.6	-1.8	3.5
Transports de marchandises		8.7	7.8	7.3	-13.3	1.0	-1.3	1.6
Transports de voyageurs		3.1	10.8	4.7	9.2	6.7		
Auxiliaire de Transport		6.8	3.9	5.9	3.9	-0.4		
Télécommunications		12.0	8.9	20.9	16.7	9.9	1.6	3.0
Commerce		4.3	6.0	3.3	7.5	-4.5	1.3	4.1
Banque		14.2	7.9	4.0	-14.4	9.8	10.8	1.4
Assurances		10.6		14.2		16.7		
Services rendus aux entreprises et aux ménages		5.5		8.3		0.7		

Source : Rapport annuel 2012 /VPEI

Commentaires :

De 2005 à 2008, la situation économique du pays s'est peu à peu rétablie et a connu une certaine stabilité. La croissance économique est passée de 4,6% en 2005 à 7,1% en 2008. En fait, cette période a été marquée par la mise en œuvre de différents programmes touchant plusieurs secteurs dont les infrastructures principalement les routes, l'éducation, la santé, le tourisme, la décentralisation, la bonne gouvernance et la conservation de l'environnement.

Depuis le début de l'année 2009, la crise politique interne a amplifié les effets de la crise économique mondiale ; la plupart des secteurs économiques a été touchée, qu'ils soient tournés vers l'exportation du fait de la crainte des clients internationaux pour la sécurité de leurs approvisionnements, ou vers le marché intérieur dont la demande s'est effondrée.

En 2010, la situation économique du pays a été marquée par une légère reprise des activités économiques avec un taux de croissance positif de 0,4%. Dans ce cadre, d'une part, la croissance de 1,1% du secteur primaire, qui est due à la bonne tenue de l'agriculture et de l'élevage, et d'autre part, la croissance de 2,1% du secteur secondaire liée à l'expansion des activités des branches « industrie d'extraction » et « agro-industrie », ont contribué à cette amélioration de la situation. Néanmoins, le secteur tertiaire a affiché une croissance négative de - 0,1%. Les branches Bâtiments et Travaux Publics, Industries Textiles et Zones Franches Industrielles (ZFI) ont été les plus touchées par les effets de la crise politique, affichant respectivement des taux de croissance négatifs de -17,5%, -30,0% et -15,0%, par rapport à 2009.

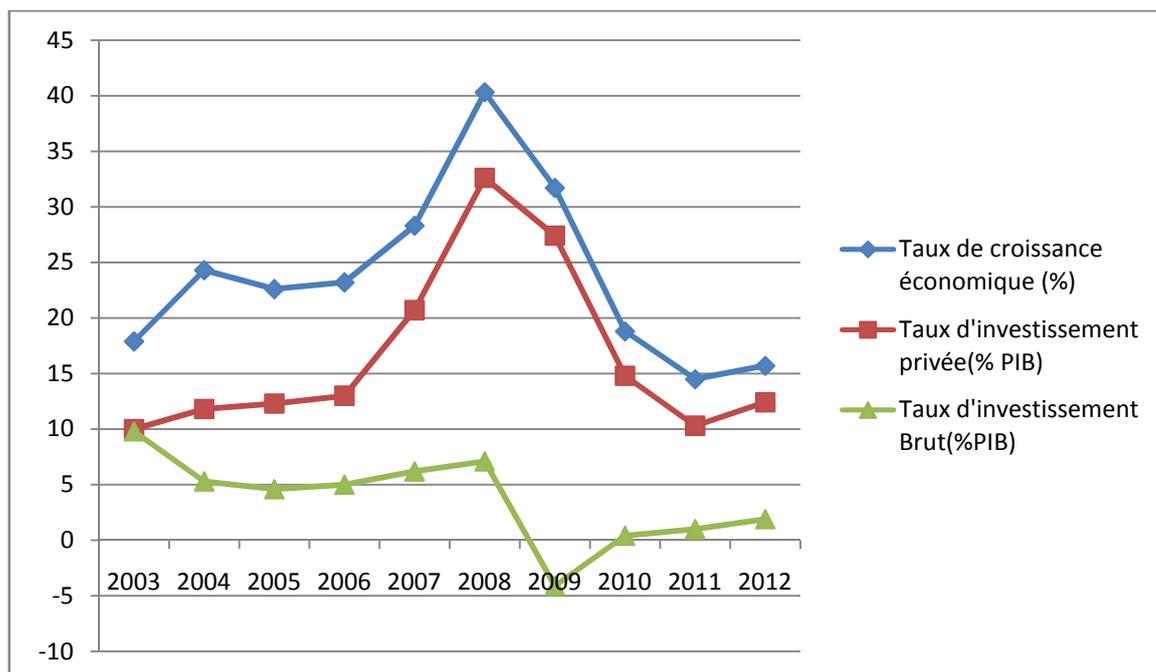
Le score de Madagascar en matière de corruption est passé de 30/100 en 2009 à 26/100 en 2010, reclassant le pays au 123e rang sur 178 pays avec une chute de 23 places.

En 2011, l'économie de Madagascar a continué de se redresser petit à petit. En effet, le secteur réel a connu une légère hausse avec un taux de croissance économique de 1,0% contre 0,4% en 2010. Cette amélioration de la situation économique du pays a été attribuée notamment au dynamisme du secteur secondaire lié en grande partie à la bonne tenue des branches des Industries alimentaires, boissons, corps gras, la relance des branches matériaux de construction et industrie métallique. Malgré le ralentissement des activités de la production des branches Industries extractives, sa croissance est demeurée encore positive. L'on note toutefois que le taux d'investissement privé s'est rétracté à 10,3% du PIB contre 14,8% du PIB en 2010.

La reprise des activités économiques a continué en 2012, mais la croissance économique est restée faible par rapport à son niveau d'avant crise. Cette situation a été surtout soutenue par le développement du secteur secondaire par le biais de l'expansion des branches industrie extractive, industrie corps gras, énergie, et les Zones Franches Industrielles (ZFI). En outre, la relance des investissements du secteur privé qui a atteint 12,4% du PIB en 2012 contre 10,3% du PIB en 2011 a contribué à l'amélioration de la situation économique du pays.

Le taux de croissance de 2012 s'est élevé à 1.9 %, tiré essentiellement par les industries extractives, les transports (soutenus par la reprise du tourisme) et les exportations des zones franches. Les autorités ont su appliquer une politique budgétaire restrictive afin de faire face à la réduction des aides extérieures, conséquence de la crise politique depuis 2009.

Schéma 03 : Evolution du taux de croissance économique et taux d'investissements de 2003 à 2012

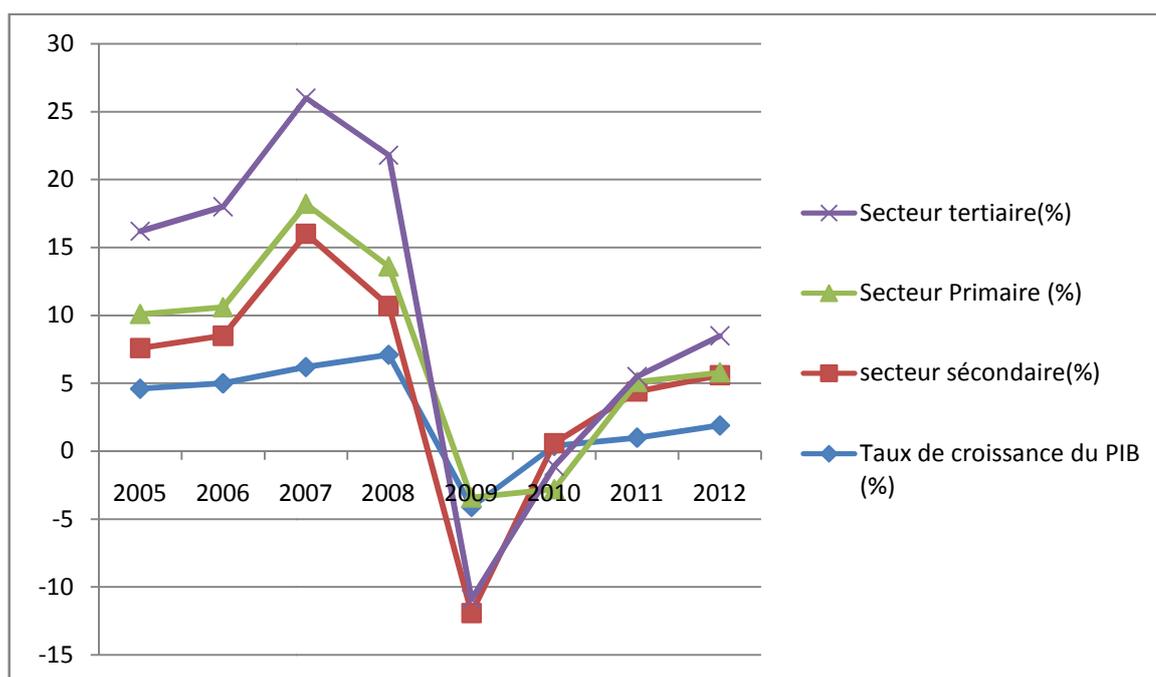


Source : INSTAT, DEME/VPEI

Le niveau des investissements bruts a connu une baisse considérable depuis 2009 si son niveau n'a cessé de progresser depuis 2005. Le taux d'investissement brut est passé de 40,3% du PIB en 2008 à 14,5% du PIB en 2011, soit un net recul 25,8 points en quatre ans. Ceci est du à la crise économique et politique de 2009.

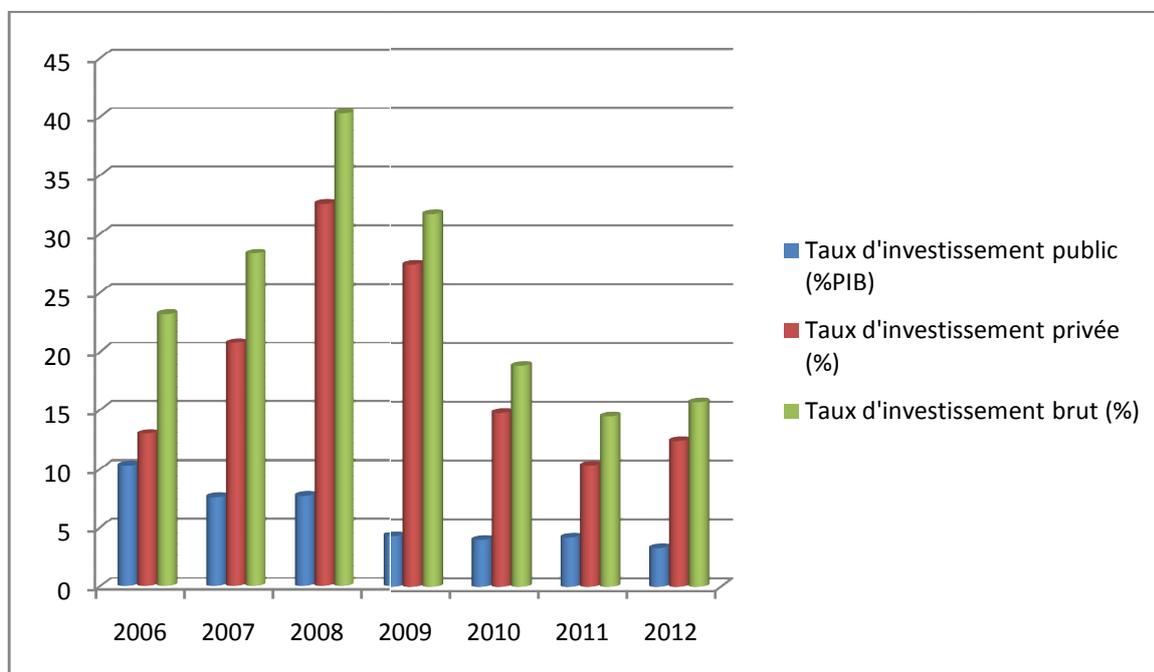
En 2012, il y a eu un accroissement du taux d'investissement brut qui atteint 15,7% du PIB, soit une amélioration de 1,2 point par rapport à l'année 2011. Toutefois, le niveau des investissements bruts est resté toujours très faible avec un écart de 24,6 points par rapport à l'année 2008.

Schéma 04 : Evolution du PIB et taux de croissance par branche d'activités de 2005 à 2012



Source : INSTAT, DEME/VPEI

Schéma 05 : Évolution des taux d'investissement de 2006 à 2012



Source : INSTAT, DEME/VPEI

Chapitre VI : RECOMMANDATIONS SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES POUR UNE CROISSANCE ECONOMIQUE

Les recommandations proposées sur la gestion des finances publiques s'articulent en trois axes. Il s'agit 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 et en se donnant la capacité de gestion pour que ces choix soient respectés dans la pratique budgétaire.

Section 1 : Recommandations sur les recettes publiques

1.1. Augmenter la capacité financière de l'Etat

Toute action de l'Etat malgache nécessitera des ressources, qui sont aujourd'hui largement insuffisantes. La faiblesse de sa capacité financière résulte de l'incapacité du gouvernement à mobiliser les ressources fiscales et non fiscales, les flux d'aides officielles (qui restent modestes et volatiles) et les investissements privés. En outre, il existe un manque de transparence sur les projets entrepris par le Gouvernement, alors que la transparence renforcerait la crédibilité des plans publics. Trois actions sont proposées ci-dessous afin de combler ces carences.

La première est de **faire la lumière sur et accroître les recettes non fiscales**.

Les ressources non-fiscales inscrites dans le budget malgache sont faibles en raison d'une part du taux élevé d'évasion fiscale ; et d'autre part, ces prélèvements sont payés par les opérateurs mais n'apparaissent pas dans le budget de l'Etat car les établissements ou entreprises publics qui les perçoivent ne sont pas tenus de transférer ou ne transmettent pas malgré les dispositions statutaires qui les y obligent, l'information sur ces recettes au Ministère des Finances. L'Etat doit alors mettre en place les mesures suivantes :

- les autorités devraient faire des recensements périodiques sur les recettes non fiscales reçues par l'Etat, y compris les établissements et entreprises publics qui ne sont pas inclus dans le budget et faire un inventaire sur leurs incorporations dans le budget ;
- Eclairer l'utilisation de ces recettes en créant une unité spéciale au sein du Ministère des Finances, avec pour mission principale le traçage des revenus non-fiscaux et la coordination inter-agences nécessaire pour optimiser les recettes et leur utilisation.
- Entamer une lutte sérieuse contre la fraude. Par exemple, l'exploitation des bois de roses. Ces bois précieux sont presque toutes exportés sous forme brute, et comme Madagascar est une île, les possibilités de transports sont forcément restreintes aux ports internationaux. Or, les contrôles aux ports sont rudimentaires.

La deuxième est **de renforcer le recouvrement des recettes fiscales**.

Malgré les réformes des politiques fiscales et administratives initiées depuis 2006, la pression fiscale reste très faible et loin de son potentiel. Il se peut donc qu'elles soient insuffisantes pour modifier le comportement tant des services fiscaux que des contribuables.

Il est donc indispensable d'introduire des mesures nouvelles de nature à transformer les comportements. Ces mesures devaient inclure une combinaison d'incitations et de sanctions de manière à encourager ceux qui respectent les règles et à punir ceux qui ne les respectent pas. Pour cela, les mesures suivantes sont nécessaires :

- Intensifier la lutte contre la fraude fiscale en particulier des grandes entreprises (mise en œuvre par l'administration fiscale des audits et la pénalisation des fraudeurs) ;
- fiscaliser les entreprises qui sont aujourd'hui en dehors des circuits officiels de l'économie : il s'agit ici de motiver les entreprises informelles à se fiscaliser.

La troisième action se porte sur **la rationalisation des aides**. Comme les aides financent une part importante du budget de l'Etat malgache, elles peuvent donc augmenter la capacité financière de l'Etat. Mais son efficacité dépendra de sa prévisibilité et de son utilisation. L'aide devrait donc se diriger vers : les secteurs sociaux et les activités qui visent à promouvoir la gouvernance et la redevabilité des décideurs politiques. Concernant les secteurs sociaux, il est admis qu'une population mieux éduquée et en meilleure santé est plus susceptible de générer des citoyens impliqués dans la gestion politique et économique.

1.2. Mobiliser les fonds privés

- Encourager les partenariats avec le secteur privé pour assurer la fourniture de services et biens publics tels que l'infrastructure, l'éducation et la santé (exemple : production d'électricité dans les zones rurales, les écoles privées dans les centres urbains). Toutefois, pour éviter le monopole, il est préconisé de mettre en place un cadre régulateur et transparent.
- Privatisation des entreprises non-stratégiques

L'Etat détient des parts dans certains secteurs non stratégiques tels que le secteur d'alimentation (la star) et dans le secteur tourisme (Carlton). La vente de certaines parts permettrait au Gouvernement de mobiliser des recettes supplémentaires et, surtout, de réduire les risques de conflits d'intérêts qui nuisent à la concurrence dans ces secteurs.

- Valorisation des actifs de l'Etat (notamment les immobiliers).

Cette mesure est nécessaire car le patrimoine de l'Etat n'est pas bien connu, surtout en termes de rendement financier potentiel.

Section 2 : Recommandations sur les dépenses publiques

2.1. Améliorer la gestion et l'allocation des dépenses

L'augmentation de la capacité financière de l'Etat est indispensable pour accroître les ressources publiques et financer un certain nombre d'activités prioritaires. Le gouvernement doit alors sélectionner les activités les plus efficaces. Il faut donc dépenser plus, mais (surtout) mieux. Or, l'information indispensable à l'optimisation de l'allocation des dépenses est insuffisante. C'est pourquoi les réformes suivantes méritent d'être appliquées :

- Améliorer la couverture du budget c'est-à-dire publier les résultats des activités des établissements et entreprises publics et établir une liste des réaménagements budgétaires et interventions d'urgence.
- Clarifier la catégorisation du budget en adoptant une classification fonctionnelle du budget et en redéfinissant les catégories économiques des dépenses afin d'éviter les classifications erronées (notamment de la masse salariale) ;
- Maîtriser le suivi de la chaîne de la dépense.

2.1.1. Améliorer la couverture du budget

Cette recommandation consiste à recueillir l'information sur les opérations des établissements publics, de manière à la consolider avec les opérations de l'administration centrale. En effet, cela permet de mieux suivre et évaluer les risques auxquels l'Etat malgache est confronté au cours du temps

2.1.2. Clarifier la classification des dépenses dans le budget

La Loi de Finances actuelle ne fournit qu'une image imparfaite du contenu économique ou programmatique du budget de l'Etat. Les mesures à mettre en œuvre pour garantir la transparence budgétaire s'articulent en deux axes. D'abord, il faut présenter le budget de l'Etat en affinant la définition économique de la dépense. Ensuite, il est nécessaire de documenter les programmes qui sont les destinataires des ressources publiques.

2.1.3. Maîtriser le suivi de la chaîne de la dépense c'est-à-dire :

- 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.

2.2. Rendre la gestion financière plus efficace

L'amélioration de l'efficacité financière du Gouvernement malgache doit se concentrer sur le suivi et les contrôles des finances publiques.

2.2.1. Focaliser sur les comptes des correspondants du Trésor

Pour accroître la visibilité sur l'ensemble des mouvements de trésorerie et donc de rationaliser l'exécution des dépenses et d'optimiser l'utilisation des ressources, des actions sont nécessaires. Pour les comptes qui appartiennent au secteur public, il serait utile de conduire un audit ou une mission de contrôle pour déterminer leur utilisation.

2.2.2. Professionnaliser la fonction publique

A Madagascar, les considérations politiques ont un rôle prépondérant dans la nomination des hauts fonctionnaires, et cela jusqu'au niveau de Directeur de département. Ce comportement pourrait nuire à la compétence et la stabilité de la fonction publique. La déconcentration des décisions financières et de gestion des personnels vers le responsable du programme est alors à recommander.

2.2.3. Renforcer les contrôles

Considérée pendant longtemps comme un sujet tabou ou encore comme un phénomène ne relevant pas du champ de l'analyse économique, la corruption se révèle de plus en plus comme un problème central de l'économie de Madagascar.

Des initiatives en faveur du renforcement des contrôles ont été mises en place mais elles n'ont pas encore produit les résultats escomptés. Le contrôle n'est pas clair. Même lorsqu'ils ont lieu, ils débouchent sur des procédures de sanctions. De plus, personne ne contrôle les moralités des prix, les services faits, la pertinence des programmes, les opportunités et efficacités des dépenses publiques, l'impunité des ordonnateurs et même la faiblesse chronique du recouvrement des débits qui est inférieur à 1% toujours d'après le trésor public.

Par exemple, une plainte sur dix jugées recevables par l'agence anticorruption (BIANCO) est traitée par un Tribunal. La recommandation est donc de continuer à renforcer la mise en œuvre des réformes qui ont été identifiées tant au niveau des corps de contrôles internes qu'externes de l'Etat malgache.

De ce fait, il faut renforcer les capacités humaines et financières des corps de contrôle, établir des systèmes de sanctions, encourager la mise en place de systèmes de collecte et de diffusion de l'information budgétaire, appuyer la société civile.

CONCLUSION

Les finances publiques constituent un domaine important dans la vie économique d'un pays.

Dès lors, leur utilisation et leur affectation exigent une bonne gestion pouvant permettre au gouvernement de réaliser ses objectifs économiques. La gestion des finances publiques est, donc, un outil performant que l'Etat peut utiliser pour stimuler un environnement macroéconomique stable.

La gestion des finances publiques a un rôle important sur l'activité économique. Elle consiste à utiliser certains instruments tels les dépenses publiques, prélèvements fiscaux et l'endettement public pour influencer sur la conjoncture économique. Les interventions du secteur public dont notamment le maniement des recettes et des dépenses publiques ont des influences sur l'activité économique. L'Etat doit mettre en place une gestion efficace des finances publiques afin d'assurer la stabilité macroéconomique et la croissance économique. Le gouvernement a le choix entre réduire le poids des dépenses publiques en augmentant les recettes ou stimuler la croissance économique en encourageant les investissements productifs par la politique de déficit.

La gestion des dépenses publiques à Madagascar a suivi deux logiques complémentaires au cours de la dernière décennie, y compris pendant la crise politique. Premièrement, les autorités ajustent le niveau de leurs dépenses à celui de leurs revenus et du financement externe disponible et, deuxièmement, elles utilisent le budget d'investissement comme principal variable d'ajustement, en cas de forte variation des financements externes, pour préserver le paiement des salaires et du service de la dette.

D'ailleurs, la santé économique n'est pas bonne. Ainsi, Madagascar a enregistré une faible croissance du produit intérieur brut qui est, en 2012, de 1.9 %, contre 1.6 % en 2011.

L'amélioration de la gestion des finances publiques est ainsi jugée indispensable à la bonne mise en œuvre des politiques et à la durabilité des activités menées pour atteindre les objectifs de développement. Notons aussi que la performance et la qualité de celle-ci assurent une crédibilité à la finance publique Malagasy aux yeux des institutions internationales. La gestion des finances publiques reflétera ainsi de la transparence, responsabilité, fiabilité et efficience, ainsi elle pourra constituer un environnement macroéconomique favorable aux investissements et aides budgétaires et assurer une bonne gouvernance nationale.

De ce fait, les autorités politiques et économiques pourront dès lors harmoniser et restructurer le cadre juridique et institutionnel ainsi que rationaliser le processus de la gestion budgétaire.

En effet, il faut noter que la gestion des finances publiques contribue à la croissance économique dans la mesure où les recettes publiques sont allouées efficacement c'est-à-dire les recettes (impôts, taxes et financements internes ou externes) sont allouées aux dépenses d'investissements et non seulement aux dépenses de fonctionnement ou aux dépenses de personnel.

Enfin, la présente étude porte sur l'amélioration de la gestion des finances publiques. Cependant, la portée de la gestion des finances publiques ne s'arrête pas sur la croissance économique mais influe aussi sur le développement.

BIBLIOGRAPHIE

- ARROWS Jean, Les théories de la croissance : La pensée économique contemporaine, éd. Seuil, 1999.
- BANQUE MONDIALE, Revue des dépenses publiques. Vol.1 Rapport principal, Sept.2011, 130pg.
- BANQUE MONDIALE, Revue des dépenses publiques. Vol.1 Rapport principal, Sept.2011.
- BARRO J .Robert, Les facteurs de la croissance économiques, éd. Economica, 1997 [2000], 112pg.
- BCM, bulletins et rapports. www.banque-centrale.mg.
- BIGAUT Christian, Finances Publiques – Droit budgétaire de l'Etat, Edition Marketing, Editeurs des préparations, Paris, 1995,224 p.
- Cours 3ème Année, Développement et croissance, 2012.
- Cours 4ème Année, Théories économiques, 2013.
- Cours Développement et Croissance, 3ème année Economie.
- Cours ENAM.
- DARREAU Philippe, Croissance et politique économique, 1ière éd., De Boeck, 2003.
- Ecole Nationale d'Administration de Madagascar, cours de gestion des finances publiques, 2009.
- I.JONES Charles, Théorie de la croissance endogène, éd. De Boeck, [2000], 194pg.
- INSTAT , tableau de bord n°03 à n°14.
- INSTAT, Croissance économique à Madagascar : tendance et situation, 2003.
- INSTAT, Rapport annuel 2010.
- LAFERRERE Armand, Les Finances Publiques, édition de Fallois, 1998.
- Loi n° 2004-009 du 26 juillet 2004 portant sur les codes des marchés publics.
- Loi organique n°2004 – 007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances.
- Madagascar- « la Loi de finances » 2008 ; 2009 ; 2010 ; 2011 ; 2012 ; 2013.
- MFB, Guide pratique, Budget 2009.
- MFB, Le budget : guide pratique,2ième éd. Août 2008, 30pg.
- Ministère de l'Economie et de l'Industrie : « Rapport économique » 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 ,2012.
- OCDE, enquête de suivi de la mise en œuvre de la déclaration de Paris : rendre l'aides plus efficace d'ici 2010, 2008.
- PEFA, Mesure de la performance de la gestion des Finances Publiques en République de Madagascar, mai 2006.
- PERROUX François, Concept de la croissance économique. www.wikipedia.fr/
- PNUD, Abrégée d'analyse des budgets à Madagascar, Février 2005.

République de Madagascar, 2006, 124 p.

- The World Bank Group - Antananarivo Country Office, Madagascar economic update, October 2012.
- VPEI , Rapport de mise en œuvre des Programmes, Année 2012.

ANNEXES

Annexe 01 : Situation des sources de financement (En milliards d'Ariary)

Situation des Engagements											
par source de financement	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	
TOTAL											
EXTERIEUR	654,1	19,6	210,4	10,2	166,6	6,8	492,3	18	440,1	15,8	
SUBVENTIONS	265,0	7,9	116,5	5,6	39,3	1,6	372,9	13,6	262,3	9,4	
EMPRUNTS	389,1	11,7	93,9	4,5	127,3	5,2	119,3	4,3	177,8	6,4	
TOTAL											
INTERIEUR	2 685,2	80,4	1 855,9	89,8	2 248,5	93,2	2 255,7	82	256,9	84,2	
TOTAL											
GENERAL	3 339,3	100	2 066,3	100	2415,1	100	2 748	100	2797	100	

Sources : MFB/DGB et Primature/AMP – Madagascar

Annexe 02 : Réalisation des engagements de 2008 à 2012 (En milliards d'Ariary)

Types de financement											
	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	
Fonctionnement	1391,4	75,2	1395,8	68,6	1605,1	74,2	1903,5	81,1	2053,8	86,9	
Investissement	459,3	24,8	639,4	31,4	558,7	25,8	442,6	18,9	308,5	13,1	
Ensemble	1850,7	100	2035,2	100	2163,8	100	2346,1	100	2362,3	100	

Sources : MFB/DGB – Compte Rendu de l'Exécution Budgétaire 4ème Trimestre 2012

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	i
LISTE DES ABREVIATIONS	ii
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES	iii
SOMMAIRE	v
INTRODUCTION	1
PARTIE I :GÉNÉRALITÉS SUR LES FINANCES PUBLIQUES ET CROISSANCE ECONOMIQUE	3
Chapitre I : BUDGET DE L'ETAT	4
Section 1 : Définition et principes budgétaires	4
1.1. Définition	4
1.2. Les grands principes du droit budgétaire.....	5
Section 2 : Elaboration, exécution et contrôle du budget de l'Etat	9
2.1. L'élaboration du budget	9
2.2. Exécution et contrôle du budget.....	10
Chapitre II : GESTION DES FINANCES PUBLIQUES A MADAGASCAR	15
Section 1 : Les ressources et les dépenses de l'Etat Malgache	15
1.1. Les ressources de L'Etat :	15
1.2. Les dépenses de l'Etat	17
Section 2 : Les reformes sur la gestion des finances publiques	20
2.1. Système Intégré de Gestion des Finances Publiques(SIGFP).....	20
2.2. Budget Programme	20
2.3. La réforme des marchés publics.....	22
2.4. Les réformes fiscale et douanière.....	24
2.5. La décentralisation	25
2.6. L'amélioration de transparence dans la gestion des ressources publiques.....	26
2.7. Le bureau indépendant anti-corruption (BIANCO)	26
Chapitre III : GENERALITES SUR LA CROISSANCE ECONOMIQUE	27
Section 1 : Définition et les théories de la croissance économique.....	27
1.1. Définition	27
1.2. Les théories de la croissance :	27
Section 2 : Les facteurs déterminants de la croissance économique	31

2.1. Le capital.....	31
2.2. Le travail	31
2.3. Les progrès techniques	32
2.4. L'investissement.....	33
2.5. Les facteurs de la croissance effective	33
PARTIE II: L'IMPACT DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA CROISSANCE ECONOMIQUE	37
Chapitre IV : LES THEORIES SUR LA RELATION ENTRE FINANCES PUBLIQUES ET CROISSANCE ECONOMIQUE	38
Section 1 : L'apport des finances publiques à la croissance économique	38
1.1. Le keynésianisme	38
1.2. Les imperfections du marché:biens collectifs et biens à externalités favorables ..	38
1.3. La théorie de la croissance endogène	39
Section 2 : les effets pervers des finances publiques sur l'économie	40
2.1. La disparition des informations procurées par le marché.....	40
2.2. L'effet d'éviction	40
2.3. L'apparition d'incitation à l'improductivité.....	41
2.4. La diminution des recettes publiques : la « courbe de Laffer »	42
Chapitre V : REALITE DU PAYS	43
Section 1 : Revue de la situation de Madagascar	43
1.1. Analyse des recettes publiques Malagasy.....	43
1.2. Analyse des dépenses	44
Section 2 : La Croissance économique à Madagascar	49
Chapitre VI : RECOMMANDATIONS SUR LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES POUR UNE CROISSANCE ECONOMIQUE	54
Section 1 : Recommandations sur les recettes publiques	54
1.1. Augmenter la capacité financière de l'Etat.....	54
1.2. Mobiliser les fonds privés	55
Section 2 : Recommandations sur les dépenses publiques	56
2.1. Améliorer la gestion et l'allocation des dépenses	56
2.2. Rendre la gestion financière plus efficace	57
CONCLUSION	58
BIBLIOGRAPHIE	60
ANNEXES.....	63
TABLE DES MATIERES.....	65

Nom : RASOLOFONIAINA

Prénoms : Holimalala Narindra

Titre : La gestion des finances publiques et son impact sur la croissance économique

Nombre de pages : 66

Tableau : 09

Graphique : 05

RESUME

Ce travail d'étude s'intitule **la gestion des finances publiques et son impact sur la croissance économique**. Il ambitionne de dresser l'état des lieux des finances publiques de Madagascar et de la capacité du gouvernement à améliorer la gestion du budget pour relancer le pays sur une trajectoire de croissance accélérée et équilibrée. L'étude comprend alors, deux parties, distinctes mais aussi complémentaires. La première récite la revue de la littérature économique du budget de l'Etat et la croissance. Tandis que le second se focalise sur l'analyse de l'impact du budget sur la croissance. Cette seconde partie résume selon la prédiction du modèle de croissance que des taux élevés d'impôt sur le revenu freinent la croissance et des dépenses publiques élevées dans les infrastructures élèvent le taux de croissance.

A travers cet œuvre, on peut voir aussi que la portée de la Gestion des Finances Publiques est très large et qu'elle est considérée comme un outil important dans la croissance économique. Ainsi, cette importance mérite d'être mise en exergue par le biais de différentes améliorations mais aussi de consolidations des systèmes existants.

Mots clés : gestion, finances publiques, croissance économique,

Encadreur : Monsieur RAMANAMPANOHARANA Andry

Adresse de l'auteur : CU Ankatso I Bloc Resto p.27 bis, Antananarivo (101)

Tél : 0331879006