

LISTE DES ABREVIATIONS

ARMP : Autorité de Régulation des Marchés Publiques

BM : Banque Mondiale

CDBF: Cour de Discipline Budgétaire et Financière

DEA: Data Enveloppement Analysis

DMU: Unité de prise de décision

FDH: Free Disposable Hull

FMI: Fonds Monétaire Internationale

GDP : Gestion des dépenses publiques

INSTAT: Institut National de la STATistique

LOLF: Lois Organiques sur les lois de finances

MFB : Ministère des finances et du budget

MEN : Ministère de l'éducation National

MINSANT : Ministère de la santé

MTPM : Ministère des travaux publics et de la Météorologie

OCDE: Organisation de Coopération et de développement économique

OMD : Objectif pour les millénaires du développement

PASEC : Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs CONFMEN

PIB : Produit Intérieur Brut

PEFA : Dépenses publiques et responsabilité financière

PED : Pays en voie de Développement

UEMOA : Union Economique Monétaire Ouest Africain

LISTE DES FIGURES

Figure 1: Triangle de la performance	7
Figure 2: Relation entre efficience et efficacité	9
Figure 3- Frontière d'efficience modèle à orientation output.....	10

Rapport-gratuit.com 
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Ratios de Dépenses publiques totales et taux de croissance des pays de l'UEMOA	17
Tableau 2 : Ratios des dépenses d'investissement public et taux de croissance	18
Tableau 3: Evolution de l'Exécution budgétaire du MINSANT	23
Tableau 4: Evolution du budget alloué au secteur de l'éducation en pourcentage du PIB (%)	25
Tableau 5 : Taux d'analphabétisme en 2005	26
Tableau 6 : Evolution de l'exécution budgétaire du MEN	26
Tableau 7: Taux de scolarisation dans le primaire	26
Tableau 8: Evolution du budget du MTPM en milliers d'Ariary	30
Tableau 9: Evolution du budget du secteur Energie en milliers d'Ariary	31

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 Hausse tendancielle des dépenses des administrations publiques (en % du PIB)	16
Graphique 2: Taux de mortalité des enfants moins de 5 ans (%).....	24
Graphique 3 : Taux de mortalité des enfants moins d'un an (%).....	24
Graphique 4 : Indicateurs du secteur éducation	27
Graphique 5: Efficience comparée des systèmes éducatifs dans sept pays PASEC	28

GLOSSAIRE

Capital humain : Notion mise en valeur par Jacob Mincer (1958), Théodore Schultz (1979), Gary Becker (1964, Nobel 1992) désignant l'aptitude de l'individu à travailler. Les éléments composant le capital humain sont principalement : la santé et les connaissances (compétence et savoir-faire).

Efficiences allocative ou de prix : Elle consiste d'abord à déterminer le coût de production total d'une unité de production ou d'entreprise (plusieurs combinaisons sont possibles, sur la droite d'isocoût), puis à situer ce coût total par rapport à l'efficacité technique. Elle décrit l'ajustement des inputs et des outputs pour refléter les prix relatifs, la technologie de production étant déjà choisie.

Efficience économique : elle prend simultanément en compte les efficacités techniques et allocative ; lorsque ces deux efficacités recoupent l'établissement est économiquement efficace.

Efficience d'échelle : elle cherche à déterminer dans quelle mesure une unité de production ou entreprise fonctionne avec des rendements d'échelles croissantes ou décroissantes, ce qui permet de définir la taille optimale d'une unité de production ou entreprise.

Efficience technique : Elle met en relation les inputs réels ou les intrants (mesures physiques des ressources consommées) avec les résultats obtenus (les outputs ou les produits).

Isocoût : ensemble des paniers de biens ou des combinaisons productives que l'on peut acquérir, au prix du marché avec un budget déterminé.

Productivité marginale : Production supplémentaire due à la dernière unité de facteur employé ou utilisé.

Rendements d'échelles : Variation de la production suite à la variation de l'ensemble des facteurs de production. Les rendements sont décroissants, si la variation de la production est inférieure à la variation des facteurs de production utilisés. Les rendements sont croissants lorsque la production varie de façon plus importante que la variation des facteurs de production utilisés.

Rendement marginal : même définition que la productivité marginale

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	i
LISTE DES ABREVIATIONS.....	ii
LISTE DES FIGURES.....	iii
LISTE DES GRAPHIQUES.....	v
GLOSSAIRE.....	vi
INTRODUCTION.....	1
Partie I :CADRE THEORIQUE ET CONCEPTUEL DE L'ETUDE.....	3
CHAPITRE I: CONCEPTS ET DEFINITIONS.....	4
SECTION 1 : NOTION SUR LES DEPENSES PUBLIQUES	4
SECTION II : CLARIFICATION DES CONCEPTS.....	7
CHAPITRE II : REVUE DE LITTERATURE	12
SECTION I : REVUE DE LA LITTERATURE DES DEPENSES PUBLIQUES PRODUCTIVE.....	12
SECTION II : CONTEXTE DE LA PRODUCTIVITE DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LES PED	15
Partie II :APPRECIATION DE L'EFFICIENCE DES DEPENSES PUBLIQUES A MADAGASCAR	21
CHAPITRE I : CAS PRATIQUE.....	23
SECTION I : CAS DU SECTEUR SOCIAL.....	23
SECTION II : CAS DU SECTEUR INFRASTRUCTURE.....	29
CHAPITRE II : ROLE DU CONTROLE EN MATIERE DES DEPENSES PUBLIQUES EFFICIENTES	32
SECTION I : NOTION DU CONTROLE	32
SECTION II: CONTEXTE DU CONTROLES BUDGETAIRES A MADAGASCAR.....	35
CONCLUSION.....	40
ANNEXES	VIII
BIBLIOGRAPHIES.....	XIX

INTRODUCTION

Actuellement, une croissance soutenue figure parmi les objectifs fixés au niveau mondial dont Madagascar fait partie. Durant la période 2003-2008 la croissance économique du pays a été en moyenne de 5% par an. Toutefois, après la récente crise, pendant la période 2009-2013, la croissance a été presque nulle¹. Il convient de noter que, les dépenses publiques tiennent un rôle principal parmi les facteurs déterminants de la croissance. Dans cette perspective, on enregistre le ratio des dépenses publiques sur PIB d'ordre de 14% en 2009, 14,5% en 2014 et 16,6 en 2015². En fait, ces chiffres se traduisent par la faiblesse des ressources financières.

Depuis la crise politique 2009, l'Etat malgache souffre du manque des ressources pour financer l'économie. En effet, cela peut être expliqué par le ralentissement des activités économiques, qui répercutent les recettes fiscales, et également par l'arrêt des financements extérieurs. Par conséquent, la capacité financière de l'Etat s'est réduite. En outre, la pénurie des recettes ne sont pas compensées par des financements internes. Ainsi, les recettes ne sont plus en état de couvrir l'intégralité des dépenses. Cette situation reflète bien la rareté des ressources impliquant une priorisation des besoins de l'Etat. Dans ce sens, l'allocation optimale des ressources (Leonid V. Kantorovich (1912-1986) et Tjalling Koopmans (1910-1986))³ se révèlent une question majeure au sein des économistes.

Quant aux dépenses publiques, son poids s'est progressivement alourdi depuis cette époque. Dès lors, les nécessités publiques illimitées obligent à effectuées des choix aussi bien dans la forme d'utilisation de ces mêmes ressources qu'à la forme comme elles sont affectées entre les différents catégories des dépenses publiques. Pourtant, cela implique des contrôles et suivi évaluation comme postule Dominique Strauss-Kahn et Christian Sauter « Dépenser mieux suppose que les assemblées contrôlent réellement les dépenses et les recettes, ainsi que l'efficacité et l'efficience de celles-ci. Cela implique désormais l'évaluation et le contrôle au cœur de l'activité budgétaire du parlement »⁴.

¹Ministère des finances et du budget, *Rapport PEFA 2014 sur la performance, auto-évaluation répétée de la gestion des finances publiques de Madagascar*, p19

² Source : INSTAT

³ Prix Nobel de l'économie en 1795 pour leurs contributions à la théorie de l'allocation optimale des ressources.

⁴Rapport d'information, [http:// www.senat.fr](http://www.senat.fr)

De ce constat, une gestion efficace des finances publiques contribue essentiellement à la croissance économique. Un système bien conçu de gestion des finances permet en effet de répartir judicieusement les ressources, de contrôler leur utilisation, de suivre ainsi que d'évaluer les actions auxquelles ces ressources sont affectées.

Dans une telle situation, des renforcements voire des réformes au niveau du système de gestion et de contrôle budgétaire paraissent une étape incontournable afin de dévier l'élévation des dépenses publiques tout en tenant compte le rapport moyens-résultats. En outre, la question de l'efficacité des dépenses publiques est particulièrement pertinente pour les pays Africains où l'insuffisance des ressources les caractérise alors que la lutte contre la pauvreté et le financement du développement dépendent encore du budget de l'Etat. D'où l'objet de la présente mémoire intitulée « L'efficacité des dépenses publiques : cas de Madagascar »

La problématique principale qui se pose est alors la suivante : Est-il possible d'obtenir des dépenses publiques efficaces ?

Ainsi, nous supposons que la pratique d'une bonne gestion financière est la condition fondamentale pour obtenir des résultats efficaces notamment en matière des dépenses publiques.

Par souci de compréhension, la présente étude se divisera en deux grandes parties. Après avoir éclairé quelques concepts et faire une brève revue de la littérature, elle se focalisera sur l'appréciation de l'efficacité des dépenses publiques à Madagascar. Puis elle étudiera le contexte du contrôle en matière de l'efficacité des dépenses publiques. Une conclusion succincte achèvera l'étude.

Partie I : CADRE

THEORIQUE ET

CONCEPTUEL DE

L'ETUDE

La connaissance des fondements théoriques et la compréhension des différents concepts sont des étapes incontournables afin de bien cerner une analyse. C'est ainsi que cette première partie va se concentrer sur les cadres théorique et conceptuel. A cet égard, elle exposera, dans son premier chapitre, les concepts et définitions nécessaires tandis que dans son second chapitre, elle mettra en évidence la revue de littérature.

CHAPITRE I: CONCEPTS ET DEFINITIONS

L'objet principal de ce chapitre est de donner une image claire aux différentes définitions et concepts des dépenses publiques productives, et de livrer une clarification des concepts efficacité et efficience.

SECTION 1 : NOTION SUR LES DEPENSES PUBLIQUES

La présente section s'occupera des différentes définitions.

1- Définitions des dépenses publiques⁵

Les dépenses publiques sont les dépenses effectuées par l'Etat, les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les administrations et organismes qui leurs sont rattachés. Elles peuvent être classées en trois catégories : les dépenses de fonctionnement, les dépenses de consommation et les dépenses d'investissement.

a- Dépenses de fonctionnement⁶

Ce sont les dépenses liées au fonctionnement courant de la collectivité. Elles regroupent principalement :

- les frais de rémunération des personnels ;
- les dépenses d'entretien et de fourniture ;
- les frais de fonctionnement divers correspondant aux compétences de la collectivité et
- les intérêts de la dette c'est-à-dire les intérêts des emprunts.

⁵ Arthur Lewis, 1971, « *Théorie de la croissance économique* », Payot, paris 100 Boulevard Saint Germain, p253

⁶ INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

b- Dépense de consommation⁷

Les dépenses de consommation correspondent aux fonctions souveraines (ou fonction régaliennes, ou encore fonction d'administration générale) des administrations : justice, défense, police, etc. En effet, on ne peut pas attribuer le bénéfice de ces services publics à un ou des ménages en particulier (contrairement au service public de santé par exemple) : ils profitent à la collectivité dans son ensemble.

c- Dépense d'investissement⁸

Elles concernent les opérations en capital. Elles comprennent :

- les remboursements d'emprunt
- les prêts et avances accordés par la collectivité ;
- les dépenses directes d'investissement tel que la construction des routes, travaux neufs, grosses réparations ainsi que
- les subventions d'équipements versées ;

2- Autres définitions

a- Dépenses publiques productives

Les dépenses publiques productives sont celles qui permettent d'améliorer l'efficacité des facteurs de production⁹. « Les dépenses publiques de qualité sont celles qui, par leur nature, sont susceptibles de soutenir la croissance et l'emploi ».

Tout comme la productivité du travail ou celle du capital, la productivité des dépenses publiques peut être déterminée en évaluant la production obtenue ou le degré de réalisation des objectifs, compte tenu des dépenses engagées. Ainsi, ce concept peut être défini comme une évaluation des biens et des services produits, ou des objectifs atteints, par rapport aux moyens engagés.

Du point de vue pratique, la notion de productivité des dépenses publiques nous amène à comprendre les activités du secteur public¹⁰ comme résultant d'un

⁷ Arthur Lewis, 1971, « *Théorie de la croissance économique* », Payot, Paris 100 Boulevard Saint Germain, p254

⁸ Ibid.

⁹ M. Bernard A., 2007 - 2008, « *Retour sur l'économie des dépenses publiques* », rapport d'information n°441, p

¹⁰ Le secteur public emploie des ressources humaines et physiques pour produire des biens et services publics tels que la stabilité économique, la sécurité nationale, la protection sociale, et même des biens privés.

processus de production. Dès lors, la productivité d'un programme de dépenses publiques est conditionnée par le respect des trois axiomes¹¹ suivants :

- la première consiste à produire ou à fournir un bien ou service public au moindre coût .Autrement dit, les ressources humaines et les capitaux disponibles doivent être pleinement utilisées de sorte qu'il n'y ait pas de gaspillage.
- la deuxième revient à combiner les programmes de dépenses publiques de façon optimale. Pour ce faire, l'arbitrage en termes d'allocation de dépenses à chacun des programmes publics doit obéir à l'objectif d'égalisation à la marge des utilités sociales liées aux différents programmes.
- en troisième lieu, le niveau agrégé des dépenses publiques doit être cohérent avec un cadre macroéconomique soutenable. Autrement dit, la fourniture d'un bien public est optimale lorsque le bénéfice social marginal procuré par ce bien est égal à son coût social marginal. Dans le cas de plusieurs biens, le bénéfice social marginal issu des dépenses publiques associées doit être égal au coût social marginal de ces dépenses (y compris la taxation et le coût de la dette).

b- Dépenses publiques improductives

Les dépenses publiques improductives sont définies comme la différence entre les dépenses réellement engagées et le niveau minimal de dépenses qui aurait procuré le même niveau de satisfaction sociale¹². En effet, Les dépenses publiques improductives sont celles qui n'augmentent pas les capacités de l'offre.

D'une manière générale, si une combinaison de plusieurs lignes budgétaire est susceptible d'aboutir à une réduction des coûts, par rapport aux dépenses effectivement engagées, sans modifier le bénéfice social, la différence entre les deux niveaux de dépense globale peut être considérée comme le montant global de la dépense improductive.

Bref, il existe trois types de dépenses publiques dont les dépenses de consommation, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Cependant, il faut noter que

¹¹Ministère de l'économie et des finances, DPPE/DEPE, 2012 , *Productivité des dépenses publiques et croissance économique dans l'UEMOA* , une analyse bayésienne sur données de Panel, document d'étude n°21, février 2012 ,p 5-7

¹² M. Bernard A., 2007-2008, « *Retour sur l'économie des dépenses publiques* », rapport d'information n°441, p 12

parmi ces catégories de dépenses, il y en a celles qui sont productives ou efficaces et celles qui sont improductives ou inefficaces.

SECTION II : CLARIFICATION DES CONCEPTS

La compréhension des différents concepts est jugée inéluctable pour bien saisir un sujet, c'est la raison pour laquelle que cette section s'y concentrera.

1- Distinction entre les concepts efficacité et efficience

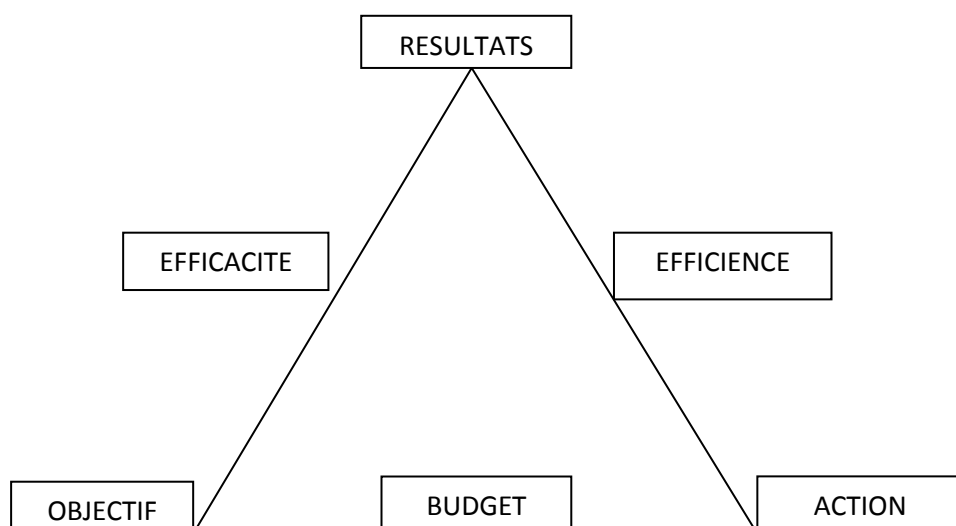
a- Efficacité

L'efficacité décrit la capacité d'un individu, d'un groupe ou d'un système à atteindre les objectifs qui lui sont attribués avec les ressources prévues. Etre efficace serait donc produire les résultats prévus ou réaliser les objectifs fixés. Ainsi, l'efficacité se résume par le ratio résultats/objectifs.

b- Efficience

L'efficience se traduit par la qualité d'un rendement qui permet de réaliser les objectifs avec un minimum de coût. En effet, l'efficience est donnée par le ratio moyens/résultats. La frontière entre efficacité et efficience se trouve dans les notions de non oisiveté (disponibilité) des ressources. La figure ci-dessous synthétise cette section.

Figure 1: Triangle de la performance



Source : Cours dispensé en matière de comptabilité publique

Etant donné que notre analyse concerne l'efficacité des dépenses publiques, la présente étude s'inclinera davantage sur la notion d'efficacité. A cet effet, nous donnons une clarification de ce concept de façon à ce qu'elle soit bien détaillée et compréhensible afin de bien saisir la thématique générale.

2- Notion d'efficacité

L'efficacité est une qualité attribuée à toutes les actions humaines faites pour obtenir le résultat souhaité. Elle consiste au meilleur usage des moyens. En effet, la propriété d'un système de procéder à des meilleurs résultats avec des minimum de dépenses. Ainsi, le concept d'efficacité met en rapport les dépenses engagées sur les résultats. Dès lors, l'efficacité est un concept plus complexe que celui de l'efficacité qui ne prend en considération que les résultats. En général, il existe deux natures d'efficacité entre autres l'efficacité productive ou économique et l'efficacité sociale ou collective.

Dans le cadre de la présente analyse, c'est le terme efficacité productive ou efficacité économique qui nous intéresse.

En fait, FARELL (1957) la décompose en une composante allocative et une composante technique. Tandis que DANIELA BORODAK (2007)¹³, quant à lui, la décompose en efficacité d'échelle et en efficacité technique pure (cf. glossaire).

a- Efficacité technique et efficacité allocative

L'efficacité technique ou efficacité physique est définie par la capacité à éviter le gaspillage (DANIELLA BORODAK, 2007). Elle mesure la manière dont une firme utilise les quantités d'inputs tout en sachant les proportions d'utilisation des facteurs données. De son côté, FARELL a trouvé la possibilité de l'inefficacité technique. En effet, cette dernière correspond à une production insuffisante par rapport à ce qui est techniquement possible compte tenu du niveau d'inputs disponible.

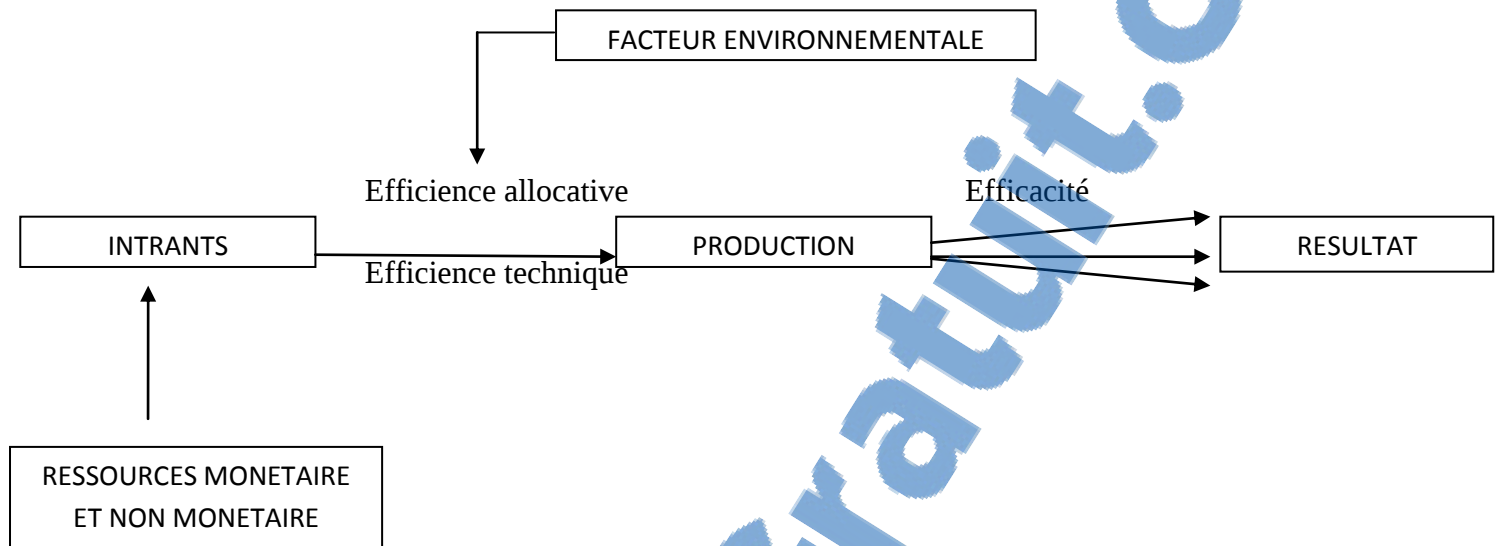
b- Efficacité d'échelle et efficacité technique pure

L'entreprise est déclarée techniquement efficace si, pour les niveaux d'inputs utilisés et d'outputs produits, il lui est impossible d'augmenter la quantité d'un output sans augmenter la quantité d'un ou plusieurs inputs, ou de réduire la quantité d'un

¹³ Professeur en économie, elle enseigne l'économie et la statistique dans un « Business School » « ESC Clermont »

autre output. Ainsi, l'efficacité technique mesure la manière dont une firme choisit les quantités d'inputs qui entrent dans le processus de production, quand les proportions d'utilisation des facteurs sont données. La figure.2 ci-dessous résume la relation entre ces différents concepts.

Figure 2: Relation entre efficacité et efficacité¹⁴



Source: Efficiency, Effectiveness and performance of sector public, p137

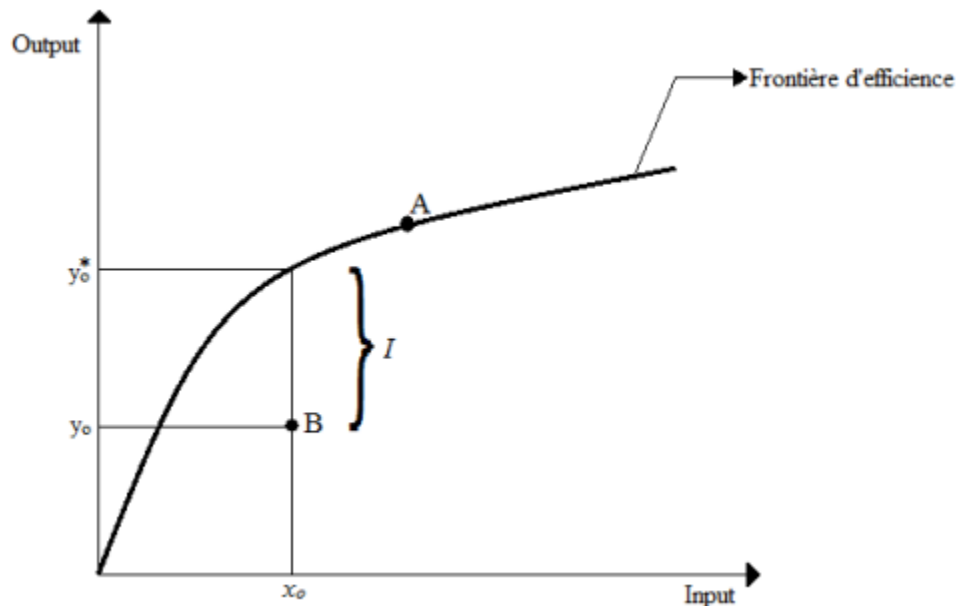
3- Détermination de l'efficacité

Nous avons constaté que l'efficacité est générée par la relation entre ressources et résultat dans la définition sus-expliquée. D'une manière générale, deux méthodes sont possibles pour obtenir l'efficacité. D'une part, il y a l'approche « **orientation output** » qui se traduit par le succès de produire plus d'output avec une quantité d'input donnée (Farrell 1957). D'autre part, il y a l'approche « **orientation input** » qui consiste en la minimisation des inputs pour une quantité d'output donnée.

Techniquement, la concrétisation de ces deux méthodes fait appel à la construction de la « frontière d'efficacité ». En effet, cette dernière est considérée comme la frontière qui représente la meilleure pratique. A titre d'illustration, si on choisit l'orientation output, la frontière d'efficacité correspondante sera représentée comme suit (figure.3):

¹⁴DIANAMARIETA, MIHAIU, ALAIN O. et al., *Efficiency, Effectiveness and performance of sector public*, p.137

Figure 3- Frontière d'efficacité modèle à orientation output



Source : L'efficacité des dépenses publiques et son impact sur les taux d'intérêt et la cote de crédit dans les pays de l'OCDE, p25 disponible sur www.memoireonline.com

Elle est définie par la fonction F des possibilités de production de l'output Y et par la combinaison des différents niveaux d'input X (Afonso et ST. AuByN, 2004) d'où l'équation :

$$Y_t = F(X_t) \text{ avec}$$

Y_t : Output à une période t

X_t : input à une période t

Sur ce graphique, nous considérons que le point A et B sont deux unités de prise de décision (**DMU**), par exemple pays, dépenses etc. Vu que la DMU A se trouve sur la frontière d'efficacité, celle-ci sera dite efficiente et aura un résultat égal à 1. Toutefois, la DMU B, quant à elle, ne se situe pas sur la frontière d'efficacité; elle est donc inefficente. Son résultat sera supérieur à 1.

De cette illustration, l'on peut déduire que pour être efficiente, l'output de la DMU B (x_o, y_o) devrait augmenter jusqu'au niveau y_o^* . Ainsi, pour chaque dépense inefficente, la distance verticale entre la dépense et la frontière d'efficacité (**I**) doit être mesurée afin de déterminer le niveau d'inefficience.

Finalement, afin de pouvoir effectuer les différents calculs d'efficacité l'établissement du type de frontière d'efficacité s'impose. Pour ce faire, deux

méthodes sont possibles en l'occurrence la méthode paramétrique et celle non paramétrique.

a- Méthode paramétrique

Il s'agit d'une spécification économétrique. Dans ce cas, le modèle le plus utilisé est le modèle à effets individuels aléatoire de AIGNER, LOVELL et SCHMIDT 1977¹⁵. Cette modèle peut être, généralement, représentée comme suit :

$$Y_{it} = a + X'_{it}/3 + V_{it} - u_i \text{ avec}$$

Y_{it} : variable d'output de l'unité i au temps t

X_{it} : variable d'input

V_{it} : terme d'erreur de moyenne nulle

U_i : variable aléatoire représentant l'inefficience spécifique à une unité.

b- Méthode non paramétrique

Les deux méthodes que nous avons citées peuvent être communément utilisées, mais dans la plupart des cas, c'est la méthode non paramétrique qui est fréquemment employée. Pour ce faire, on distingue deux méthodes à savoir la méthode Free Disposable Hull (FDH), celle qui est développée principalement par Deplins, Simar et Tulkens (1984)¹⁶. A côté, il y a la méthode de Data envelopment analysis (DEA) celle qui est développée par Farrell (1957) et popularisée par Charnes, Cooper et Rhodes (1978). En fait, ces deux approches se différencient au niveau de la construction de la frontière d'efficacité. Mais elles utilisent toutes les deux les techniques de programmations mathématiques pour construire la frontière et pour calculer les scores d'efficacité.

En résumé, le concept d'efficacité est déterminé par le rapport résultat/objectif tandis que l'efficacité consiste en le rapport entre résultat et moyens. En fait, la différence de ces deux termes réside sur l'oisiveté des ressources. A propos de l'efficacité, on distingue deux natures à savoir l'efficacité technique et l'efficacité allocative dont la première nature est la plus pratique. En effet, l'efficacité technique est définie par la possibilité de produire une quantité maximale avec un input donné et elle se mesure à travers ce qu'on appelle la « frontière d'efficacité »

¹⁵ GUPTA, HONJO et VERHOVEN, 1997, « *The efficiency of government Expenditure* », IMF workpaper, WP/97/153

¹⁶ DAMAS H., 2009, « *efficacité des dépenses publiques de santé, d'éducation et croissance économique dans l'espace UEMOA* », mémoire, Université d'Abomey-Calavi Bénin.

CHAPITRE II : REVUE DE LITTERATURE

La revue de littérature est une étape incontournable dans le cadre de développement d'une analyse.

SECTION I : REVUE DE LA LITTERATURE DES DEPENSES PUBLIQUES PRODUCTIVE

Cette section se concentrera sur les approches théoriques. Elle met en exergue l'approche théorique sur les dépenses publiques productives ainsi que celle sur les dépenses improductives.

1- Approche théorique des dépenses publiques productives

Depuis l'avènement des théories de la croissance endogène, l'Etat est considéré comme acteur principal de la vie économique. Dans une telle situation, on assiste à une réhabilitation du rôle de l'Etat dans l'Economie à travers la fourniture des biens publics indispensable. En ce qui concerne l'introduction des dépenses publiques productives dans cette théorie, maints auteurs s'en sont discutés.

En effet, Barro (1990) est le premier qui a introduit les dépenses publiques productives dans le modèle de croissance endogène. Dans ce cadre, il défend que les dépenses consacrées dans les infrastructures publiques soient productive vu qu'elles facilitent la circulation des biens, des personnes ainsi que de l'information. C'est ainsi que leur financement par l'impôt est probablement bénéfique.

De son côté, Rajhi (1996) développe un modèle qui considère des dépenses publiques comme input de la fonction de production, mais abandonne les deux principales hypothèses de Barro (1990), en l'occurrence l'existence d'un seul secteur de production et les rendements d'échelle constants. Quant à lui, les dépenses publiques introduites sont prétendues accroître la productivité tant dans le secteur des biens de consommation que dans le secteur éducatif. Il montre que « l'accroissement de la productivité n'est ni une « boîte noire », ni des avantages gratuits ». Il est généré par un gouvernement qui prélève des taxes sur les agents privés et

effectue des dépenses d'infrastructure et d'éducation qui sont le pilier de meilleures allocations des ressources¹⁷.

De sa part, Tanzi et Zee (1997) ont, récemment, suggéré que les dépenses publiques pourraient être productive dans la mesure où elles traversent les deux canaux :

- directement, en augmentant le stock de capital de l'économie à travers, par exemple, l'investissement public en infrastructure (qui peut être complémentaire de l'investissement privé) ou l'investissement des entreprises publiques ;
- indirectement, en augmentant la productivité marginale des facteurs de production offerts par le secteur privé, à travers les dépenses d'éducation, de santé et d'autres services qui contribuent à l'accumulation du capital humain.

Cependant, il faut noter concernant le premier canal, que le capital public, comme tout autre facteur de production, est sujet aux rendements marginaux décroissants. Il en découle que des dépenses publiques excessives en infrastructures (par rapport à l'investissement privé) peuvent être inefficaces.

A côté de ces auteurs, il y a Romer (1990), dans son article « *Gouvernement Spending in a Simple Model of Endogeneous Growth* » qui introduit le secteur public dans le modèle de croissance économique endogène. Cela, d'un côté, afin de prendre les externalités associées aux dépenses publiques productives et aux impôts. Mais d'un autre côté, pour pouvoir évaluer les conséquences des choix de politique publique sur la croissance économique.

Depuis les études d'Aschauer (1989) puis de Romp et Haan (2007), il est communément accepté qu'une croissance des activités productives de l'État augmente l'output. Aussi, Easterly et Rebelo (1993) trouvent des effets à long terme associés aux investissements publics en infrastructures.

De leur part, Irmen et Kuehnelt (2009) présentent un cadre analytique où les activités du gouvernement sont nécessaires pour compenser les facteurs déterminants de la croissance. Dans ce cadre, ces auteurs ont conclu que l'impact des dépenses publiques productives sur le taux de croissance à travers un effet direct sur la technologie et un effet indirect sur les

¹⁷ NUBUKO KAKO, 2007, « *Dépenses publiques et croissance économique de l'union économique et monétaire ouest-africain(UEMOA)* », In : Afrique contemporaine n°222, p.223-225

subventions aux investissements est toujours positif à l'exception des « petites économies ouvertes ».

2- Approche théorique des dépenses publiques improductives.

Tout comme les dépenses publiques productives, nombre d'auteurs se débattent également sur le sujet des dépenses publiques improductives à savoir :

Barro et Redlick (2009) dévoilent qu'une augmentation permanente dans les dépenses publiques dans le domaine de la défense a un effet négatif et faible sur l'investissement, un effet très négatif sur les autres dépenses du gouvernement, et un effet insignifiant sur la consommation.

De son côté, Kreuger (1990) ajoute que les dépenses consacrées à des projets grandioses sans avenir n'ayant aucun but économique et/ou social sont classées comme dépenses improductives. A cela s'ajoute les subventions par le biais d'offices de toutes sortes ou d'incitation à l'investissement, et les transferts à des entreprises publiques déficitaires qui ne profitent souvent qu'aux groupes politiquement puissant ou à certaines régions aux détriments de la population dans son ensemble. Becker(1983), vient ajouter que les pressions politiques exercées pour obtenir certains avantages alourdissent encore les couts de telles dépenses.¹⁸

Quant à Samir Amin¹⁹, dans son ouvrage publié en 1989 et intitulé « la faillite du développement en Afrique et dans le Tiers-monde» explique l'improductivité des dépenses publiques en considérant que le développement de l'Etat, en Afrique subsaharienne, apparaît au plan de ses effectifs et son sous-développement réside dans son efficacité productive. L'auteur fait remarquer dans son ouvrage que l'actif de l'Etat est nécessairement, composé de résultats important mais, il ne corresponde pas moins vrai que de ses investissements sont, en général, improductifs.

Un point très important sur le caractère improductif de certaines dépenses publiques a été également soulevé par Jean Pierre Froiry (1997) qui considère que l'inefficacité de certaines dépenses publiques dépend des objectifs de l'Etat concernant l'ensemble des décisions publiques.

¹⁸ <http://www.Lefaso.net>

¹⁹ Economiste spécialiste du développement

En bref, suite au débat sur la productivité des dépenses publiques rapprochant plusieurs auteurs, il en découle que les dépenses en infrastructure et les dépenses dans le secteur social sont jugées productives. Par contre, es dépenses de consommation, les dépenses sur les projets grandioses sans avenir ainsi que les dépenses de consommation sont à leur tour considérés comme des dépenses improductives.

Sur ce, nous allons voir dans la section ci-après le contexte de la productivité en matière des dépenses publiques productives dans les PED.

SECTION II : CONTEXTE DE LA PRODUCTIVITE DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LES PED

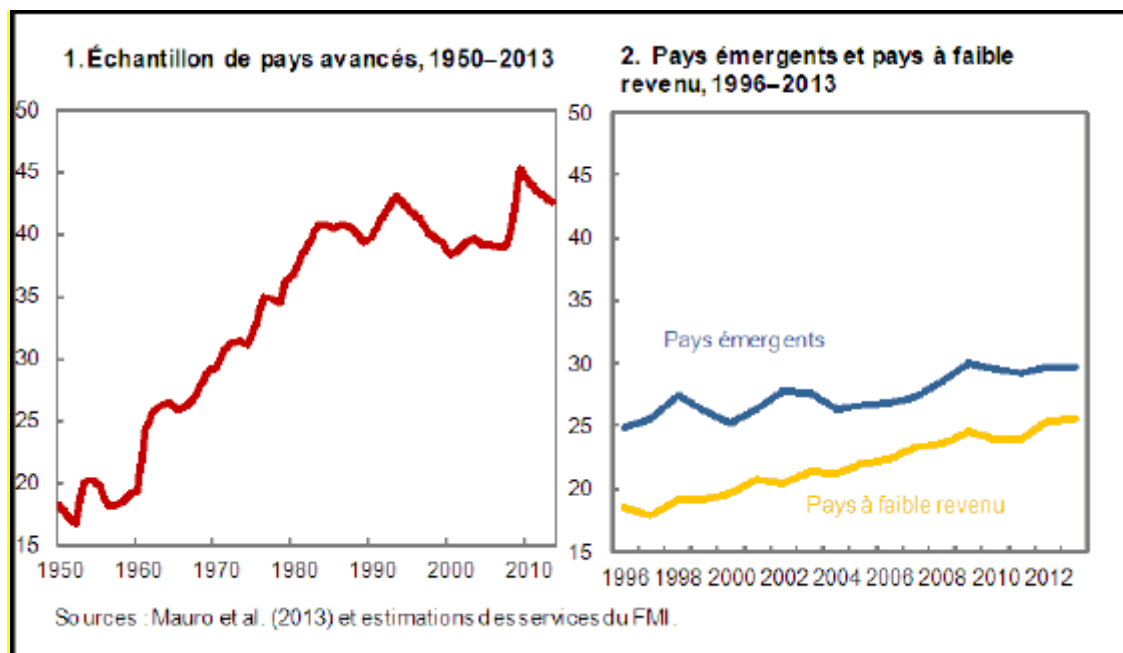
La présente section nous mène à apercevoir la situation de quelque pays en matière de la productivité ou l'efficienne des dépenses publiques.

1- Etats des lieux des PED en matière des dépenses publiques productives

Depuis certaines années, il convient de noter que les dépenses publiques, aussi bien dans les pays avancés que dans les pays moins avancés, sont en nette progression par rapport au PIB. En effet, cette tendance peut s'expliquer en partie par des facteurs économiques fondamentaux à savoir, le vieillissement démographique, car le coût de la santé et des retraites publiques va s'alourdir. Cela est amplifié par la charge de la dette.²⁰ (graphique1).

²⁰SANJEEV GUPTA, MARTINE GERGUIL, FMI, *Vue d'ensemble des dépenses publiques* : selon le conseil d'administration du FMI.

Graphique 1 Hausse tendancielle des dépenses des administrations publiques (en % du PIB)



Source : www.imf.org

Face à une telle situation, la question majeure qui se pose est: Est-ce sont-elles productives ? Pour répondre à cette question, nous apercevrons le cas des PED.

Cas des pays de l'UEMOA²¹

Nous avons constaté que la croissance économique est un indicateur particulièrement utile dans le cadre des analyses de la productivité des dépenses publiques au niveau international. A ce titre, le tableau ci-après nous montre que sur la période 90-99, l'UEMOA dans son ensemble annonçait le ratio des dépenses publiques au PIB plus élevé que la moyenne des pays africains, tandis que son taux de croissance était au-dessus de la moyenne africaine.

²¹ L'UEMOA est composé de huit pays : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo

Tableau 1: Ratios de Dépenses publiques totales et taux de croissance des pays de l'UEMOA

REGIONS	Période			
	1990-1999		2000-2009	
	Dépenses Publiques (% du PIB)	Croissance Economique (en %)	Dépenses Publiques (% du PIB)	Croissance Economique (en %)
UEMOA	29,3	3,0	22,1	2,6
Bénin	19,1	4,5	20,6	4,3
Burkina Faso	20,6	5,1	23,0	5,0
Côte d'Ivoire	25,3	2,6	19,5	0,5
Guinée-Bissau	36,6	2,0	27,3	1,5
Mali	25,1	3,6	22,7	5,4
Niger	16,5	1,9	18,5	3,8
Sénégal	29,4	2,7	29,8	4,0
Togo	22,7	2,6	18,1	2,0
Afrique Australe	31,3	3,3	31,3	1,6
Afrique Centrale	29,3	0,0	21,6	5,1
Afrique de l'Est	21,0	3,1	23,8	6,1
Afrique du Nord	29,3	3,3	29,9	4,6
Afrique de l'Ouest	20,7	3,2	30,9	5,7
Afrique	27,2	2,9	28,0	4,5

Source : DPÉE/document d'étude N°21/MEF République Sénégal, p5²²

En effet, ces chiffres reflètent le niveau des dépenses par rapport au PIB et la croissance économique respective des pays de l'UEMOA ainsi que ceux des Afriques durant la période 1990-1999 et 2000-2009.

Selon la méthode « benchmerking »²³, il a été remarqué que le Bénin, la côte d'ivoire, le Guinée-Bissau ainsi que le Sénégal sont caractérisés par des dépenses publiques moins productives, cela à comparer à leurs niveaux de croissance.

Contrairement, le Bénin et le Burkina Faso ont enregistré des dépenses publiques quasiment maîtrisées ou productives et du taux de croissances plus élevés. A titre indicatif, entre la période 1990-1999, le Bénin a connu une croissance économique d'ordre de 3% avec

²² NUBUKO KAKO, 2007, « Dépenses publiques et croissance économique de l'union économique et monétaire ouest-africain(UEMOA) », Afrique contemporaine n°222, p.223-225

²³ La méthode benchmerking ou le parangonnage est une méthode comparative permettant aux entreprises de se comparer aux « leaders » qui se positionne sur le marché, de s'inspirer de leurs idées, de leurs pratiques, de leurs fonctionnements et de leurs expériences afin que les pratiques en interne s'améliorent.

le ratio dépenses publiques en pourcentage du PIB à hauteur de 4,5 % alors que Burkina Faso a enregistré une croissance de 5,1% contre 20,6% de ratio dépenses publiques/PIB. De même, du côté d'Ivoire, il a enregistré une croissance d'ordre de 2,6% avec un ratio de dépenses publiques/PIB qui s'élève à 25,5%. Or, Mali avait un ratio de dépenses publiques/PIB similaire à celui du Côte d'Ivoire (25,1%) alors que son niveau de croissance s'élève à 3,6%.

En matière de politique budgétaire, grâce à des faits stylisés, il a été identifié que le secteur investissement est plus productif que la consommation publique. De ce point de vue, des réformes ont été adoptées entre les deux décennies pour assainir les finances publiques de ces pays. En effet, ces réformes portent essentiellement sur la rationalisation des dépenses courantes au profit des dépenses d'investissement. Ainsi, il était convenable de voir si les différences dans les ratios d'investissement public seraient à l'origine des disparités de productivité des dépenses publiques constatées.

Tableau 2 : Ratios des dépenses d'investissement public et taux de croissance

REGIONS	Période			
	1990-1999		2000-2009	
	Investissement Public (% du PIB)	Croissance Economique (en %)	Investissement Public (% du PIB)	Croissance Economique (en %)
UEMOA	7,2	3,0	6,8	2,6
Bénin	6,0	4,5	6,9	4,3
Burkina Faso	9,6	5,1	11,5	5,0
Côte d'Ivoire	4,1	2,6	2,8	0,5
Guinée-Bissau	20,2	2,0	8,9	1,5
Mali	13,7	3,6	9,6	5,4
Niger	5,0	1,9	8,0	3,8
Sénégal	10,9	2,7	12,2	4,0
Togo	3,5	2,6	2,6	2,0
Afrique Australe	7,4	3,3	6,1	1,6
Afrique Centrale	6,8	0,0	5,9	5,1
Afrique de l'Est	5,5	3,1	6,6	6,1
Afrique du Nord	7,1	3,3	7,2	4,6
Afrique de l'Ouest	9,2	3,2	7,4	5,7
Afrique	7,2	2,9	6,9	4,5

Source : DPEE/document d'étude N°21/MEF République Sénégal, p8²⁴

²⁴NUBUKO KAKO, 2007, « Dépenses publiques et croissance économique de l'union économique et monétaire ouest-africain(UEMOA) », Afrique contemporaine n°222, p.223-225

Les chiffres figurant dans ce tableau concluent que, dans certains pays tels que Burkina Faso et Mali, les dépenses consacrées dans le secteur investissement concourent avec une large part dans l'accroissement du taux de croissance. Toutefois, dans d'autres pays comme Guinée-Bissau et Sénégal, ce constat n'est pas vérifié.

2- Indicateurs des dépenses publiques efficientes ou productives

L'évaluation de la productivité des dépenses publiques ainsi que celle des dépenses improductives présentent une difficulté conceptuelle et pratique. L'insuffisance des données relatives aux postes budgétaires n'offre pas la possibilité de procéder à une analyse fine des dépenses publiques et des produits qui leur sont associés. Ainsi, d'une manière globale, **le taux de la croissance économique (PIB)** s'avère le principal indicateur pour évaluer la productivité ou l'efficacité des dépenses publiques. En revanche, d'une façon analytique, cela n'est pas suffisant afin d'en apporter des interprétations significatives. Dans cette optique, des faits stylisés ont identifié d'autres indicateurs sectoriels complémentaires. À savoir, les pays de l'OCDE ont décidé d'utiliser des indicateurs²⁵ déjà existants dont : **le taux de croissance du PIB, l'indice de développement humain (IDH) et l'indicateur du vivre mieux** (voir Annexe) pour évaluer l'efficacité des dépenses publiques.

Toutefois, les PED avaient utilisé, par exemple dans le cas du secteur éducation, **le taux moyen d'analphabétisme en pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus**, ainsi que **le taux de scolarisation**. De même dans le secteur santé, l'efficacité des dépenses publiques ont été mesurée via **l'espérance de vie à la naissance** ainsi que **le taux moyen de mortalité infantile par 1000 naissances vivantes**.

Pour détecter les dépenses publiques improductives, le FMI propose une formule.

$$\text{Dépenses improductives} = \text{dépenses effectives} - \text{dépenses réduites}^*$$

*Les dépenses réduites englobent les dépenses qui produisent les mêmes avantages que les dépenses effectives.

²⁵ JOANIE FONTAINE, 2014, « L'efficacité des dépenses publiques et son impact sur les taux d'intérêts et la cote de crédit dans les pays de l'OCDE », mémoire de maîtrise. Sciences économiques, Université de Sherbrooke, faculté d'administration. P35-46

Conclusion partielle:

Pour conclure, force est de constater que l'évaluation de la productivité des dépenses publiques va toujours de pair avec des indicateurs pertinents. D'une manière générale, elle s'évalue via le taux de croissance du PIB. Toutefois, les faits stylisés nous ont exposé que cela peut se faire par secteur et avec des indicateurs sectoriels respectifs. A savoir le taux de mortalité infantile, le taux de scolarisation pour le secteur santé et le secteur éducation etc. Parallèlement, les dépenses improductives ont également son propre méthode de détection comme le montre la formule sus-écrit. Sur ce, nous allons se focaliser dans la seconde partie portant sur l'appréciation de l'efficacité des dépenses publiques à Madagascar.

Partie II :

**APPRECIATION DE
L'EFFICIENCE DES
DEPENSES PUBLIQUES A
MADAGASCAR**

Depuis la récente crise politique, Madagascar se trouve dans une situation de manque de financement qui engendre une forte diminution des dépenses publiques. En dépit de ce constat, l'Etat devrait toujours maintenir sa responsabilité envers la population en fournissant des meilleurs services publics dans la mesure du possible. C'est ainsi que la question de l'efficience des dépenses publiques devient pertinent. Pour mieux intégrer dans cette question, il semble intéressant de prendre quelques cas en vue d'apprécier la productivité des dépenses publiques à Madagascar. A cet effet, nous allons prendre le cas du secteur social et le cas du secteur infrastructure comme exemple.

CHAPITRE I : CAS PRATIQUE

En fait, l'idée c'est de savoir dans quel but l'Etat dépense-t-il ? Quel sont les objectifs poursuivis ? Combien est le montant qu'il décide à dépenser pour la poursuite des objectifs fixés ? S'il atteint ses objectifs, avec quels coûts ? Quels sont les indicateurs qui permettent d'évaluer l'efficience des dépenses consacrées pour atteindre l'objectif ? Pour répondre à ces questions, nous prendrons, à titre d'illustration, les dépenses allouées dans le secteur social et celles consacrées dans le secteur infrastructure.

SECTION I : CAS DU SECTEUR SOCIAL

Huit départements forment le secteur Social. Ils sont répartis en trois sous-secteurs qui sont l'Education et la Formation, la Santé, et les Actions Sociales. La présente section portera une attention particulière sur les deux premiers sous-secteurs.

1- Sous-secteur santé

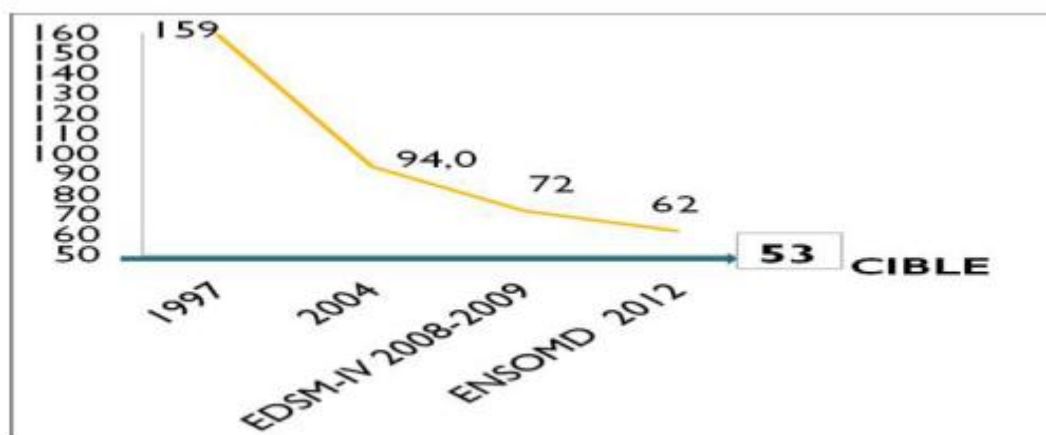
Dans le cadre de l'OMD, le secteur santé figure parmi le secteur prioritaire de l'Etat car le développement humain est tributaire de la santé. Dans le cadre de la promotion de ce secteur, l'Etat a fixé plusieurs objectifs entre autre la réduction de la mortalité infantile. En effet, il y a un niveau de budget prévu pour la réalisation des objectifs fixé. Pour pouvoir apprécier l'efficience des dépenses dans ce secteur, il est essentiel de rapporter les résultats aux dépenses. Ainsi, cette sous-section porte sur l'analyse des résultats obtenus face aux moyens engagés. Pour ce faire, nous allons voir dans un premier lieu l'évolution de l'exécution budgétaire du secteur santé sur la période 2009-2012 (tableau3). Dans un second lieu, nous donnerons une aperçue sur la progression du taux de mortalité infantile sur les mêmes périodes (graphique 3 et 4).

Tableau 3: Evolution de l'Exécution budgétaire du MINSANT

Année	LFI	MODIFIE	ENGAGE	Taux d'engagement
2009	5 554 386	62 843 86	59 607 82	94,85%
2010	82 950 607	83 487 738	74 546 055	89,29%
2011	106 143 068	104 049 767	103 567 988	99,54%
2012	115 408 398	111 748 398	104 959 695	93,93%

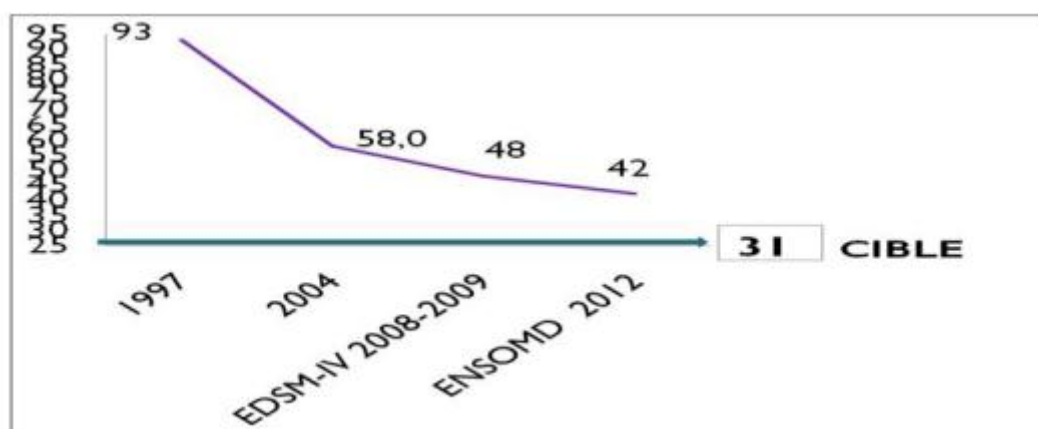
Source : FMI, extrait de la situation budgétaire 2009, 2010, 2011, 2012

Graphique 2: Taux de mortalité des enfants moins de 5 ans (%)



Source : INSTAT/Annuaire statistique du MINSANT

Graphique 3 : Taux de mortalité des enfants moins d'un an (%)



Source: INSTAT/Annuaire statistique du MINSANT.

En effet, compte tenu des dépenses engagées par l'Etat, le taux de mortalité des enfants moins de 5ans s'est réduit passant de 152% (en 1997) à 94% (en 2004). Par rapport à la cible qui est fixé à 53%, ceci s'est amélioré au fil du temps et arrive à un taux d'ordre de 62% en 2012. Parallèlement, le taux de mortalité des enfants moins d'un an à hauteur de 93% glisse jusqu'à 58% en 2004. Puis, ce taux tend à s'améliorer jusqu'à atteindre 42% en 2012, qui est proche de la cible 31%. A partir de ces statistiques, nous ne constatons que l'efficacité des dépenses dans le secteur santé. Mais le plus important est de savoir **ces résultats sont obtenus avec quels coûts ?**

D'après le tableau ci-haut, les dépenses dans le sous-secteur santé semble ne pas être efficiente. En effet, même si nous observons une progression au niveau du taux de mortalité, cela n'a pas été obtenu avec des moindres coûts. Les taux d'exécutions budgétaires d'ordre

d'environ 90% reflètent cette inefficience en matière des dépenses. En revanche, ces taux d'exécution budgétaire n'occasionnent pas des coûts d'opportunité puisque, lorsque les ressources humaines sont en bonne santé, ils sont capables d'augmenter le rendement de leur travail lequel à son tour contribue à la croissance économique.

2- Sous-secteur éducation

De prime à bord, le système éducatif fournit au pays les ressources humaines qui lui sont nécessaire afin qu'il puisse devenir compétitif et un acteur performant de l'économie mondiale. Dans ce sens, l'Etat est en mesure de mettre en œuvre les stratégies d'un plan prédéfini comme le MAP pour qu'il ait des ressources en capital humain. En effet, la disposition des ressources humaines compétitives est à l'origine de la croissance économique.

A la base de ce constat, selon le MAP, le Ministère de l'Education Nationale a pour mission :

- Assurer l'accès de tous les enfants malgaches (EPT dans l'OMD) aux opportunités de développement avant leur véritable scolarisation ;
- Créer un système d'éducation fondamentale de 2nd cycle ou collège ;
- Intensifier le système d'éducation d'enseignement secondaire ou lycée et développer la formation professionnelle ;
- Transformer l'enseignement supérieur et
- Mettre fin à l'analphabétisme.

A cet égard, les budgets d'éducation étaient élaborés afin de réaliser ce fameux but. Pour mieux interpréter les résultats obtenus par rapport aux dépenses de l'Etat en matière d'éducation, plusieurs indicateurs nous permettent d'en effectuer tels que le taux de scolarisation, le taux d'achèvement du cycle, le taux de redoublement, le taux d'analphabétisme etc. Faute de données, nous allons se référer sur le taux d'analphabétisme et le taux de scolarisation.

Tableau 4: Evolution du budget alloué au secteur de l'éducation en pourcentage du PIB (%)

PIB	2003	2004	2005	2006	2007
Budget d'Etat/PIB	19,1	25,1	21,3	21,5	21,5
Budget d'éducation/ PIB	3,0	3,3	3,8	3,3	3,8

Source : INSTAT, rapport National du développement de l'éducation/MEN

L'OMD a pour but de donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études. En effet, le budget consacré au secteur éducation est censé utiliser pour la réalisation de cet objectif. Par rapport à ces niveaux de budget, Madagascar a obtenu les résultats suivants :

Tableau 5 : Taux d'analphabétisme en 2005

	TOTAL	HOMME	FEMME
Taux d'analphabétisme (15ans et plus en (%))	37,1	33,2	40,7
Taux d'analphabétisme (15ans à 45ans (%))	25,1	22,5	27,2

Source : INSTAT, rapport National du développement de l'éducation/MEN

Tableau 6 : Evolution de l'exécution budgétaire du MEN

Année	Loi de finances	Modifiée	Engagée	Taux d'engagement
2009	52 539 588	52 539 580	13 622 813	25,93%
2010	1 732 602	1 327 608	990 116	74,58%
2011	1 488 907	1 488 907	1 143 109	76,78%
2012	2 227 797	4 987 757	4 116 035	89,72%
2013	7 270 168	7 020 168	6 291 659	89,62%

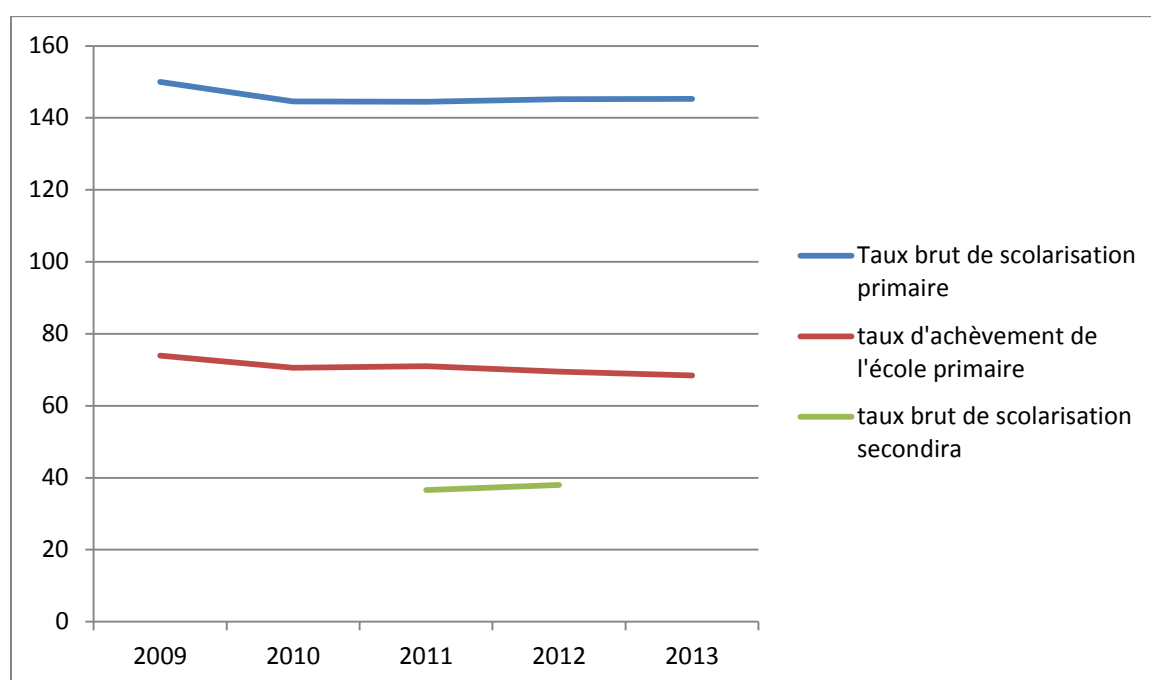
Source : FMI, extrait de la situation budgétaire 2009, 2010, 2011, 2012

Tableau 7: Taux de scolarisation dans le primaire

Indicateurs(%)	2009	2010	2011	2012	2013
Taux brut de scolarisation primaire	149,9517	144,5778	144,4775	145,1859	145,247
Taux d'achèvement de l'école primaire	73,96315	70,54567	71,00579	69,53569	68,45
Taux brut de scolarisation secondaire	30,38512	Nd	36,59524	38,02759	Nd

Source : Banque Mondiale, Indicateurs du développement dans le monde / www.banquemondiale.org.

Graphique 4 : Indicateurs du secteur éducation



Source : travail de l'auteur

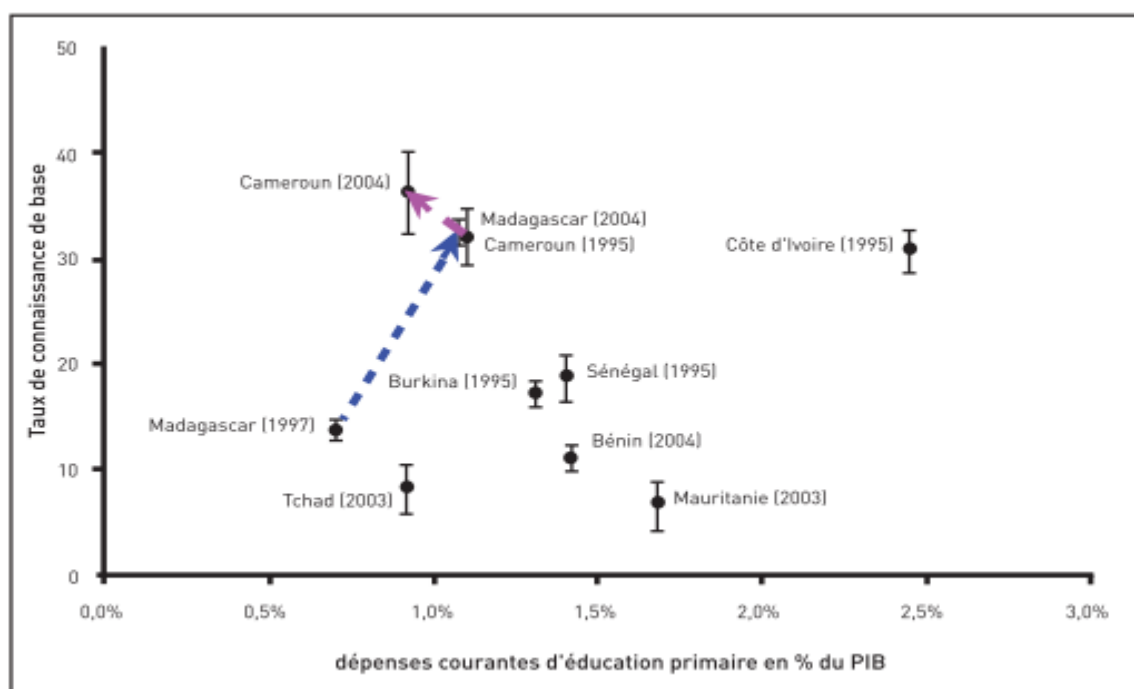
De ces statistiques, nous avons vu que le taux de scolarisation primaire tend à diminuer depuis la crise 2009. En comparant l'évolution de l'engagement budgétaire et l'évolution de la scolarisation, nous observons qu'en année 2012, les dépenses engagées ne sont pas productive par rapport à celles de 2011. En effet, le budget alloué dans ce secteur a connu une hausse considérable face à celui de 2011. En dehors de cette hausse de budget, le



taux d'engagement a également cru. Toutefois, le taux de scolarisation étant considéré comme résultat n'augmente que de 1 point. De même, pour l'année 2013 l'engagement et le résultat n'est pas proportionnel. De ce fait, nous déduisons que les dépenses en éducation ne sont pas efficientes mais peut être efficace. A côté de cela, nous avons enregistré une diminution tendancielle du taux d'achèvement de l'école primaire. Il a été remarqué que le phénomène de redoublement figure parmi l'origine du gaspillage des ressources même si nous avons constaté une baisse passant de 30,2% (en 2000) à 18,5% (en 2006)²⁶. Bref, le résultat n'est pas satisfaisant par rapport aux dépenses.

Si nous comparons l'évolution des dépenses publiques en éducation de Madagascar à celles de l'Afrique subsaharienne, le graphique ci-après nous montre qu'elles ont connu une tendance à la baisse. Par rapport à ces niveaux de dépenses, il est intéressant de comparer l'efficacité des dépenses en matière d'éducation entre les deux pays Madagascar et ASS. (graphique5)

Graphique 5: Efficience comparée des systèmes éducatifs dans sept pays PASEC²⁷



Source : FMI, Madagascar 2007, p 131

²⁶ Rapport National de suivi des OMD Madagascar, 2007, p36

²⁷ Les points représentent les positions des pays par rapport au taux de connaissance de base et aux dépenses courantes d'éducation primaire.

Nous apercevons qu'entre la période 1997-2004, Madagascar enregistre une progression spectaculaire de l'efficacité des dépenses publiques en éducation primaire. Par rapport aux autres pays, il a une performance fine en la matière. Toutefois, face à Cameroun, Madagascar a encore un effort à déployer tant au niveau de la GDP qu'au niveau du système éducatif.

Si tel est donc le cas du secteur social, qu'en est-il du secteur infrastructure ?

SECTION II : CAS DU SECTEUR INFRASTRUCTURE

Le secteur infrastructure est composé de cinq (05) sous - secteurs à savoir : le transport, la Communication, l'Energie, l'Eau ainsi que l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation.

En effet, la croissance économique d'un pays est déterminée pour une grande partie par la quantité et la qualité de son stock en capital physique. Dans cette perspective, l'Etat occupe un rôle important en fournissant directement le stock en capital via le secteur infrastructure. A titre d'exemple, la construction des routes ou des écoles. En outre, la qualité de ces infrastructures concourt à la promotion du secteur privé, qui est réputé le moteur de la croissance, et le rend compétitif. Etant donné que le pays est caractérisé par la faiblesse des ressources, la question de l'efficacité des dépenses mérite une attention particulière. A ce titre, nous essayons d'en comprendre avec l'exemple du sous-secteur travaux publics et sous-secteur Energie.

1- Sous-secteur travaux publics

En effet, l'Etat fournit directement le stock en capital à travers ce sous-secteur. A titre d'illustration, la construction des routes nationales, la construction des écoles, les diverses réhabilitations que ce soit routières ou bâtiments. Tout comme les autres secteurs, il y a des objectifs à atteindre par rapport au budget défini. L'efficacité de ces dépenses devrait être évaluée à travers le pourcentage du réseau routier, le pourcentage du réseau routier national bitumé en moyen état, le pourcentage du réseau routier national en moyen état, les sociétés d'Etat réhabilitées et rentabilisées. Pour ce faire, voyons d'abord l'évolution du budget alloué à ce secteur. Mais faute de disponibilité et de l'accessibilité des données, nous n'avons pas une statistique claire sur ces indicateurs. Nous nous contenterons du schéma estimatif des routes nationales (voir annexe).

Tableau 8: Evolution du budget du MTPM en milliers d'Ariary

Année	Loi de finances	modifiée	engagée	Taux d'engagement
2009	354 291 509	354 291 509	133 375 922	37,65%
2010	13 588 633	5 263 655	5 051 010	95,96%
2011	6 182 624	6 182 624	5 216 269	84,37%
2012	5 075 480	4 250 990	4 186 325	98,48%
2013	5 080 752	3 570 261	3 369 505	94,38%

Source :FMI, extrait de la situation budgétaire 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

Compte tenu de la limite relative à la non disponibilité et l'accessibilité des données, nous n'avons pas pu retenir assez de résultats. Mais l'état estimatif des routes nationales (voir annexe) nous permet d'en tirer une interprétation. S'y ajoute la réalité du pays.

D'abord, nous ne pouvons pas nier que, les travaux publics effectués ne sont pas de bonne qualité. En effet, ils ne durent pas longtemps. Dès lors, l'entretien des routes amortis deviendraient l'objet de nouvelles dépenses qui invoque le gaspillage des ressources.

Si on suppose que les objectifs de l'Etat en matière d'infrastructure était atteint, cela seraient probablement avec un coût élevé vu le taux d'engagement qui s'élève à 90%.

2- Secteur Energie

Sur le plan Energie, le programme • développement des infrastructures € électriques et des ressources renouvelables d'énergie locales Ź est axé€ sur l'activité€ de promotion de l'exploitation rationnelle des ressources d'énergie locales. En général, l'objectif fixé€ par l'Etat est de multiplier les ressources d'énergie renouvelables (Ressources d'énergie renouvelable hydraulique, solaire, € éolien et installation de nouveaux groupes thermiques pour diminuer le délestage). Pour pouvoir estimer l'efficience des dépenses dans ce secteur, quelques indicateurs sont indispensables à savoir la diminution de délestage, le taux de pénétration à l'énergie renouvelable, le taux d'accès à l'électrification rurale en pourcentage du ménage, Le tableau ci-dessous résume l'évolution du budget de l'Etat pour le secteur

énergie, le taux d'accès à l'électrification urbaine en pourcentage du ménage. Pour cela, voyons d'abord l'évolution du budget et du taux d'engagement au niveau de ce secteur.

Tableau 9: Evolution du budget du secteur Energie en milliers d'Ariary

Année	Loi de finances	modifiée	engagée	Taux d'engagement
2009	52 539 588	52 539 580	13 622 813	25,93%
2010	1 732 602	1 327 608	990 116	74,58%
2011	1 488 907	1 488 907	1 143 109	76,78%
2012	2 227 797	4 987 757	4 116 035	89,72%
2013	7 270 168	7 020 168	6 291 659	89,62%

Source : FMI, extrait de la situation budgétaire 2009, 2010, 2011, 2012, 2013

Faute de non disponibilité des données, nous n'avons pas pu savoir le taux de réalisation des objectifs fixés par le secteur. En revanche, ce tableau reflète beaucoup de chose. Nous voyons que le budget alloué dans le secteur énergie change d'une période à une autre. De même pour le taux d'engagement qui est jugée considérable.

Face à la réalité, force est de confirmer que le gaspillage des ressources se voit au niveau du secteur énergie. En effet, le problème de délestage est loin d'être terminé. Or, si nous examinons le niveau du budget et le taux d'engagement réalisé, ce problème aurait dû remédier. Aussi, les subventions au JIRAMA sont d'un montant énorme qui reflète bien évidemment un fort gaspillage de ressources puisque malgré ces subventions, l'accès à l'électricité par ménages dans les milieux ruraux semble avoir un faible niveau. De plus, durant ces derniers nous n'avons assisté à aucune réalisation de projet de ressource électrique.

Bref, nous avons constaté que c'est dans le secteur infrastructure que le gaspillage des ressources se voit le plus. En effet, le budget et l'engagement de crédit ne cesse croître alors que la réalisation des projets semble ne pas au rendez-vous. Ce qui fait que le problème réside essentiellement sur le contrôle et suivi budgétaire tant sur les pièces que sur l'espace.

CHAPITRE II : ROLE DU CONTROLE EN MATIERE DES DEPENSES PUBLIQUES EFFICIENTES

La problématique de maîtrise des dépenses improductives déborde des questions de gestion et devient un enjeu principal de la bonne gouvernance. Pourtant, le système de gestion n'a jamais été parfaite ni définitive à Madagascar. Parallèlement, il n'y a aucune garantie d'un contrôle effectif. D'ailleurs, le contrôle est parmi les éléments principaux qui assurent la bonne gestion financière essentiellement dans la recherche de l'efficacité des dépenses publiques. Dans la pratique, certains problèmes apparaissent souvent au sein du système du contrôle aussi bien au niveau de l'organisation que dans le cadre de sa réalisation. Ainsi, dans le présent chapitre, nous parlerons dans la première section la notion du contrôle. Puis, dans la seconde section nous identifierons le contexte du pays en matière de contrôle et suivi budgétaire. Elle sera achevée par l'annonce des réformes recommandées par les institutions financières telle que le FMI et la Banque Mondiale.

SECTION I : NOTION DU CONTROLE

La présente section met l'accent sur la définition et objectifs du contrôle ainsi que les organes compétents en la matière.

1- Définition et Objectifs

Le contrôle de gestion est « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés, y compris les ressources humaines, et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations . Il permet d'assurer, tout à la fois, le pilotage des services de base d'objectifs et d'engagements de services et de la connaissance des coûts, des activités et des résultats »²⁸.

En matière des dépenses publiques, le contrôle a pour but d'obtenir un meilleur résultat compte tenu des dépenses prévues. En effet, il contribue à l'accès vers l'efficacité dans la gestion des finances publiques. Simultanément, il exige la qualité des objets des dépenses publiques pour assurer la non gaspillage des ressources. Pour ce faire, il existe des organes compétents en la matière.

²⁸ www.persee.com

En général, ces organes sont chargés d'analyser la performance des activités afin d'optimiser leur conduite. Dans cette optique, le contrôle de gestion doit essentiellement apporter les outils de connaissances de coûts, des activités et des résultats permettant d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et/ou les résultats obtenus. Il est bien de préciser que, le contrôle complète la phase de préparation et celle de l'exécution budgétaire. Par conséquent, en son absence, les changements ne peuvent pas être identifiés et corrigés et cela remet en cause l'édifice sur lequel repose l'appareil de l'Etat.

2- Les organes du contrôle

En général, il existe différents types d'organes de contrôle à savoir : le contrôle administratifs, contrôles exercés par les instances en charge de la bonne gouvernance ; le contrôle parlementaire et les autres organes délibérants ; le contrôle social ; le contrôle effectué par les cabinets d'audit indépendants ; le contrôle supérieur des finances publiques ainsi que les autres audits et évaluations des bailleurs de fonds. A Madagascar, comme dans tous autres pays, l'exécution des opérations financières est soumise à des contrôles. Selon la LOLF n°2004-007 du 26 juillet 2004, l'on distingue 3 types de contrôle : le contrôle politique, le contrôle administratif et le contrôle juridictionnel.

a- Le parlement

Il s'agit du contrôle politique. Il a pour objectif de contrôle de régularité c'est-à-dire le contrôle de dépassement de crédit. Pour ce faire, selon l'art 57 de la LOLF (cf. annexe), le gouvernement communique à la commission de finances divers documents au cours des deux sessions ordinaires du parlement. Ces documents peuvent être regroupés en :

- Document à caractère budgétaire renfermant la situation des dépenses publiques, la situation des recettes douanières et recettes fiscales ;
- Document à caractère économique à savoir la situation du secteur réel, la situation du commerce extérieur ainsi que la situation de circulation monétaire ;
- Document à caractère financier constitué par la situation de trésorerie et de la dette publique.

b- L'inspection Générale de l'Etat et le contrôle financier

Ces organes appartiennent au contrôle administratif. Selon l'art 55 (cf. annexe) de la constitution du 11 décembre 2010, le président de la république dispose des organes des contrôles de l'administration. Pour exercer son pouvoir général qu'il tient de la constitution, le président de la république dispose de l'Inspection générale de l'Etat et du Contrôle Financier.

En effet ces organes lui sont directement rattachés et dont les modalités d'organisation et de fonctionnement sont fixées par voie législative ou réglementaire comme stipule l'art 59 de la LOLF (cf. annexe).

➤ **L'Inspection Générale de l'Etat (IGE)**

L'IGE est chargée de l'audit interne dont le champ d'investigation touche les organismes publics. Son fonctionnement et ses modalités d'organisation sont directement rattachés à la présidence comme susmentionné.

L'objet essentiel de l'IGE est de juger des faits avec des preuves de chaque mission, de sauvegarder les intérêts du trésor et les droits des personnes garantis dans la constitution ainsi que de centraliser le détournement des deniers publics.

➤ **Le Contrôle financier**

Le contrôle financier a pour rôle de contrôler et de viser les engagements financiers (DEF et TEF). En effet, la demande d'engagement financier (DEF) est soumise au Contrôle financier qui donne son visa sur le titre d'engagement financier (TEF).

Le dossier accepté est théoriquement retiré au plus tard dans les 48 heures avec visa. Dans le cas où le dossier ne reçoit pas le visa, les rectifications sont, séance tenante, discutées et expliquées de façon à permettre à l'ordonnateur concerné de revenir à bref délai pour déposer le dossier rectifié. Il résulte de ce mode de fonctionnement que les rejets sont rares. Concernant le contrôle des engagements effectué par le Contrôle Financier, après une phase d'expérimentation du contrôle hiérarchisé des engagements des dépenses (CHED), un Décret n° 2008 – 1247 du 19 décembre 2008 portant généralisation de l'application du CHED a été pris. Il confère aux ORDSEC le pouvoir de contrôler eux-mêmes certains types de dépenses. Cette procédure entre dans le cadre de l'allègement des procédures et a pour objectif :

- Allègement du contrôle a priori ;
- Efficacité du contrôle exercé par le Contrôle Financier ;
- Renforcement de la responsabilité de l'ORDSEC ;
- Amélioration du délai de traitement des dossiers

➤ Attribution et Mission

Le Contrôle Financier a pour mission de veiller par le biais de ses structures centrales ou régionales à la comptabilisation des engagements des dépenses proposés par les ordonnateurs ; à la mission de contrôle de régularité et conformité de toutes dépenses publiques : actes financiers (DEF-TEF) et régie d'avance, visa des marchés, convention, devis et actes administratifs.

SECTION II: CONTEXTE DU CONTROLE BUDGETAIRE A MADAGASCAR

En réalité, le système de contrôle à Madagascar ne fonctionne pas d'une manière effective. Malgré cette situation, plusieurs réformes en la matière ont récemment entamé et en cours telles que la généralisation du système de contrôle hiérarchisé des engagements des dépenses, l'érection de la chambre des comptes en cours des comptes, la réformes des archives des cours des comptes. En effet, il existe des lacunes à remédier au niveau du ce système. C'est ainsi que cette section essaie d'identifier ces déficiences pour se focaliser ensuite sur les suggestions provenant des différentes institutions financières en vue de l'amélioration de la réalisation du contrôle.

1- Les faiblesses du système de contrôle

D'après la revue des dépenses publiques et le rapport PEFA, nombreux lacunes sont mis en exergue entre autres :

- la couverture incomplète du budget, qui laisse de côté celles engagées par la majorité des établissements et des entreprises publiques ainsi que des administrations décentralisées
- les dépenses budgétaires qui échappent au contrôle comme les comptes des correspondants au trésor ;
- la classification des dépenses publiques qui est à la fois incomplète et imprécise comme la solde et les dépenses de capital qui ne correspondent pas à leur définition économique ;
- le non exhaustivité du budget qui se traduit par l'absence d'un système de suivi et de contrôle financiers des entités publiques par les services centraux de l'Etat. Cette manque peut provenir du défaut d'incitations ou de capacité des établissements et entreprises publics à rapporter leurs résultats financiers, et/ou d'un manque d'efforts, d'autorité exécutive ou de moyens de l'administration centrale à exercer ce suivi et contrôle. En effet, si le suivi financier des EPA et EPIC par leur ministère de tutelle est prévu par les textes, rares sont ceux qui transmettent leurs rapports d'activités à l'autorité centrale ;

- Certaines dépenses de l'État échappent aux contrôles car elles s'effectuent en dehors du budget ; d'autres sont inscrites au budget mais contournent les contrôles car les règles ne sont pas ou mal respectées²⁹.

En matière des Marchés publics, l'expérience montre d'un côté que même si l'information existe, il n'est pas certain que les suivis et les contrôles soient mis en œuvres. D'un autre côté, l'information n'est toujours mise à la disposition des contrôleurs budgétaires. Parallèlement, les institutions de contrôle à Madagascar souffrent du manque de moyens. A cela s'ajoute le manque d'initiative politique. S'y ajoute également l'absence du système de passation de marché.

Mis à part cela, les comptes des correspondants du trésor échappent également au contrôle budgétaire. Dans ce cas, le principe de reporting n'est pas appliqué car la gestion de ces comptes n'est pas rendue compte à un supérieur hiérarchique, à un vérificateur, à un contrôleur, à une tutelle ainsi qu'aux citoyens.

Quant au contrôle a posteriori, les contrôles indépendants sont virtuellement absents à Madagascar. En dépit des réformes relatives à l'adoption des rapports sur les lois de règlement des exercices 2005 à 2007, le contrôle exercé par le cour des comptes reste peu efficace.

Actuellement, on constate qu'aucune vérification des comptes de gestion de l'administration centrale de l'Etat n'a pas été validée par l'assemblée nationale et le Senat.

2- Reforme souhaité (recommandation)

Face aux gènes relatifs au contrôle identifiés dans la sous-section ci-dessus, les institutions financières telles que le FMI et la BM suggèrent des réformes adéquates afin que le système de contrôle et suivi des opérations budgétaires fonctionnent effectivement. Sur ce point de vue, les exercices de revue PEFA en 2005 et en 2008 insistent sur trois séries de réformes nécessaires.

La première série de réforme préconise de prêter attention particulière aux comptes de correspondant du trésor. En effet, cette catégorie a explosé au cours des dernières années. A

²⁹ Ministère des finances et du budget, 2014, *Rapport PEFA sur la performance, auto-évaluation répété de la gestion des finances publiques de Madagascar*.

titre d'illustration, près de 10% des dépenses publiques en 2010 s'y est affecté alors que les transactions et flux mouvementant les soldes de ces comptes échappent aux contrôles budgétaires. Ainsi, il est suggéré se limiter cette pratique contraire à l'orthodoxie financière. Il est également proposé de procéder à un inventaire des comptes de correspondants, de rationaliser leur multiplication.

Pour ce qui est des comptes qui ressortent au secteur publics, il faut publier l'information au profit de la gestion transparente des deniers publics.

La deuxième série de réforme concerne la gestion des ressources humaines. En réalité, elle demeure obscure et inefficente.

La troisième série de réformes vise à renforcer les contrôles. L'expérience internationale rappelle que cette dimension de la gestion du budget est indispensable pour l'efficacité de l'action des pouvoirs publics car elle contribue à renforcer la crédibilité, la transparence et le suivi de l'exécution budgétaire. Or, malgré la profusion d'organes de contrôle, cette fonction a été depuis longtemps négligée à Madagascar.

Plusieurs d'autres recommandations sont formulées sur la base de récents rapports. Ces recommandations incluent l'introduction du contrôle hiérarchisé et la mise en place de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF)³⁰. Le contrôle des passations de marchés, dont l'information est maintenant publiée par l'Autorité de Régulation (ARMP), doit continuer à retenir l'attention comme par le passé, l'examen des marchés attribués en 2010, par exemple, ayant laissé entrevoir plusieurs incohérences :

Premièrement, le pouvoir politique doit diriger l'effort en mettant en place un système d'incitation et de sanctions. Il faut en effet récompenser ceux qui respectent les règles, ou mieux encore ceux qui innovent pour les améliorer, tout en sanctionnant ceux qui ne les respectent pas. A Madagascar, comme dans d'autres pays, même lorsque les déviations sont vérifiées dans la gestion des finances publiques, les sanctions ne suivent que rarement.

Deuxièmement, il est indispensable de donner un droit de regard et de contrôle aux acteurs extérieurs à l'administration publique, non seulement les pouvoirs législatifs et judiciaires mais aussi les bailleurs de fonds et la société civile. Pour exister, ce droit de regard suppose l'accès à l'information et la capacité à l'analyser. L'expérience internationale a mis

³⁰ FMI, Manuel de transparence des Finances publiques 2001

en évidence un certain nombre d'outils qui doivent être encore être adoptés et adaptés à Madagascar pour encourager la participation des acteurs de la société civile et des médias.

Outre ces réformes relatives au système de contrôle, des réformes au niveau de la gestion des dépenses publiques sont également indispensables. A cet effet, un certain nombre d'éléments de réformes résultent de l'expérience des pays qui ont réformé leurs dépenses publiques à savoir :

- Il faut éviter une réduction générale des dépenses.
- Pour rétablir la viabilité des finances publiques, il faudra englober les dépenses sociales et la masse salariale du secteur public qui constituent l'essentiel des dépenses de l'État.
- Les États peuvent réduire les coûts en améliorant l'efficacité.
- Des institutions budgétaires propices peuvent rehausser l'efficacité de la réforme des dépenses.
- Dernier point, et ce n'est pas le moindre, les réformes des dépenses ont plus de chance de réussir et d'être durables si elles s'appuient sur une large acceptation politique.

Conclusion partielle:

Bref, il convient de préciser que généralement les dépenses au niveau du secteur social s'avèrent efficaces mais pas efficientes. En effet, avec les moyens engagés par l'Etat, il serait possible d'augmenter l'output comme par exemple le taux de scolarisation primaire. Cependant, force est de constater qu'au niveau du secteur infrastructure apparaît un fort gaspillage des ressources car malgré le taux élevé de l'engagement de crédit, les services qu'il doit fournir ne sont pas satisfaisants. Suite à cette constatation, la question du contrôle en matière des dépenses publiques est remise en cause.

CONCLUSION

Dans le cadre de ce mémoire, nous avons étudié la productivité ou l'efficience des dépenses publiques. Dans ce sens, nous avons vu dans la revue de littérature que parmi les différentes catégories des dépenses, les dépenses d'investissement seraient plus productives que les dépenses de consommation. Sous cet angle, nous avons constaté, en prenant le cas des pays de l'UEMOA, que par la méthode « benchmarking » il y avait des pays ayant un taux de croissance assez élevé que d'autres alors que le niveau des ratios dépenses publiques sur PIB n'est pas divergent. A titre d'illustration, Côte d'Ivoire et Mali sont plus performant que Guinée-Bissau et Bénin.

Dans cette perspective, nous avons vu que le taux de croissance économique est, d'une manière globale, le principal indicateur permettant d'estimer l'efficience des dépenses publiques. Or, certains faits stylisés ont identifiés d'autres indicateurs sectoriels. A savoir, si dans le secteur éducation, le taux de scolarisation, le taux de redoublement ainsi que le taux d'achèvement servent à estimer l'efficience des dépenses. Pour ce qui est du secteur santé, le taux de mortalité infantile a été fixé comme indicateur. Enfin, pour ce qui est du secteur infrastructure, le pourcentage des routes bitumées en bon état, le pourcentage des routes bitumées en moyen état, le nombre d'école construit etc. permet d'évaluer la productivité des dépenses. S'y ajoute le nombre de nouvelles entreprises créées.

En prenant le cas de Madagascar en matière de l'efficience des dépenses publiques nous avons pu constater que les dépenses publiques dans le secteur santé sont efficaces mais pas efficientes. En effet, l'objectif fixé est presque atteint mais avec un taux d'engagement assez élevé d'ordre au moins 89% pour les années considérées. De son côté, celles consacrées dans le secteur éducation ne sont pas efficientes durant les périodes 2012-2013. Dans ce même secteur, le taux de redoublement a été jugé comme gaspillage des ressources. A propos du secteur infrastructure, nous avons pu constater un fort gaspillage de ressources. En prenant l'exemple du secteur Energie, il a été remarqué que le délestage ne diminue pas alors que le taux d'engagement se trouve toujours à un niveau assez élevé. De même pour le sous-secteur travaux publics, le taux d'engagement des dépenses ne cesse de croître mais la quantité et la qualité des travaux finis ne sont pas époustouflantes.

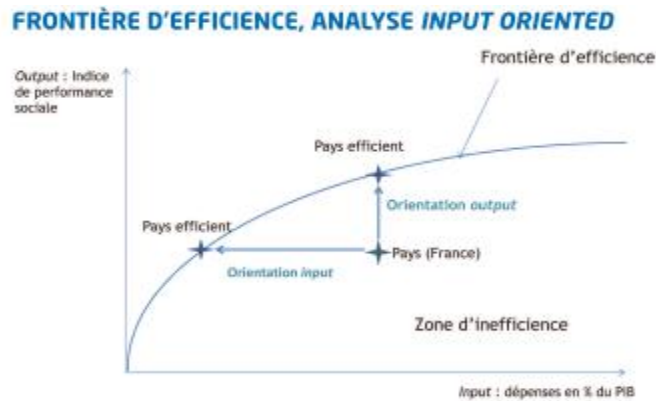
A côté de tout cela, nous avons aperçu le rôle de contrôle en matière des dépenses publiques productives. Il en ressort que la qualité et l'effectivité du système de contrôle sont les conditions principales à l'obtention des dépenses publiques efficientes. En conséquence,

Madagascar a encore beaucoup d'effort à déployer à propos du fonctionnement effectif de son système de contrôle s'il voudra procéder à l'efficience des dépenses publiques. A ce propos, les institutions financières telles que le FMI et la Banque Mondiale lui suggèrent quelques réformes à adopter.

En somme, l'accroissement de la productivité des dépenses publiques contribue à la viabilité des finances publiques et est une condition principale au développement économique. A sa place, serait-elle possible de procéder à l'élargissement de l'assiette fiscale ?

ANNEXES

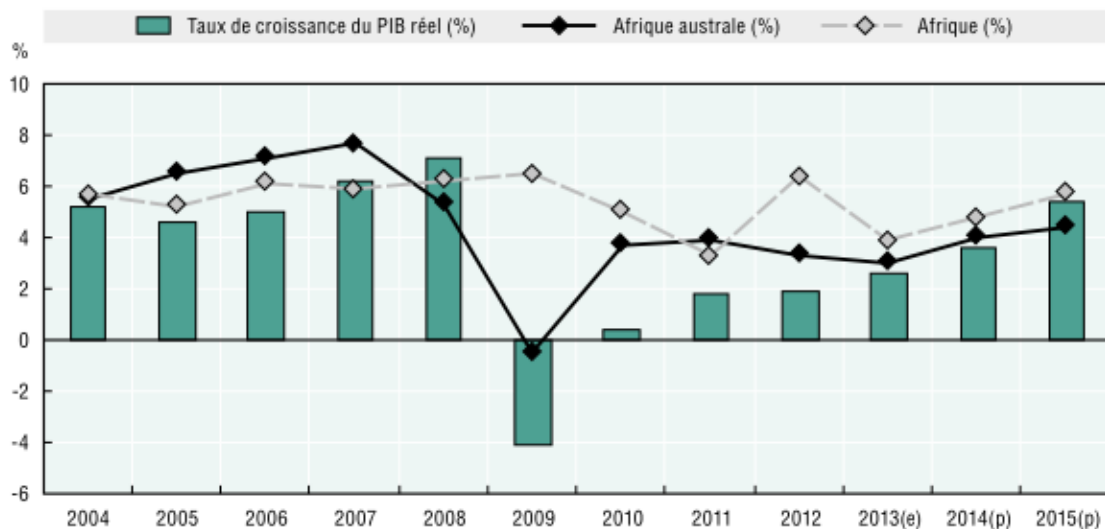
Annexe 1: Illustration frontière d'efficacité de l'approche orientation output



Source : France stratégie 2013

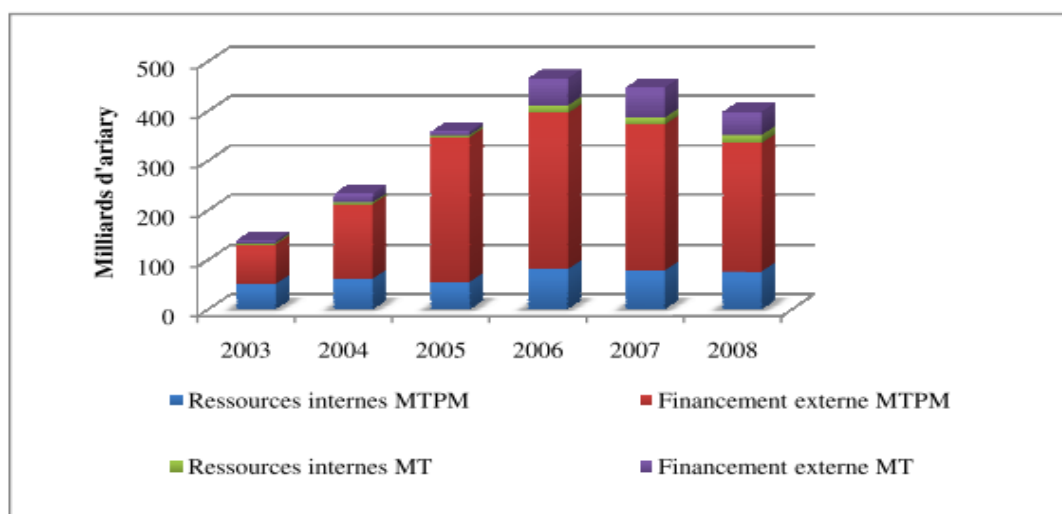
Annexe 2 : Taux de croissance du PIB

Figure 1. Taux de croissance du PIB réel



Source : Madagascar 2014, p3/www.africaneconomicoutlook.org

Annexe 3: La montée en flèche des dépenses publiques dans les secteur transport



Source : PIERRE GRATFIEAUX, *Le maitre mot des transports*, p246

Annexe 4: PIB par secteur (en pourcentage du PIB)

	2008	2013
Agriculture, chasse, foresterie et pêche	24.8	26.4
dont pêche		
Mines	0.1	0.3
dont pétrole		
Manufactures	14.7	14.6
Electricité, gaz et eau	1.3	1.3
Construction	4.9	3.5
Vente en gros et de détail, hôtels et restaurants	10.4	11.1
dont hôtels et restaurants		
Transports, entreposage et communications	21.5	24.0
Finance, immobilier et services aux entreprises	15.5	11.3
Services des administrations publiques	6.7	7.5
Autres services		
Produit intérieur brut aux prix de base / au coût des facteurs	100.0	100.0

Source : Madagascar 2014, p4/ www.africaneconomicoutlook.org

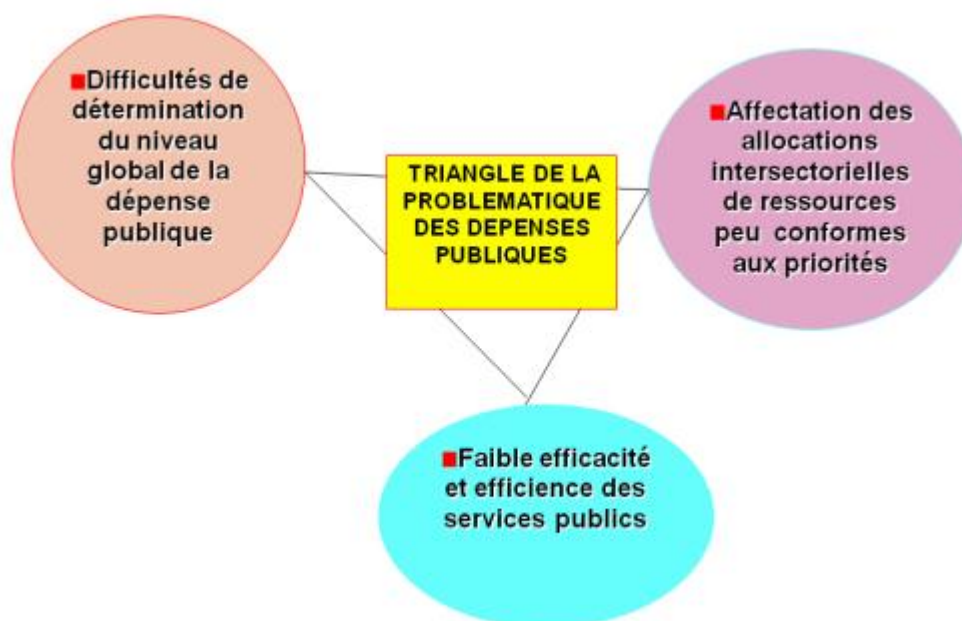
Comment choisir entre une orientation *input* et une orientation *output* ?

L'orientation du modèle doit être choisie en fonction des variables (*inputs* ou *outputs*) sur lesquelles les décideurs exercent le plus grand pouvoir de gestion. Par exemple, un directeur d'école publique a probablement plus de pouvoir de gestion sur le personnel enseignant (*input*) que sur le nombre d'élèves accueillis ou sur les résultats des élèves (*outputs*). Dans ce cas, une orientation *input* est plus appropriée.

Dans le secteur public, mais parfois également dans le secteur privé, un certain niveau de ressources est alloué et garanti aux organisations. Dans un tel cas de figure, les décideurs cherchent à maximiser les prestations fournies, et choisissent par conséquent une orientation *output*. Dans le cas contraire, si l'objectif des décideurs est de produire un certain niveau d'*outputs* (par exemple un quota imposé), ces derniers cherchent à minimiser la consommation de ressources. Ils optent par conséquent pour une orientation *input*.

Si aucune contrainte n'est imposée aux décideurs et si ces derniers exercent un pouvoir de gestion tant sur les ressources (*inputs*) que sur les prestations (*outputs*), l'orientation du modèle dépend des objectifs fixés aux organisations. Le but est-il de réduire les coûts (orientation *input*) ou de maximiser la production (orientation *output*) ?

Annexe 6 : TRIANGLE DE LA PROBLEMATIQUE DES DEPENSES PUBLIQUES



Source : Atelier sur les expériences internationales de CDMT et implications pour le Niger organisé par le ministère de l'économie et des finances du Niger et le FMI, mars 2009

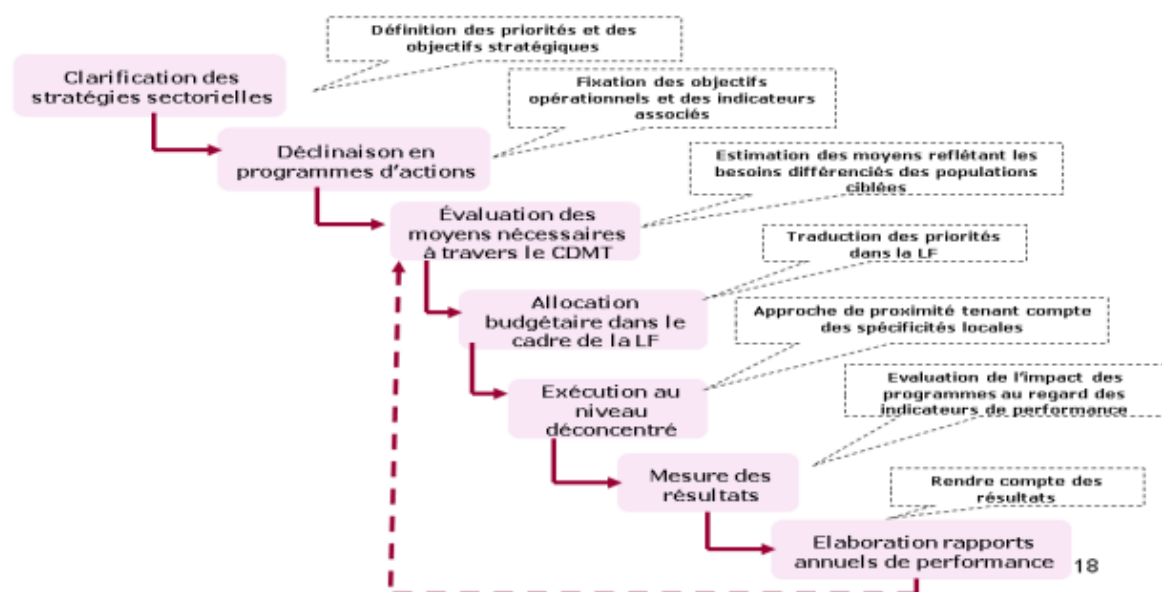
Annexe 7 : Recommandation sur la gestion de l'allocation des ressources

Axe 2 : Améliorer la gestion et l'allocation de la dépense	
Action 5 : Améliorer la couverture du budget	• Publier les résultats des activités des établissements et entreprises publics • Liste des réaménagements budgétaires et interventions d'urgence
Action 6 : Clarifier la catégorisation du budget	• Adopter une classification fonctionnelle du budget • Redéfinir les catégories économiques des dépenses afin d'éviter les classifications erronées (notamment de la masse salariale)
Action 7 : Maîtriser le suivi de la chaîne de la dépense	• Fournir les informations sur les paiements effectués par Ministère • Lister les virements de crédits autorisés • Dresser un inventaire des versements reçus de la part des bailleurs (par Ministère) • Encourager le feedback des fournisseurs, entreprises, etc. recevant des paiements de l'Etat.

Action 10 : Renforcer les contrôles	• Mettre en place des incitations pour ceux qui respectent les règles • Renforcer les capacités humaines et financières des corps de contrôle • Etablir des systèmes de sanctions • Encourager la mise en place de systèmes de collecte et de diffusion de l'information budgétaire • Appuyer la société civile
-------------------------------------	---

Source : Manuel de transparence des finances publiques 2001

Annexe 8: Reformes budgétaires



Source : Pr KARIM 2008

Annexe 9 - Composition de l'indicateur de vivre mieux original (IVMO)

Le logement :

- Pièce par personne
- Dépenses sur le logement
- Accès à des équipements sanitaires de base

Les revenus :

- Revenu disponible par ménage
- Patrimoine financier des ménages

L'emploi :

- Taux d'emploi
- Taux de chômage de longue durée
- Revenus moyens d'activité
- Sécurité de l'emploi

Les liens sociaux :

- Qualité du réseau social

Éducation :

- Niveau d'instruction
- Compétences des élèves
- Années de scolarité

Environnement :

- Pollution atmosphérique
- Qualité de l'eau

Engagement civique

- Participation électorale
- Consultation sur les projets de réglementation

Santé :

- Espérance de vie
- Auto-évaluation de l'état de santé

Satisfaction :

- Satisfaction à l'égard de la vie

Sécurité

- Taux d'homicides
- Taux d'agressions

Équilibre travail-vie

- Horaires de travail lourds
- Temps consacré aux loisirs et à soi

OECD (2012b)

Source : L'efficacité des dépenses publiques et son impact sur les taux d'intérêt et la cote de crédit dans les pays de l'OCDE, p 91

Annexe 10- Composition de l'indicateur du vivre mieux modifiée (IVMM)

Thèmes	Modification de l'IVMO
Logement	• Pièce par personne : Variable conservée avec la source originale (Commission européenne eurostat, s.d.; United Nations. Statistical Division et United Nations Centre for Human Settlements, 2001) • Dépenses sur le logement : Variable conservée avec également l'OCDE comme source, mais avec série différente (OECD, 2012c) • Accès à des équipements sanitaires de base : Variable supprimée
Revenu	• Revenu disponible par ménage : Variable conservée et corrigée pour être en PPA et en dollars constants (OECD, 2012c) • Patrimoine financier des ménages : Variable supprimée
Emploi	• Taux d'emploi : Variable conservée avec la source originale (OECD, 2012c) • Taux de chômage de longue durée : Variable conservée avec la source originale (OECD, 2012c) • Revenus moyens d'activité : Variable supprimée • Sécurité de l'emploi : Variable supprimée
Liens sociaux	• Qualité du réseau social : Variable changée pour utilisateurs internet pour 100 personnes (Banque mondiale, s.d.)
Éducation	• Niveau d'instruction : Variable conservée avec la source originale (OECD, 2012c) • Compétences des élèves : Variable conservée, résultat moyen au PISA (OECD, 2000) • Années de scolarité : Variable conservée, mais les données proviennent d'un sous-indicateur de l'IDH (Programme des Nations Unies pour le développement, 2012a)
Environnement	• Pollution atmosphérique : Variable conservée avec la source originale (OECD, 2012c) • Qualité de l'eau : Variable supprimée
Engagement civique	• Participation électorale : Variable conservée, mais avec une source différente, (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, s.d.) • Consultation sur les projets de réglementation : Variable supprimée

Source : L'efficacité des dépenses publiques et son impact sur les taux d'intérêt et la cote de crédit dans les pays de l'OCDE, p 92

Annexe 11 : Extrait de la loi organique sur les lois de finances n° 2004-007 du 26 juillet 2004

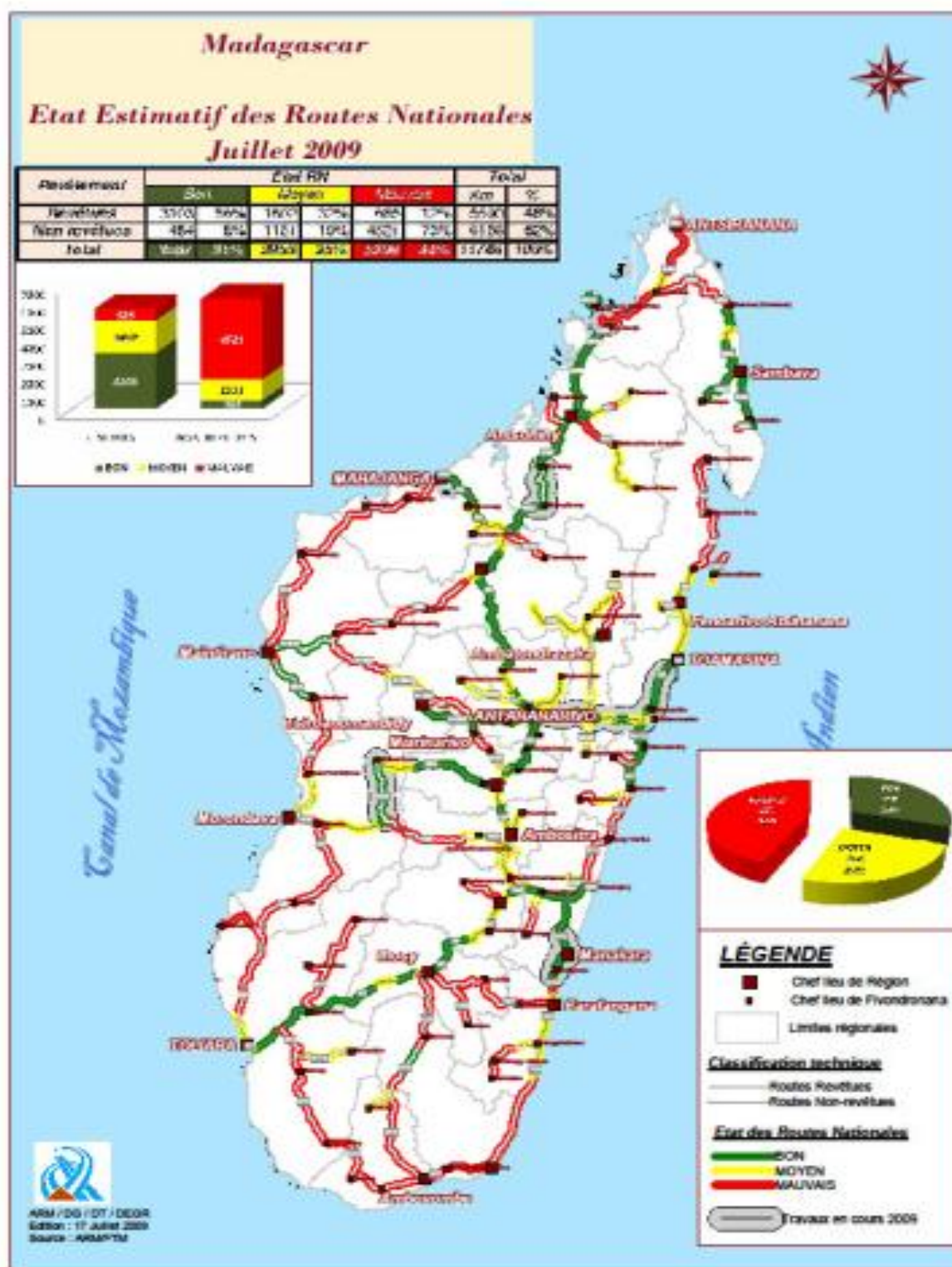
Article 57 de la LOLF- Obligation de communication au Parlement

Outre les documents et annexes ou rapport relatifs à la loi de Finances qu'il doit produire au Parlement, le Gouvernement devra donner communication aux commissions des finances du parlement deux fois par an au cours des sessions ordinaires des assemblées :

- de la situation des dépenses engagées et ordonnancées ;
- de la liste des mouvements de crédits ;
- des textes pris dans les domaines couvrant le régime de la rémunération du personnel ou les changements intervenus au niveau de la gestion des emplois ;
- de la situation des arriérés de paiement ;
- 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 de commerce extérieur ;
- de la balance générale des comptes ;
- de la situation de la circulation monétaire ;
- de la situation des effectifs.
- les communications prévues au paragraphe ci-dessus porteront sur les dernières réalisations disponibles tant pour la première session que pour la seconde session du parlement.

Article 59 de la LOLF- Pour exercer le pouvoir de contrôle général qu'il tient de la constitution, le Président de la république dispose de l'Inspection Générale de l'Etat et du contrôle financier qui lui sont directement rattachés et dont les modalités d'organisation et de fonctionnement sont fixées par voie législative ou réglementaire. L'exécution de ces inspections et contrôles ne fait pas obstacle à ceux exercés par ou sur les ordonnateurs et les comptables publics et les autres corps ou organisme d'inspection.

Annexe 12: Etat estimatif de routes nationales



Source : PIERRE GRATFIEAUX, *Le maître mot des transports*, p245

TABLES DES MATIERES

REMERCIEMENTS	i
LISTE DES ABREVIATIONS	ii
LISTE DES FIGURES	iii
LISTE DES GRAPHIQUES	v
GLOSSAIRE	vi
INTRODUCTION	1
Partie I : CADRE THEORIQUE ET CONCEPTUEL DE L'ETUDE	3
CHAPITRE I: CONCEPTS ET DEFINITIONS	4
SECTION 1 : NOTION SUR LES DEPENSES PUBLIQUES	4
1- Définitions des dépenses publiques	4
a- Dépenses de fonctionnement	4
b- Dépense de consommation	5
c- Dépense d'investissement	5
2- Autres définitions	5
a- Dépenses publiques productives	5
b- Dépenses publiques improductives	6
SECTION II : CLARIFICATION DES CONCEPTS	7
1- Distinction entre les concepts efficacité et efficience	7
a- Efficacité	7
b- Efficience	7
2- Notion d'efficience	8
a- Efficience technique et efficience allocative	8
b- Efficience d'échelle et efficience technique pure	8
3- Détermination de l'efficience	9
a- Méthode paramétrique	11
b- Méthode non paramétrique	11
CHAPITRE II : REVUE DE LITTERATURE	12

SECTION I : REVUE DE LA LITTERATURE DES DEPENSES PUBLIQUES	
PRODUCTIVE.....	12
1- Approche théorique des dépenses publiques productives.....	12
2- Approche théorique des dépenses publiques improductives.	14
SECTION II : CONTEXTE DE LA PRODUCTIVITE DES DEPENSES PUBLIQUES	
DANS LES PED	15
1- Etats des lieux des PED en matière des dépenses publiques productives	15
Cas des pays de l'UEMOA	16
2- Indicateurs des dépenses publiques efficientes ou productives.....	19
Partie II : APPRECIATION DE L'EFFICIENCE DES DEPENSES PUBLIQUES A	
MADAGASCAR	21
CHAPITRE I : CAS PRATIQUE.....	23
SECTION I : CAS DU SECTEUR SOCIAL.....	23
1- Sous-secteur santé	23
2- Sous-secteur éducation	25
SECTION II : CAS DU SECTEUR INFRASTRUCTURE.....	29
1- Sous-Secteur travaux publics	29
2- Secteur Energie	30
CHAPITRE II : ROLE DU CONTROLE EN MATIERE DES DEPENSES PUBLIQUES EFFICIENTES	
.....	32
SECTION I : NOTION DU CONTROLE	32
1- Définition et Objectifs.....	32
2- Les organes du contrôle	33
a- Le parlement	33
b- L'inspection Générale de l'Etat et le contrôle financier	33
SECTION II: CONTEXTE DU CONTROLES BUDGETAIRES A MADAGASCAR.....	35
1- Les faiblesses du système de contrôle	35
2- Reforme souhaité (recommandation)	36
CONCLUSION.....	40
ANNEXES	VIII
BIBLIOGRAPHIES.....	XIX

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES ET RAPPORTS

- ANTONIO AFONSO, ALMA R., EMMA.M, “*Public sector efficiency, evidence for Latin America*”, Inter-American, Development Bank, Fiscal and Municipal Management Division, Discussion paper n°IDB-DP-279
- ANTONIO AFONSO, LUDGER S., VITO T., 2003, “*Public sector efficiency, an international comparison*”, working paper n° 248, 38p
- BANQUE MONDIALE, 2013, *Madagascar- évolution économique récente*, In : œuvrer pour un monde sans pauvreté.
- DIANA MARIETA, MIHAIU, ALAIN. O et al., “*Efficiency ,effectiveness and performance of the public sector*”
- ERIC MAIGRET, *Le budget de l’Etat*, Cahier réalisé sous la direction d’Eric Maigret, 98p
- FMI, 2001, *Manuel de transparence des finances publiques*.
- JOANIE FONTAINE, 2014, « *l’efficience des dépenses publiques et son impact sur les taux d’intérêts et la cote de crédit dans les pays de l’OCDE*, mémoire de maitrise, sciences économiques, Université de Sherbrooke, Faculté d’administration.
- MINSTERE DES FINANCE ET DU BUDGET, 2014, *Rapport PEFA sur la performance, auto-évaluation répété de la gestion des finances publiques de Madagascar*.
- NICOLAS BERLAND, 1999, « *A quoi sert le contrôle budgétaire ?*», In : Finance contrôle stratégie vol 2, n° 3.
- NUBUKO KAKO, 2007, « *Dépenses publiques et croissance économique de l’Union Economique et Monétaire Ouest-Africain* », n° 222
- PHILLIPE MILLS A., 1992, « *Dépenses publiques et croissance* », In : revue française d’économie, vol 7, n° 3.
- RAZAFIMAHARO Hajaniaina, 2005, « *Abrégée d’analyse des budgets à Madagascar* », programme PNUD MAG/97/007-DAPL, 811p.
- SAMUEL SPONEM, 2006, « *le contrôle budgétaire : recherche d’efficience ou recherche de légitimité ?* » In : comptabilité, contrôle, Audit et institutions, Tunisia, pp CD Rom, 28p.
- SANJEEV GUPTA, MARTINE GERGUIL, *vue d’ensemble des dépenses publiques* :selon le conseil d’administration de FMI.

- SANJEEV GUPTA, KEIKO H., MARJIN V., 1997, “*the efficiency of government expenditure*” Experiences from Africa, IMF working paper, WP/97/153.

OUVRAGES

- ARTHUR LEWIS, 1971, « *Théorie de la croissance économique* », Payot, paris 100 Boulevard Saint-Germain, 450 p
- Nations Unies, 1991, « *Gestion des finances publique dans les pays moins avancés* », New York, 261 p

LOIS ET TEXTES ADMINISTRATIFS

- Décret n°2005-003 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics
- Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances

WEBOGRAPHIE

www.persee.com

www.cairn.info

www.Insee.com

www.Imf.org

www.senat.fr

www.Lefaso.net

www.Mémoireonline.com

SOURCES DES DONNEES

-MFB

-INSTAT

-www.banquemonddiale.org

Auteur : RAFANOMEZANTSOA Faniloniaina Josoa Angela

Titre : La productivité des dépenses publiques : cas de Madagascar

Nombre de pages : 41

Tableaux : 9

Figures : 8

Annexes : 12

Contacts : 034 04 966 17

Adresse de l'auteur : Lot IVX 66C Ankazomanga – Antananarivo 101

Résumé

Madagascar, tout comme les PED, est caractérisée par la faiblesse de ses ressources financières. Cela peut avoir différentes raisons mais l'inefficacité du système fiscal malgache en est une. Nonobstant ce constat, l'Etat n'a pas le droit de contourner ses responsabilités envers ses peuples et sa nation. Il doit toujours veiller aux besoins de sa population et également doit poursuivre les grands objectifs tels que la croissance économique. A cet égard, la seule arme qu'il dispose lui permettant d'accomplir ses missions c'est les dépenses publiques. Or, depuis ces dernières années, la bonne gestion de ces dernières demeure un problème à résoudre. Pour se détacher de ce souci, le seul procédé que l'Etat peut adopter c'est de dépenser moins mais avec un meilleur résultat. Ainsi, il est en mesure de chercher l'efficacité de ses dépenses en rationalisant ses achats, en priorisant ses besoins et surtout en renforçant le système de contrôle qui semble ne pas être effectif à Madagascar. La bonne foi et la compétence des décideurs politiques ainsi que l'administrateur exécutif viennent également ajouter à la condition de l'obtention des dépenses publiques efficaces

Mots-clés : dépenses publiques, efficacité, coût, bonne gouvernance, système de contrôle, Etat.

Encadreur : Dr. RAVELOSON Harimisa