



**Budget public ouvert et participatif**  
**Réflexions sur son application à Madagasikara**

**RAKOTOMANANA Andrianaivo Régis**  
Août 2014





## Sommaire

Plan	3
Partie I : Concepts et principes sur le Budget	4
• Le budget dans la gestion publique	4
• Le Budget Participatif	7
Partie II : Pratiques budgétaires et application du Budget ouvert et participatif	10
• Réalités budgétaires à Madagasikara	10
• Réflexions finales	14
Bibliographie et webographie	19
Publications des sortants Y L T P et R J T	20



## Plan

Le budget dans sa conception la plus basique est un document qui expose les opérations financières en termes de recettes et de dépenses d'une entité ou d'un acteur économique donné (Etat, ménage,...). Il s'agit des statistiques prévisionnelles de cette entité pour un exercice comptable, et qui est généralement l'année. Mais le budget a une portée plus importante car ce dernier influe sur le futur de toute structure. En tous les cas, le budget, qu'il soit d'une association ou d'une entreprise, a comme principale visée de mieux gérer et de mieux planifier les activités de celle-ci.

La gestion privée et la gestion publique ont toutes deux recours à la budgétisation des activités. Cependant, le domaine de la gestion publique est plus problématique, car il relève des biens de la communauté. Dans la gestion publique, le budget dépasse ce cadre purement comptable et constitue un véritable instrument pour intervenir sur la vie économique. Le budget influera, en effet, sur la destinée et la vie des personnes qui constituent cette communauté. De plus, les contribuables, en participant à cette dynamique à travers le paiement des impôts, ont légitimement le droit d'intervenir quant aux orientations et choix publics. La portée du budget dans la gestion publique sera alors au centre des réflexions du présent article. L'application du budget participatif y sera particulièrement traitée. Pour cela, il convient toutefois d'explicitier clairement le Budget de l'Etat et la pratique budgétaire à Madagascar, pour pouvoir, par la suite, mieux cerner la question de la gestion publique par budget participatif.

Quant à l'application de la budgétisation dans le domaine privé, plusieurs littératures traitent déjà du thème. Des réflexions sup-

plémentaires n'auraient qu'un intérêt limité face aux travaux exhaustifs déjà existants.

Les idées développées dans le présent article sont celles de son auteur seul, et n'engagent en aucun cas ni le gouvernement, ni les responsables étatiques.



## Partie I : Concepts et principes sur le Budget

### • Le Budget dans la gestion publique

#### *Cadre réglementaire*

Le Budget de l'Etat, communément appelé Budget, est défini dans la Loi de Finances. Selon la loi organique<sup>1</sup>, cette loi de Finances détermine, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte compte tenu des contraintes d'ordre macro-économique. Cette loi est préparée par le pouvoir exécutif, et est soumise aux deux chambres parlementaires pour vote. De plus, la loi de Finances de l'année prévoit et autorise, pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. En d'autres termes, et plus simplement, le Budget pourrait être assimilé au document comptable qui présente les détails des opérations de recettes et de dépenses de l'Etat. Il faut cependant noter que le Budget concerne seulement les administrations centrales de l'Etat (les Ministères et Institutions), et les détails des ressources et des dépenses des collectivités locales (régions, départements et communes) ainsi que celles des organismes de sécurité sociale n'y sont pas explicités. Ces derniers ont leur propre budget.

Deux périodes bien distinctes caractérisent le cadre juridique du Budget à Madagascar. En effet, sur la période 1964 - 2004, la loi n°63 - 015 du 15 juillet 1963 régissait surtout les Finances Publiques. Cette loi orientait notamment le Budget vers une logique de moyens. Cette logique s'appuyait sur une allocation de moyens plus ou moins rationnelle à chaque ministère ou institution. Il s'agissait essentiellement de respecter les

<sup>1</sup> Loi organique n°2004 – 007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances

autorisations budgétaires, et d'utiliser tous les crédits alloués à chaque institution ou ministère avant la fin de l'année, pour que la même enveloppe soit reconduite automatiquement pour l'exercice suivant. Cette logique de dépenses, aggravée par l'absence d'évaluation sur les réalisations ou l'utilisation faite des crédits, a entraîné une véritable dilapidation des ressources publiques. Des textes réglementaires<sup>2</sup> ont apporté des modifications selon les normes internationales ou l'exigence des partenaires financiers sur les dispositions de cette loi. Mais ces derniers n'ont pas véritablement fait évoluer les pratiques budgétaires. La réforme profonde des finances publiques n'a été initiée qu'en 2005 avec l'application de la Loi Organique n°2004 – 007 du 26 juillet 2004 sur les Lois de Finances (LOLF). Cette loi a été votée en 2004 en substitution à la loi n°63 – 015 et se veut être à la base de la modernisation de la gestion publique à Madagascar. En effet, des séries<sup>3</sup> de textes législatifs et réglementaires ont été adoptées pour accompagner l'application de cette loi organique. Cette nouvelle législation est en vigueur depuis 2005 et vise à la Réforme des Finances Publiques malgaches inhérente à la Réforme de l'Etat. Le changement envisagé bouscule les anciennes pratiques et s'articule autour de quatre caractéristiques principales. En premier lieu, il s'agit du passage d'un budget de moyens à

<sup>2</sup> Loi n° 63-030 du 24 décembre 1963, loi n° 65-017 du 16 décembre 1965, loi n° 70-010 du 15 juillet 1970, loi n° 70-019 du 13 octobre 1970, ordonnance n° 73-014 du 30 mars 1973, loi n° 91-029 du 20 novembre 1991, ordonnance n° 92-025 du 8 juillet 1992, loi n°95-001 du 22 juin 1995, la loi n° 2000-024 du 5 janvier 2001

<sup>3</sup> Loi n°2004-006 du 26 juillet 2004; loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 ; loi n°2004-032 du 26 juillet 2004 ; loi n°2004-033 du 26 juillet 2004 ; décret n°2005-003 du 4 janvier 2005 ; décret n°2005-210 du 26 avril 2005 ; arrêté n° 1438/2005 du 16 mars 2005



un budget de programmes, qui induit ainsi deuxièmement une plus grande liberté des gestionnaires, et un renforcement des contrôles aussi bien administratif et juridictionnel que politique, en troisième lieu. Enfin, la prise en compte de la décentralisation dans le processus budgétaire constitue la dernière caractéristique. Ces aspects seront développés plus en détail ultérieurement. Cette nouvelle conception du Budget amène celui-ci à se focaliser essentiellement sur les objectifs et sur l'efficacité.

#### *Les principes du Budget*

Le Budget dans la gestion publique est régi dans sa présentation par des principes pour faciliter son exécution et son contrôle. Ces principes résident quelles que soient les pratiques budgétaires adoptées, bien que pouvant, plus ou moins, s'assouplir selon les réformes initiées. Ces principes sont fondamentalement au nombre de cinq.

Le principe d'Annualité Budgétaire réside dans la validité du budget pour une année civile. Une Loi de Finances par exemple n'est votée que pour une année d'exercice et définit les opérations budgétaires légales que le gouvernement peut exécuter pour cette année.

Le principe d'Unité Budgétaire impose le recours à un document unique, en l'occurrence la Loi de Finances, pour présenter les dépenses et les recettes des personnes publiques. Les opérations des collectivités territoriales décentralisées (CTD), des établissements publics, des entreprises publiques et des organismes de sécurité sociale n'y figurent cependant pas. En effet, par exemple pour les CTDs, ces dernières ont une personnalité juridique à part entière à cause de la décentralisation. Cela n'enlève en rien la nécessité, pour ces entités publiques, de se conformer à ce principe.

Le principe d'Universalité Budgétaire repose sur deux règles : la non-compensation et la non-affectation. La première signifie qu'il ne doit pas y avoir de compensation entre les dépenses et les recettes, mais ces dernières doivent figurer dans la Loi de finances pour le produit brut. La deuxième interdit l'utilisation d'une recette déterminée pour le financement d'une dépense déterminée.

Le principe de Spécialité Budgétaire implique l'unicité d'une dépense à laquelle est affecté un crédit. Les crédits budgétaires ne peuvent pas être utilisés pour n'importe quel objet. Les mouvements de crédits, tels que les virements et les transferts, sont des dérogations à ce principe.

Le principe de Sincérité Budgétaire exige l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières dans le document budgétaire pour éviter de surestimer ou sous-estimer les ressources, ceci relevant très souvent d'une certaine mauvaise foi dans la présentation du budget. Ce principe n'a été formalisé à Madagascar que dans la nouvelle loi organique. Il faut noter que ce dernier est inspiré de la pratique budgétaire appliquée dans le secteur privé.

#### *Concepts et rôles du budget dans la gestion publique*

Le budget est l'instrument de politique économique par excellence à la disposition des décideurs dans la gestion publique. Il n'est pas surprenant, de ce fait, que les interventions dans les cadres de partenariat économique et financier soient essentiellement au niveau budgétaire. Cette assertion est vraie, que la communauté publique en question soit la nation ou une collectivité locale. Pour le Budget public, une nouvelle conception<sup>4</sup> de celui-ci existe, car le pouvoir public ne se

<sup>4</sup> MUZELLEC Raymond, Finances Publiques, Paris, Dalloz, 2009, 697 pages



limite plus à ses fonctions régaliennes mais doit appliquer des politiques interventionnistes. Cette situation découle de l'évolution des conjonctures économiques et du passage des finances publiques classiques aux finances publiques contemporaines. La LOLF en vigueur à Madagascar depuis 2005 repose sur cette approche moderne des finances publiques. Le Budget différencie ainsi deux principaux types de dépenses : les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Ce dernier type a notamment un rôle prépondérant dans la conception budgétaire moderne. Toutefois, les budgets de fonctionnement n'ont pas un rôle neutre. Keynes définit un effet multiplicateur du budget qui peut agir positivement sur l'économie et surtout sur la production. Ce multiplicateur budgétaire repose sur une expansion des dépenses publiques pour relancer l'économie notamment à travers la demande.

L'approche moderne du budget se caractérise surtout par l'interventionnisme. L'intervention du pouvoir public dans ce cas ne signifie pas une perturbation du marché. Il consiste essentiellement à agir sur les structures et les conjonctures pour améliorer la productivité. L'adéquation des recettes et l'allocation rationnelle des dépenses aux programmes sectoriels permettent de le faire. De plus, le budget est en progression dans son contenu pour mieux soutenir le développement économique et assurer la redistribution des revenus. Musgrave<sup>5</sup> a défini trois fonctions principales de l'action publique en 1959. Ces fonctions peuvent être assimilées aux grandes fonctions budgétaires. Il s'agit en premier lieu de la fonction d'affectation des ressources qui consiste à produire des biens publics, car l'État doit répondre à des besoins sur le marché que le

secteur privé ne peut pas honorer. Ces biens en question sont ceux qui sont traditionnellement régaliens, mais également ceux qui favorisent l'expansion et le développement (éducation, infrastructures,...). La fonction de redistribution est la deuxième, et réside sur la nécessité de diminuer les inégalités dans la répartition des revenus. Ces inégalités découlent des dysfonctionnements plus ou moins importants du marché. Une nouvelle répartition se fait à travers la collecte d'impôts et la redistribution de ces richesses par le biais des secteurs qui touchent toute la communauté (santé, transport,...). Cette fonction est particulièrement manifeste dans les pays développés où des aides sociales existent pour les couches les plus défavorisées. Enfin, la troisième fonction budgétaire est la fonction de stabilisation. Il s'agit pour le pouvoir public de maintenir, par l'intermédiaire de politiques appropriées, un cadre économique propice à la croissance et au développement.

La particularité première de la conception budgétaire contemporaine est cependant le passage au budget de programmes. Le budget passe ainsi d'une structuration par moyens avec un contrôle purement comptable, à un modèle qui s'oriente vers l'atteinte des objectifs de politique avec un contrôle et une évaluation de performance. Un budget de programmes est en effet présenté sous forme de programmes, et met en exergue la liaison et la logique qui existent entre les ressources budgétaires et les résultats escomptés (objectifs, indicateurs,...). La nomenclature budgétaire s'articule selon cette logique de programme. La transparence des opérations budgétaires en est, par ailleurs, accrue car le caractère des services publics attendus, les ressources nécessaires pour les fournir et les responsabilités des acteurs y sont explicités. De plus, cette approche facilite la planification des actions publiques sur plusieurs années, per-

<sup>5</sup> MUSGRAVE, The theory of public finance, New York: Mc Graw Hill, 1959, 300 pages



mettant ainsi de faire un meilleur suivi des activités au sein de chaque programme et de vérifier que l'affectation des crédits budgétaires reflète bien les priorités. Actuellement, plusieurs pays adoptent l'utilisation d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui induit un cadrage macroéconomique et une programmation budgétaire sur plusieurs années. En contrepartie, le budget-programme nécessite, pour sa mise en application, une certaine rigueur dans les méthodes de gestion, car ce dernier requiert un changement radical dans la façon d'opérer des institutions et des acteurs budgétaires. Ces derniers se voient leur responsabilité accrue, et doivent, en conséquence, apporter un véritable bouleversement dans leurs comportements individuels.

- **Le Budget Participatif**

Dans un contexte mondial marqué par la démocratisation, le Budget participatif est une approche budgétaire née au début des années 1990 pour pallier aux détournements et corruptions de toutes formes. Cette démarche budgétaire repose sur une participation importante des citoyens à la définition des priorités et l'orientation du budget public. Il faut cependant admettre que son application semble limitée essentiellement au niveau des collectivités locales.

#### *Historique*

L'origine du budget participatif se trouve dans les dynamiques observées à Porto Alegre, capitale de Rio Grande do Sul au Brésil à la fin des années 1970. Cette époque fut marquée par de forts mouvements sociaux et politiques dans cette ville. La vie associative s'était fortement développée et était notamment soutenue par les militants politiques. Les habitants portaient leurs nombreuses revendications dans des associations pour l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers. La création

de l'Union des Associations de Quartier de Porto Alegre (UAMPA) s'ensuivit au début des années 1980 sous l'impulsion des mouvements associatifs grandissants mais aussi dans un contexte marqué par la démocratisation du Brésil sortant d'une dictature militaire. Subséquente à cette nouvelle situation, la constitution fédérale fut révisée en 1988 donnant plus de poids aux communautés locales. Notamment, le budget participatif ou *orcamento participativo* apparut en 1989 à Porto Alegre suite à l'élection d'un maire et d'un maire-adjoint du Parti des Travailleurs (PT) qui ont proposé dans leur campagne électorale l'association des habitants aux choix qui conditionnent l'avenir de la ville. Leur programme coïncidait à la détermination des associations de quartier à s'impliquer activement dans les débats et décisions afférents aux projets publics. Le budget participatif était né. Le fonctionnement de ce budget repose sur le découpage de la ville en secteurs géographiques où sont organisées des assemblées plénières auxquelles peuvent participer tous les citoyens. Un « Forum démocratique » a été organisé par la suite pour élaborer les règles de fonctionnement de ce budget participatif avec l'ensemble de tous les acteurs sociaux, économiques, politiques, syndicaux, culturels et religieux de la ville.

Le succès de cette pratique budgétaire a fait que son adoption s'est propagée en premier lieu dans tout le Brésil mais également au-delà. Selon l'ONU Habitat, cette expansion s'est faite en trois phases :

- Il s'agit en premier lieu de la phase d'expérimentations dans un nombre limité de villes (1989-1997)
- Il s'agit ensuite de la phase de consolidation au Brésil pendant laquelle plus de 130 villes ont adopté le budget participatif (1997-2000)





- La troisième phase a commencé en 2000 et est marquée par la pratique du budget participatif dans plusieurs villes du monde. En 2007, plus de 300 villes l'avaient déjà adopté. Notamment, pour Madagascar, des premières expérimentations ont été initiées en 2006.

### *Concepts*

L'objectif majeur du budget participatif est de répondre aux besoins considérés comme prioritaires par la communauté, en utilisant les ressources financières disponibles d'une manière optimale. Il s'agit d'une forme avancée de démocratie participative car l'affectation des ressources de la collectivité est confiée à la responsabilité des citoyens. Des étapes majeures peuvent être mises en œuvre dans sa mise en œuvre. Il faut noter également l'existence de principes qui régissent le budget participatif pour répondre d'une manière adéquate au rôle qu'on lui confère.

Le fonctionnement originel du Budget participatif repose sur plusieurs niveaux de participation et de réflexion. Le premier se situe au niveau des habitants qui se regroupent en associations ou groupes thématiques pour discuter des problèmes au niveau local. Des personnes porteront par la suite les revendications prioritaires issues de ces discussions aux assemblées plénières organisées au niveau de chaque découpage géographique de la collectivité. Les représentants des associations ou groupes thématiques participent généralement à ces assemblées, qui sont aussi ouvertes à tous les citoyens. Des délégués du budget participatif sont élus lors de ces assemblées à raison d'un délégué pour dix personnes présentes à l'assemblée. Ces derniers éliront par

la suite deux conseillers du budget participatif par secteur géographique. Les conseillers participeront au Conseil du Budget participatif qui étudie le projet budgétaire et transmettra celui-ci aux chambres des élus municipaux.

Bien que les contextes et contraintes diffèrent selon les cas, des étapes majeures ont pu être identifiées dans la mise en œuvre de ce budget en général. Il s'agit de :

- Mise en route et lancement du processus : cette étape repose avant tout sur la volonté politique des autorités à mettre en œuvre une nouvelle approche démocratique et participative. Cette volonté devrait se concrétiser par la contractualisation de celle-ci.
- Elaboration de l'état des lieux de la collectivité locale : il s'agit de la collecte de données et d'informations sur la collectivité, sur sa situation et sur l'existant.
- Régulation interne et définition des règles du jeu : cette phase est primordiale car les découpages géographiques, le système de représentativité et toutes les règles relatives à la mise en œuvre du Budget y sont discutés.
- Diagnostic et priorisation : cette étape consiste à une analyse participative et à l'élaboration d'un tableau de bord pour la prise de décision sur la collectivité, en tenant compte de tous les éléments internes et externes.
- Création d'alliances : il s'agit essentiellement d'établir des partenariats et de définir les consensus à faire dans l'élaboration du budget.



vi. Mise en œuvre du Budget participatif : Il s'agit de la phase d'exécution du Budget.

vii. Suivi et Évaluation

Il est essentiel de noter que l'implémentation d'un budget participatif devrait reposer avant tout sur une approche systémique.

de développement. En effet, cette approche budgétaire favorise la coordination des actions entre les différents niveaux de gestion (quartier, fokontany, ville, région,....).

### *Principes*

Des principes fondamentaux sont, par ailleurs, à la base du budget participatif.

Le principe de participation est l'essence du budget participatif. Toutes les catégories sociales sont intégrées dans les processus décisionnels, la planification et la mise en œuvre des programmes publics.

Ensuite, le principe de l'efficacité est inhérent au budget participatif car son objectif premier est l'utilisation des ressources publiques pour répondre convenablement aux besoins de la population.

Le principe de transparence est primordial et repose sur le partage de toutes les informations sur la gestion des affaires publiques.

Le principe d'inclusion est également un des fondements du budget participatif. En effet, les groupes minoritaires et marginalisés peuvent prendre part aux décisions sur l'allocation des fonds publics.

Le principe de solidarité dicte la possibilité d'orienter les ressources budgétaires vers les couches les plus défavorisées tout en respectant l'intérêt commun.

Enfin, le principe de transversalité fait du budget participatif un outil puissant



## Partie II : Pratiques budgétaires et application du Budget ouvert et participatif

- **Les réalités budgétaires à Madagascar**

Le budget traite aussi bien des recettes que des dépenses. Toutefois, ces dernières restent les plus problématiques. En effet, l'attention des contribuables et des habitants se focalisent le plus souvent sur l'utilisation et l'affectation des moyens financiers mis à la disponibilité des décideurs publics.

A Madagascar, le Budget est exécuté suivant une chaîne de dépenses bien déterminée. Des anomalies et des distorsions peuvent, cependant, se révéler aux différentes étapes de cette chaîne, et ainsi altérer plus ou moins fortement l'efficacité budgétaire.

### *La chaîne de dépenses*

Le gestionnaire public doit suivre un ensemble de règles précises pour pouvoir dépenser les lignes de crédit mises à sa disposition. La chaîne de dépenses se définit comme l'ensemble des étapes à suivre pour exécuter une dépense. Les détails de cette chaîne sont présentés dans la LOLF, et pour chaque année un « Circulaire d'exécution budgétaire »<sup>6</sup> est publié pour expliciter le processus d'exécution. Quatre principales étapes peuvent être différenciées à Madagascar. Il s'agit de l'engagement, de la liquidation, de l'ordonnancement et du paiement. D'une manière très simplifiée, lorsqu'un département public projette d'exécuter une dépense pour un service ou pour l'acquisition de matériels, ce dernier doit lancer un appel d'offres. Selon le type et le mon-

<sup>6</sup> Cette circulaire est élaborée par la Direction Générale du Budget au sein du Ministère chargé des Finances et du Budget à l'attention des acteurs budgétaires dans la gestion publique

tant du marché public, la réglementation<sup>7</sup> définit des modalités bien précises dans le traitement de celui-ci (appel d'offres, passation de marchés, etc..). Par la suite, les quatre phases de la procédure s'ensuivent : avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et, le cas échéant, ordonnancées.

L'engagement de la dépense est l'acte par lequel l'organisme public s'engage à cette obligation financière. Ce dernier se traduit par la délivrance de Titre d'Engagements Financiers (TEF). En d'autres termes, il s'agit d'un engagement de l'organisme public par rapport à la charge relative à cette dépense à faire.

La liquidation consiste à vérifier l'exactitude de la charge contractée ainsi qu'à arrêter le montant réel de la dépense. La constatation du service fait et le calcul du montant exact de la dette publique ainsi établi, sont les points essentiels de cette phase.

L'ordre de payer la dette de l'organisme public est ensuite formulé par un acte administratif. Il s'agit de la phase de l'ordonnancement. Cet acte sera conforme aux résultats de la liquidation.

Le paiement est l'acte par lequel l'administration publique s'acquitte de son obligation financière. Généralement, le Trésor Public se charge du paiement pour les opérations financières relevant du secteur public.

Comme il a été mentionné auparavant, cette présentation de l'exécution budgétaire est très simplifiée. Il faut toutefois comprendre que plusieurs acteurs budgétaires interviennent à tous les niveaux de ce processus. Les articulations entre tous ces acteurs font toute la complexité du processus d'exécution. Du fait, cependant, du caractère sensible de l'aspect transparence et redevabi-

<sup>7</sup> Code des Marchés Publics



lité, les procédures relativement rigides et longues doivent être maintenues.

*Les réalités et pratiques à Madagasikara*

#### - Néopatrimonialisme

Un néopatrimonialisme accentué est une caractéristique principale, à Madagasikara, de la pratique budgétaire et de l'utilisation des biens publics, en général. Il y a, en effet, une forte propension à abuser des prérogatives liées à l'exercice d'une fonction (élective ou pas), et à s'approprier des choses publiques, en général. Cette tendance est liée à la culture et à la dynamique sociale qui existe. Mais il est aussi important de remarquer que cette situation résulte de multiples imperfections dans la réglementation. Entre autres, la durée relativement longue des procédures ou le nombre élevé des acteurs budgétaires peuvent être pris comme exemple. De plus, la réglementation n'exige pas une totale transparence dans les processus budgétaires. Mais ces imperfections sont surtout aggravées par le fait que les acteurs publics, aussi bien de l'administration centrale que des collectivités locales, ne saisissent pas en général l'esprit des lois en vigueur. Il en découle des comportements qui ne vont pas nécessairement dans le même sens que les objectifs cités antérieurement que se pose un budget public. Il est cependant difficile de totalement les blâmer car ces derniers peuvent être des mesures d'adaptation des acteurs publics face à la réalité économique et financière malgache. Les conjonctures et les conditions financières difficiles que le pays a traversées expliquent en partie ces comportements. En termes de budget, les acteurs publics adoptent généralement une logique de crise face à une quelconque situation critique que peut traverser le pays. Plusieurs pratiques exceptionnelles deviennent par la suite usage courant à cause du nombre éle-

vé de dérogations généralement octroyées.

Un cas controversé peut être pris comme exemple : l'usage des véhicules roulants. Les citoyens déplorent habituellement l'utilisation qu'en font les responsables publics. Ces derniers ont en effet très souvent recours à ces véhicules pour leur service personnel. Mais surtout, nombre de responsables publics refusent de restituer les véhicules de l'Etat après l'exercice de leur fonction après usage excessif personnel. Les textes réglementaires définissent l'attribution des voitures de fonction à seulement des personnes d'un certain rang hiérarchique pour leur usage. Malgré cela comme il a été dit précédemment, les acteurs publics, quel que soit leur rang et dès qu'ils se voient octroyés un véhicule ou en ont l'opportunité, en font un usage similaire à celui d'une voiture de fonction. Paradoxalement, dans la réalité malgache et selon le bon sens, cette situation peut toutefois présenter des avantages. En effet, à cause des contraintes budgétaires et surtout de la propension des ministères à favoriser les services centraux, plusieurs de ces acteurs (notamment des services déconcentrés ou décentralisés) avancent ou assurent eux-mêmes les frais d'entretien/réparation de ces véhicules. Ce comportement découle de l'appropriation expliquée plus haut et cependant, permet surtout la continuité des services publics.

Ce néopatrimonialisme peut s'expliquer par un fort ancrage culturel et social. D'abord, la société malgache est marquée par une recherche perpétuelle du « marimaritra iraisana » (consensus) pour préserver le « fihavanana ». Ce dernier signifie littéralement « familialisme », et est un concept complexe qui permet la stabilisation sociale à Madagasikara. En effet, le fihavanana est une valeur fondamentale de la société malgache reposant sur le postulat que la



communauté forme une grande famille<sup>8</sup>. Cette dernière vise avant tout à l'harmonie dans les relations sociales, mais il s'en suit également une certaine complaisance. La conception du fihavanana impose très souvent le contournement des conflits et des contestations, et tout différend doit se régler à l'amiable. Cette primauté du fihavanana émousse le pouvoir des lois et surtout leur application. De plus, l'application des lois et des réglementations à Madagascar semble suivre la logique de la « morale utilitaire »<sup>9</sup> caractéristique du raisonnement malgache. Cette logique rejette l'inflexibilité des lois et des règlements, et repose sur l'application de ces derniers selon les convenances et le contexte. Il s'est alors installé une certaine indulgence dans l'application des lois et réglementations, qui s'est empiérée avec le poids du temps.

Ce néopatrimonialisme semble avoir une ampleur plus prononcée dans la gestion des communautés locales. En effet, les responsables publics ont très souvent une grande hégémonie dans les localités où ils exercent leur autorité. Ces derniers influencent d'une manière ou d'une autre sur les choix et donc sur la destinée de ces communautés. Cette situation est d'autant plus marquée que la localité en question est une commune rurale éloignée, où le niveau d'éducation de la population est la plupart du temps déplorable. Il apparaît que les actions publiques ne vont pas toujours dans le sens de l'intérêt général mais paraissent plus parfois répondre à des préoccupations privées. Une manifestation typique de cette distorsion est la pratique du partenariat public-privé dans les collectivités territoriales décentralisées. Les décideurs publics contractent avec des opé-

<sup>8</sup> « Velona iray trano, maty iray fasana » est un adage signifiant littéralement que les vivants habitent la même maison et demeureront le même tombeau quand la mort surviendra.

<sup>9</sup> Lars VIG, « Croyances et mœurs des malgaches »

rateurs privés des accords qui se présentent en général sous forme d'appuis financiers. Ces initiatives en soi, sont très louables car elles permettent de réaliser des projets pour la communauté en question. Cependant il existe très souvent un manque de transparence préoccupant dans les clauses de ces accords. Notamment, les ressources financières afférentes au partenariat public-privé sont couramment en-dehors du budget conventionnel. Ces dernières sont, le plus souvent, sous la gestion directe du responsable public (maire,..) qui n'en use pas forcément selon les priorités de la communauté, ni selon les règles de l'orthodoxie financière. Le caractère extrabudgétaire de ces ressources lui donne en effet une grande latitude dans l'utilisation de ces dernières. Le budget public peut alors devenir très rapidement personnalisé.

#### - Sincérité budgétaire et transparence

La sincérité budgétaire est également une problématique qui marque fortement la gestion budgétaire publique à Madagascar. En effet, il y a une tendance chez les gestionnaires publics à toujours surestimer les écritures budgétaires, et qui semble le plus souvent découler d'une mauvaise foi. Ces derniers cherchent la plupart du temps à maximiser les ressources qui leur sont allouées pour chaque année en faisant généralement des programmations multi-annuelles. L'essentiel semble, avant tout, la maximisation de toutes les rubriques budgétaires pour pouvoir aménager et gérer confortablement par la suite. Ce réflexe pourrait s'expliquer par une pratique budgétaire encore fortement ancrée dans les habitudes, celle de l'application du budget de moyens pendant plusieurs années. En effet, comme il a été décrit antérieurement, les habitudes consistaient, surtout à cette époque, à consommer toutes les ressources pour que les allocations des années



suivantes soient maintenues voire augmentées. Cette logique est encore prédominante parmi les acteurs publics, et est favorisée par le néopatrimonialisme développé un peu plus haut.

En outre, la rareté des ressources pourrait aussi être une interprétation de ce comportement. Les entités publiques anticipent les éventuelles perturbations<sup>10</sup> sur le processus budgétaire annuel, créant ainsi une forte concurrence sur les ressources disponibles. Mais il est sans équivoque que les pratiques et habitudes acquises pendant plusieurs années restent avant tout les déterminants de ces comportements présents. Car il ne faut surtout pas oublier que la sincérité budgétaire est un principe de la gestion publique qui n'a été formalisé que très récemment à Madagascar. Ce dernier, ainsi que le budget de programme, sont des concepts qui n'ont été introduits dans la gestion publique qu'en 2004. Les difficultés et les troubles politiques qu'a traversés la Grande Ile depuis n'ont pas facilité la transition vers ces nouvelles approches.

#### - Régulation et efficacité du Budget

L'insuffisance des ressources financières est un problème chronique dans la gestion publique. Généralement les soldes budgétaires sont déficitaires, c'est à dire que les ressources sont inférieures aux dépenses, et entraînent le recours à l'endettement<sup>11</sup>. Ce phénomène se rencontre au niveau central et infranational mais aussi bien dans les pays en voie de développement que dans les pays développés. Pour Madagascar par

<sup>10</sup> Le budget de l'Etat a été par exemple plusieurs fois sujet à des coupes budgétaires. De plus, les inscriptions budgétaires sont très souvent inférieures au besoin des organismes publics

<sup>11</sup> Endettement domestique ou extérieur

exemple, le solde budgétaire de l'Etat est déficitaire depuis l'année 2006<sup>12</sup>.

Cette faiblesse au niveau des ressources affecte, d'une certaine manière, l'efficacité du budget. Pour le cas du budget de l'Etat, les recettes fiscales et douanières sont les principales sources de revenus. Il faut remarquer que les collectivités décentralisées jouissent d'un transfert de ces ressources provenant de l'Etat central. Des saisonnalités ou des baisses dans la rentrée de ces recettes entraînent des conséquences sur la réalisation des dépenses. En effet, des activités peuvent être retardées à défaut de ressources suffisantes au niveau du Trésor public. En d'autres termes, l'exécution du budget est sujette à des problèmes de trésorerie. Pour y pallier, le gouvernement a très souvent recours à la régulation budgétaire. Cet usage consiste, d'une manière simplifiée, à établir un taux maximal par rapport au total des dépenses, que les gestionnaires publics ne peuvent pas dépasser pour une période donnée<sup>13</sup>. Dans une situation plus critique, les autorités publiques peuvent même recourir à une coupe budgétaire qui annule carrément des dépenses projetées.

L'application de ces taux de régulation est courante à Madagascar. Cette pratique, toutefois, ne répond pas toujours à la nécessité du budget à agir efficacement pour le développement. En effet, en présence d'un taux plafond, les gestionnaires publics s'éloignent la plupart du temps de la logique d'un budget de programmes qui consiste à organiser les dépenses selon leur type (investissement ou fonctionnement) et selon une chronologie déterminée. Face à l'incertitude, ces derniers engagent d'abord

<sup>12</sup> En 2006, Madagascar a bénéficié de l'initiative IADM et le solde budgétaire a connu un excédent cette année

<sup>13</sup> Généralement, les taux de régulation sont trimestriels



en premier les dépenses de fonctionnement pour assurer la continuité du service. Les dépenses en carburant et lubrifiant semblent en général les plus sollicitées à cet effet. Cette situation n'est pas singulière car les chèques carburants et lubrifiants (CCAL) paraissent être un moyen de liquidité très répandu dans l'administration. Cet état des choses est peut être déplorable mais il découle pourtant du contexte malgache et des contraintes liées aux différentes procédures. Il en résulte que les dépenses d'investissement ont généralement les taux de réalisation les plus bas. Il est sans équivoque que l'administration financière doit être profondément révisée à ce niveau. Par ailleurs, au niveau des collectivités locales, cette primauté des dépenses de fonctionnement peut également se vérifier.

Selon la logique keynésienne, en atrophiant ses dépenses d'investissement, l'autorité publique diminue aussi l'efficacité de son budget. En effet, quand les dépenses de fonctionnement prévalent dans un pays comme Madagascar, il y a une propension à consommer les produits importés. Cette hausse des importations amoindrit l'effet multiplicateur du budget<sup>14</sup>. En d'autres termes, l'influence positive de la politique budgétaire sur l'économie et sur la production, en particulier, s'affaiblit.

#### - Faible niveau d'éducation et instabilité

La faiblesse du niveau général d'éducation<sup>15</sup> altère aussi l'efficacité budgétaire à Madagascar. En effet, il semble que nombre de responsables publics sont limités dans leur capacité à planifier et à maîtriser les prin-

<sup>14</sup> Le multiplicateur budgétaire est surtout efficace quand la propension marginale à consommer est élevée, la propension à importer est faible, et le pouvoir public crée des emplois directs

<sup>15</sup> En 2010, seulement 14% de la population active dépassaient le niveau primaire (Enquête périodique auprès des Ménages 2010)

cipales problématiques de développement. Mais ce niveau d'éducation bas est tout aussi déplorable au niveau de la population. En effet, les véritables portées du budget public sont encore ignorées. Cette méconnaissance, accompagnée généralement de l'inexistence de cadre légal pour la participation citoyenne dans les orientations publiques, réduit la pertinence des budgets publics. Les communautés locales sont principalement concernées par cette dernière assertion. Cette inexistence de cadre fait surtout que la population porte un intérêt mineur au processus budgétaire, qui est assimilé à l'apanage des responsables publics ou des personnes exerçant le pouvoir.

Par ailleurs, l'instabilité politique aggrave encore plus les impacts sur le budget. En effet, les bouleversements politiques entraînent, en général, le changement des responsables publics et par conséquent des acteurs budgétaires. Ces remaniements sont habituellement causes de l'absence de continuité dans les actions publiques. Au mieux, ils sont accompagnés d'un certain temps de latence pour permettre au nouveau responsable de s'approprier des problématiques. Cependant, quel que soit le cas, l'efficacité budgétaire est toujours altérée.

#### • **Réflexions finales**

Bien que le budget ait un rôle central dans les actions publiques, une grande majorité à Madagascar ne comprend pas quelle contribution elle pourrait y apporter. Les orientations budgétaires affectent les vies des citoyens, pourtant ces derniers, en général, ne participent pas parce que ne se sentent pas impliqués par la prise de décisions. Il est pourtant évident qu'un citoyen quelconque porte un intérêt certain à comprendre comment les ressources publiques sont collectées et utilisées. Mais l'absence de cadre pour appréhender la transparence



et la redevabilité de la part des responsables publics, pousse à cette indifférence. Il en est de même de la responsabilisation des citoyens qui fait encore largement défaut à Madagascar. Le nombre limité de communes qui adoptent le budget participatif sur les milliers de communes existantes illustre bien cette défaillance. Pour le Budget de l'Etat, les possibilités de participation sont encore plus marginales. Des rencontres ou des séances de travail avec les syndicats de l'industrie ou des groupes d'intérêt peuvent avoir lieu dans la préparation des lois de finances, mais il est difficile d'apprécier leur portée.

Ce manque de transparence et de responsabilisation publique n'est cependant pas un problème particulier à Madagascar ni à un groupe de pays déterminé. Il se rencontre autant dans les pays considérés comme développés que dans les pays plus modestes. En effet, l'*Enquête sur le budget ouvert* menée par l'International Budget Initiative, qui est la "seule mesure indépendante, comparative et régulière de la transparence et de la responsabilisation budgétaire dans le monde", a porté la conclusion en 2012 que trois pays sur quatre ne répondent pas aux normes élémentaires de transparence. Pour l'Enquête 2012, cette situation concernait 77 pays sur 100 évalués avec un score moyen de 43 points sur 100 pour tous les pays. A ce score bas en termes de transparence, il faut aussi ajouter un score encore pire pour l'absence de possibilités suffisantes, offertes par les gouvernements des pays à ses citoyens et à la société civile de s'engager dans les processus budgétaires. Le score moyen pour tous les pays sur les possibilités de participation n'était que de 19 sur 100.

Le budget participatif est la meilleure approche pour favoriser la participation citoyenne aux décisions publiques. Son application est déjà effective à Madagascar et

reste surtout au niveau des communes. Plusieurs centaines de communes ont en effet adopté cette approche pour mieux cadrer le budget public par rapport aux attentes et aspirations de la population. Cette méthodologie est relativement facile à dupliquer au niveau des collectivités locales. Plusieurs associations et ONG œuvrent déjà dans ce sens pour renforcer la transparence et l'efficacité des budgets publics.

La participation citoyenne au budget de l'Etat est cependant plus problématique. Il est difficile d'extrapoler directement la méthodologie et le processus adopté dans l'élaboration d'un budget participatif local au niveau national. Quelle que soit la pratique budgétaire adoptée, elle doit cependant répondre aux impératifs de transparence, de redevabilité et d'une plus grande ouverture aux différentes influences qui peuvent agir sur les choix publics.

Les mesures pour renforcer la transparence visent avant tout, à faire comprendre davantage aux citoyens toutes les actions que le secteur public entreprend. Plusieurs pays vont déjà dans le sens d'une plus grande transparence dans leur processus budgétaire. Leur parcours et leurs expériences méritent d'être mis à profit. Il est évident que le changement doit s'opérer graduellement. Les organisations et groupes de travail qui se consacrent à l'amélioration des impacts du budget public sur les couches les plus pauvres<sup>16</sup>, définissent pour cela trois étapes : initiale, intermédiaire et avancée. Chaque étape comprend des mesures qui peuvent être mises en œuvre progressivement par le gouvernement pour améliorer la transparence, la redevabilité et la participation citoyenne dans un budget public.

---

<sup>16</sup> L' « International Budget Partnership » qui est une initiative internationale pour le renforcement du rôle du budget public a publié un « Open Government Guide » à cet effet.





Des évolutions à faible coût pourraient être amorcées dans un premier temps à Madagasikara en termes de transparence du budget. La première est le libre accès des citoyens à tous les documents budgétaires. Le gouvernement pourrait utiliser tous les supports médiatiques pour publier, de préférence à temps réel, les documents budgétaires. Il s'agit d'ailleurs d'un critère de performance dans la bonne gestion des finances publiques pour l'évaluation PEFA « Public Expenditure and Financial Accountability ». Cette dernière est une évaluation des Finances Publiques selon une méthodologie bien déterminée<sup>17</sup> et homologuée par plusieurs institutions financières internationales. De plus, tous les débats parlementaires<sup>18</sup> qui touchent le processus budgétaire devraient être accessibles au public et aux médias. Notamment, le gouvernement se doit d'encourager la diffusion de tous ces débats sur les chaînes publiques nationales. Parallèlement, il est important que le gouvernement élabore un support médiatique pour le « simple » citoyen et qu'il mène une campagne d'éducation de celui-ci. Cette campagne peut se faire le plus simplement à travers des supports écrits ou audiovisuels. Peu de personnes ont, en effet, la capacité de lire et de comprendre un Budget public, et l'élaboration d'un document pour le simple citoyen susciterait plus d'intérêt de

<sup>17</sup> Le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability – Dépenses publiques et responsabilité financière) est un programme de partenariat entre plusieurs institutions, qui est parrainé par : La Banque mondiale, Le Fonds monétaire international, La Commission européenne, Le Département pour le développement international du Royaume-Uni, Le Ministère français des Affaires étrangères, Le Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège, Secrétariat d'État aux Affaires économiques de la Suisse, Le Partenariat stratégique avec l'Afrique.

<sup>18</sup> Les séances en commission parlementaire que plénière sont concernées

la part de la population. Ce « budget pour les citoyens » pourrait être un document qui relate toutes les informations dans le Budget de l'Etat sous une forme plus accessible à tous les niveaux d'éducation, mais qui présenterait surtout les enjeux de toutes les actions publiques. Il est très clair qu'une réelle volonté de transparence de la part des responsables étatiques est la condition première à l'effectivité du changement escompté. Et, comme il a été expliqué plus haut, une panoplie de mesures peut être initiée par la suite, en complément de celles qui ont déjà été citées.

Dans la même logique, la redevabilité relève de l'obligation du gouvernement à rendre compte des politiques qu'il mène ainsi que des résultats qui en découlent. Cet aspect est étroitement lié à la problématique de transparence développée plus haut. Par rapport à la situation actuelle, le pouvoir public pourrait dans un premier temps favoriser l'accès de la population aux informations qui concernent les orientations publiques ainsi que les moyens mis en œuvre pour l'atteinte des objectifs fixés. Cette pratique dans les autres pays pourrait être adoptée à cet effet : le pouvoir exécutif établit un rapport qui est suivi d'un audit. Ces rapports et audits se concentrent sur la politique de chaque secteur avec les perspectives ou réalisations respectives, en termes de revenus et de dépenses. Ces documents doivent être évidemment accessibles à tout citoyen. La culture de redevabilité est particulièrement délicate à Madagasikara et son instauration devra encore se faire très progressivement. Il semble, en effet, que la redevabilité s'oppose à la tradition marquée par un fort néopatrimonialisme décrit dans la partie précédente. La nécessité de rendre compte n'est pas dans la conception du pouvoir à Madagasikara. Il appartient alors aux responsables étatiques de persévérer dans leur engagement à vulgariser cette pratique en donnant en premier lieu l'exemple. Tout



comme l'aspect transparence, les mesures citées plus haut peuvent être initiées dans un premier temps ; plusieurs autres peuvent être conduites par la suite pour progresser vers un pouvoir public encore plus redevable.

La participation citoyenne est enfin au centre de la conception contemporaine de la gestion publique. Il s'agit de la possibilité pour tout citoyen d'influencer sur les décisions publiques. Cette approche relativement nouvelle est tout à fait justifiée car un budget public tend, avant tout, vers l'amélioration du niveau de vie de la population. Il est alors normal que si cette dernière prend part au financement du budget à travers les impôts, qu'elle ait aussi part à sa préparation. En outre, cette participation permet également d'éclairer les décisions des responsables publics, surtout quand plusieurs intérêts sont en jeu<sup>19</sup>. L'organisation de forum national périodique pour recueillir toutes les idées comme au niveau local, est difficile à réaliser en termes de moyens financiers et de coordination. Des consultations plus réduites pourraient être une première alternative. Les associations et groupes influents sont à considérer à cause du souci de représentativité. Une pratique ayant fait ses preuves dans d'autres pays peut, par exemple, être dupliquée dans un premier temps : c'est celle d'organiser des consultations publiques<sup>20</sup> au niveau des commissions parlementaires. Les citoyens peuvent exposer leur opinion ou leur théorie lors de ces séances publiques. Il appartient seulement à la commission parlementaire de définir les thèmes des débats, et surtout de valider les propositions des citoyens par le vote par la suite. Les autorités budgétaires

devraient par ailleurs établir des Conseils budgétaires qui comprennent surtout, outre les responsables publics, la société civile et les entités qui œuvrent pour l'efficacité des actions publiques. Il est vraiment préférable que l'adhésion à ces conseils soit volontaire et non-rémunérée pour ne pas dénaturer les problématiques. Ce genre de structure existe déjà pour plusieurs thèmes<sup>21</sup> à Madagascar, et où l'intérêt à y participer se trouve surtout dans la thématique étudiée. Plusieurs autres mécanismes de participation pourraient être appliqués. En effet, une littérature assez importante, ainsi que plusieurs méthodologies et guides sur la participation citoyenne dans le processus budgétaire existent déjà. Les propositions qui ont été faites ci-dessus peuvent être initiées dans un premier temps en considérant les contraintes financières et matérielles. Selon le contexte et les enjeux, il appartient toutefois aux autorités publiques de définir les mécanismes à mettre en œuvre. La volonté politique à aller vers un budget plus ouvert et participatif est cependant la condition nécessaire à ce changement.

L'importance économique du budget public ne peut être négligée. En effet, le Budget est l'instrument par excellence à la disposition des autorités publiques, et constitue, à cet effet, l'outil pour soutenir les couches les plus défavorisées. Mais qu'un budget public soit d'envergure nationale ou locale, ce dernier a aussi des fonctions plus élargies qui agissent sur les vies des citoyens dans tous les cas. La participation de ces derniers dans le processus budgétaire est alors devenue évidente. Par ailleurs, le processus budgétaire est en pleine réforme à Madagascar. Les concepts récemment introduits et qui répondent aux exigences du monde contemporain, méritent d'être pris en compte dans ce processus de réforme et de changement

<sup>19</sup> Tanaka Susan, « Engaging the Public in National Budgeting: A Non-Governmental Perspective », OECD Journal on Budgeting 2007.

<sup>20</sup> Associations, Chercheurs, Economistes, syndicats, groupements économiques sont les principales par exemple en Allemagne.

<sup>21</sup> Pour le Changement climatique par exemple



à Madagasikara. Le budget public doit notamment s'adapter aux besoins de transparence, de redevabilité et d'une ouverture accrue à la participation citoyenne. Des mesures simples peuvent être déjà initiées dans ce sens. Il ne faut cependant pas oublier qu'il existe d'autres dimensions du budget qu'il reste à innover. Notamment, dans sa fonction de stabilisation, l'introduction des « Fiscal rules » constituerait, par exemple, un cadre stable pour le gestionnaire public d'assurer une bonne gestion macroéconomique. Il s'agit de lois soumises au vote du Parlement, et qui contraignent à respecter des valeurs<sup>22</sup> de performance minimale dans la gestion macroéconomique et budgétaire. Toutes ces innovations requièrent toutefois que l'Etat examine soigneusement toutes les stratégies pour une réelle effectivité des lois à Madagasikara. En effet, la perpétuation des mauvaises pratiques a toujours été source de crise et d'instabilité pendant les dernières années. Madagasikara, dans sa taille et sa grande diversité, a pourtant besoin d'une longue période de stabilité pour étendre le développement sur tout le territoire. Contrairement aux autres îles<sup>23</sup> de la région sud-ouest de l'Océan Indien, Madagasikara est, en effet, plus vaste requérant des investissements en infrastructures largement supérieurs. Ce développement ne peut se faire sans une action publique soutenue et stable sur le long terme.

---

<sup>22</sup> Il s'agit généralement d'indicateurs macroéconomiques quantitatifs

<sup>23</sup> L'île Maurice et les Seychelles notamment



## Bibliographie et webographie

- **Carsten Herzberg**, septembre 2008, « Le budget participatif en Europe - les communes européennes sur le chemin de la 'solidarkommune' ? » « der Bürgerhaushalt in Europa - Europäische kommunen auf dem weg zur solidarkommune? », Résumé de la thèse de doctorat, Faculté de sciences économiques et sociales de l'Université de Potsdam et au département de science politique de l'Université de Paris 8 (Saint-Denis).
- **Inge Kaul- Pedro Conceição**, 2006, « Nouvelles finances publiques, faire face aux Défis mondiaux », Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), New York Oxford, Oxford University press.
- **International Budget Partnership**, « Open Government Guide ».
- **INSTAT**, 2010, "Enquêtes Périodiques auprès des ménages".
- **Mamadou Bachir Kanoute**, 2005, « Manuel du budget participatif, *volume 1 : concepts* et principes en Afrique francophone », concepts, outils et approches pour promouvoir la gouvernance locale et une gestion participative, novatrice et transparente, Onu-habitat.
- **Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation**, 2011, « Manuel Guide, Budget participatif, guide du facilitateur BP », Programme SAHA.
- **Tanaka Susan**, 2007, « Engaging the public in national budgeting : a non-governmental perspective », OECD journal on budgeting.
- **Vig Lars**, 1902, « Croyances et mœurs des malgaches », Fascicule I et II, Nordisk Missions Tidsskrift, traduit du norvégien par E.Fagereng, 1977, Trano printy Fianganana Loterana Malagasy.
- **Wampler Brian**, October 2000, "A guide to participatory budgeting".
- **WorldBank**, 22 juin 2001 « Education et formation à Madagascar: vers une politique nouvelle pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté », rapport no. 22389-mag, tome 2 : rapport principal, développement humain iv - région Afrique.
- **Worldbank**, « Participatory budgeting», public sector, governance and accountability series, edited by Anwar Shat.

### Références électroniques

- [www.dgbudget.mg](http://www.dgbudget.mg)
- [www.pgdi2.gov.mg](http://www.pgdi2.gov.mg)
- <http://internationalbudget.org/>
- [www.opengovguide.com](http://www.opengovguide.com)
- <http://fiscaltransparency.net>
- [www.pefa.org](http://www.pefa.org)



## Publications des sortants Y L T P & R J T

**Andrianarisoa, Bodo** : Le mythe de l'ENA à la sauce malgache, In : L'ENA hors les murs, Avril 2012

**Rabarinirinarison, Rindra Hasimbelo & Raveloson Jean-Aimé** : Les partis politiques malgaches à travers les régimes et gouvernements successifs», Friedrich-Ebert-Stiftung, août 2011

**Rabarinirinarison, Rindra Hasimbelo** : Les dérogations en matière de marchés publics à Madagascar», In : LA REVUE DE MCI Madagascar Conseil International, n°56, 2011

**Rabarinirinarison, Rindra Hasimbelo** : Regard sur l'attribution des marchés publics à Madagascar», In : LA REVUE DE MCI Madagascar Conseil International, n°55, 2011

**Rafitoson, Ketakandriana** : 2012, Madagascar à la croisée des chemins. Essai sur la géopolitique d'un pays tourmenté, Friedrich-Ebert-Stiftung, Antananarivo, 2012

**Ralambomahay, Toavina** : Des entorses aux principes démocratiques et aux droits de l'Homme dans la feuille de route, In : Revue Juridique et Fiscale MCI, N°55, 2011

**Ralambomahay, Toavina** : Elisé Ranarivelo, le dessinateur et son œuvre, In : Africultures n°79 L'Harmattan, Paris, novembre 2009, p.148-150

**Ralambomahay, Toavina** : In : Magazine scientifique à orientation écologique pour enfants, WWF, Vintsy, Antananarivo, 4 numéros

**Ralambomahay, Toavina** : L'échec des réformes engagées à Madagascar entre 2003 et 2008 vu par la Banque mondiale, In : Revue Juridique et Fiscale MCI, N°52, 4ème trimestre 2010

**Ralambomahay, Toavina** : La démocratie : l'enjeu du taux de participation, In : Bulletin de l'Académie nationale malgache, Tome LXXXIX/ 2, juillet –décembre 2010, 005

**Ralambomahay, Toavina** : Les Mauriciens et la politique à travers les élections législatives, Friedrich-Ebert-Stiftung, Antananarivo, Juillet 2010

**Ralambomahay, Toavina** : Madagascar : présidentielle. L'interminable impasse, In : AFRI-CA24 MAGAZINE N°3, juillet / septembre 2011

**Ralambomahay, Toavina** : Madagascar dans une crise interminable, L'Harmattan, Paris, 2011

**Ralambomahay, Toavina** : Parlement africain et parlement européen, In : L'ENA hors les murs, Avril 2012

**Ralambomahay, Toavina** : Réflexion sur l'état de l'économie après trois ans de crise, In : Revue Juridique et Fiscale MCI, N°56, 2011

**Ralambomahay, Toavina** : Comparatif Madagascar-Maurice , Contribution au développement de Madagascar, l'harmattan, 2013

**Rasamoelina, Harisoa** : Croyances et instrumentalisation à Madagascar, Friedrich-Ebert-Stiftung, Antananarivo, 2012

## Publications des sortants Y L T P & R J T

**In: Le devoir de rendre compte, Agenda Madagasikara 2011, Friedrich-Ebert-Stiftung, Antananarivo, 2011**

**Andriamarofara, Radolalaina ; Raveloson, Jean-Aimé** : Redevable devant Dieu, sans l'être devant les électeurs

**Andriamasy, Estelle** : A quand une croissance à deux chiffres ?



**Andriambolatiana, Sandratririna** : La redevabilité d'un manifestant

**Andriambolatiana, Sandratririna** : Les raia-mandreny sont redevables devant qui ?

**Andriananjamanantsoa, Tahiana** : Prise de conscience, amnistie, impunité

**Andrianirina, Mamy Auguste** : Ny tetibola ifarimbonana

**Chan Mane, Stella Randrianina** : La redevabilité, des défis

**Chan Mane, Stella Randrianina** : Qu'est-ce que la redevabilité

**Rabarinirinarison, Rindra Hasimbelo** : Financement des partis politiques : en suspens depuis 2002

**Rabarinirinarison, Rindra Hasimbelo** : Les citoyens attendent. Où sont-ils les partis politiques ?

**Rafitoson, Ketakandriana** : Réussir la démocratisation; Faire de la politique autrement

**Rakotoarivelo, Antonia** : Le Conseil d'Etat : un rouage essentiel dans l'instauration d'un Etat de droit à Madagascar

**Rakotoarivelo, Antonia** : Loi d'amnistie, légalisation de l'impunité

**Rakotomanana, Andrianaivo Régis** : Complaisance dans le médiocre : triste éducation

**Rakotomanana, Andrianaivo Régis** : Pour une véritable relance économique

**Rakotonimaro, Tsirisoa Nantenaina** : Le bénévolat : les conditions d'un engagement réussi

**Ralalarivony, Christophe** : Système éducatif défaillant

**Ralambomahay, Toavina** : La peur de la hiérarchie

**Ralambomahay, Toavina** : Confiance, redevabilité, pouvoir

**Ralambomahay, Toavina** : S'engager, ne pas être neutre

**Randriamahaleo, Heriniaina** : Contribuables attentifs aux finances publiques

**Randriamampianina, Mialisoa** : Cher YLTP, Youth Leadership Training Program

**Randriamanantena, Lanto Ratsida** : S'expri-

mer, demander des comptes. Pas seulement en temps de crise

**Randrianarivony, Tsiory Andriamparinarivo** : Tout commence par un rêve. Mais que ça commence

**Rasamoelina, Harisoa** : Services publics. Quand ils nous font attendre

**Ratsara, Domoïna ; Razafimandimby, Noro** : Mon président, mon modèle

**Ratsimbazafy, Njiva Harivelo** : Pouvoir des medias: Atout ou danger pour la démocratie?

**Razafindranaivo, Tsiriniaina Jean Hervé** : Casquettes et indemnités

**Razafindranaivo, Tsiriniaina Jean Hervé** : La fragilité du système médiatique

**Razafindranaivo, Tsiriniaina Jean Hervé** : Solidarité syndicale

**Razafindranaivo, Tsiriniaina Jean Hervé** : Transparence et relation publique

**Sandaniaina, Hasimahery** : Redevabilité, stabilité politique

**Tianamalala Raymond, Isabella** : Redevabilité: Vision d'un élu

## Publications des sortants

### Y L T P & R J T

**In: Vision Madagasikara 2020, Agenda Madagasikara 2012, Friedrich-Ebert-Stiftung, Antananarivo, 2012**

**Andriambolatiana, Sandratririna** : Madagascar "Maitso"

**Andriananjamanantsoa, Tahiana** : L'armée à Madagascar en 2020 : Réformes contre démantèlement

**Andrianirina, Mamy Auguste** : Décentralisation : autonomie des collectivités décentralisées plus avancée et sans précédent

**Andrianjafindrasetra, Fandio** : De la bonne gouvernance des finances publiques



**Andry, Rakotonanahary** : Pourquoi une vision ?

**Chan Mane, Stella Randrianina** : Pour la diversité sans discrimination

**Gangstabab Rakotoarisoa, Alban** : Rêve d'avenir

**Gangstabab Rakotoarisoa, Alban** : Teny zato, kabary arivo

**Lefontsoa, Rangers** : Travail social, reconnaissance et valorisation

**Lefontsoa, Rangers** : Travailleur social, agent facilitateur de changement

**Rafitson, Ketakandriana** : No vision. No future

**Rafitson, Ketakandriana** : Toriteny pour le civisme

**Rajerison, Olivia** : Femmes en politique : prise de conscience et défis

**Rakotoarison, Hery Nirina** : Lutte contre la corruption : gros ou petit poisson ?

**Rakotomanana, Andrianaivo Régis** : Le mythe de la croissance et des ressources naturelles à Madagascar

**Ralambomahay, Toavina** : Comment protéger la constitution ?

**Ralambomahay, Toavina** : La trajectoire de l'île Maurice d'après une vision étrangère

**Ralambomahay, Toavina** : Pour un Madagascar humaniste

**Ranaivo, Aintso** : Droits humains à Madagascar en 2020

**Ranaivo, Aintso** : Promotion de l'éducation : mes contributions, mes défis

**Ranarifidy, Dina** : L'identité du malgache

**Ranarifidy, Dina** : Mon identité, mes identités

**Randriamanantena, Lanto Ratsida** : Fihavanana : fiction ou réalité ?

**Randrianarivony, Tsiory Andriamparanarivo** : Mon parti en 2020

**Randrianarivony, Tsiory Andriamparanarivo** : Etre un citoyen modèle

**Rasamoelina, Harisoa** : Fihavanana : cessons de nous mentir !

**Rasoarinjafy, Mija Angela** : Madagascar

dans le concert des nations

**Ratsimbazafy, Njiva Harivelo** : Que voulons-nous désigner avec l'éthique, et plus particulièrement dans la politique ?

**Ratsimbazafy, Njiva Harivelo** : Un président oui. Un roi non

**Ravalomanda, Andry Tiana** : Croissance économique : mes contributions

**Ravonimanantsoa, Ndaohialy Manda-Vy** : Université du millénaire

**Razafindraibe, Harinony Lucien** : La grande île maîtrise ses 5 000 km de côtes

**Razafindrakoto, Miadana Volatiana** : Aversion pour la politique : Prise de conscience et défis

**Razafindrakoto, Miadana Volatiana** : Délit d'initié et conflit d'intérêts : acquis et défis à Madagascar en 2020

**Razafindranaivo, Tsiriniaina Jean Hervé** : Du rêve à la réalité. Ma vision du présent

**Razafindranaivo, Tsiriniaina Jean Hervé** : Faire confiance aux jeunes

**Razafindranaivo, Tsiriniaina Jean Hervé** : Futures Elites?

**Razafindranaivo, Tsiriniaina Jean Hervé** : L'après société de l'information, chez « nous »

**Razafindranaivo, Tsiriniaina Jean Hervé** : Presse libre

**Razafindranaivo, Tsiriniaina Jean Hervé** : Une vision ?

**Razafindravao, Tatiana Eddie** : Construire, vivre et assumer ses identités malgaches à Madagascar en 2020

**Razafy, Abraham** : Felaka ? Non, merci

**Robson, Benjamina** : Vivre-ensemble à Madagascar en 2020

**Tianamalala Raymond, Isabella** : Miasa sa manompo mpampiasa ?



## Publications des sortants

### Y L T P & R J T

**In: Elections et refondation, Agenda Madagasikara 2013, Friedrich-Ebert-Stiftung, Antananarivo, 2013**

**Andriambolatiana, Irina** : Chrétiens et irrégularités électorales

**Andriambolatiana, Irina** : Refonder les partis politiques

**Andrianirina, Mamy Auguste** : Pourquoi und CENI à Madagascar?

**Bernako, Minerva** : Pour une justice saine et indépendante

**Capitaine Rabearisoa, Mampionona** : Forces Armées, professionnelles, moteur de développement

**Malalaharisoa, Haingo Patricia** : Une présidente oui, une reine non

**Mbohoahy, Tsibara (Dr.)** : Société civile et élections

**Rabenandrasana, Zolalaina** : Manoratra tantara i Madagasikara

**Rafitson, Ketakandriana** : Fifidianana: miambina ny WYLD

**Rafitson, ketakandriana** : Impunité et amnistie: le ver est déjà dans le fruit

**Rafitson, Ketakandriana** : Les dix commandements

**Raharisoamalala, Patricia** : Olompirenena, Fifidianana

**Rahelimanantsoa, Lucette R.** : Aurions-nous toujours besoin d'une Cour Electorale Spéciale pour réaliser des élections démocratiques

**Rahelimanantsoa, Lucette R.** : Election et plus jamais de crise

**Rahelimanantsoa, Lucette R.** : Refondation de la république à travers la multilatéralisation des relations externes

**Rajerison, Olivia** : Premières élections démocratiques, Nous allons réussir

**Rakotoarimanana, Masoandro A. ; Rakotozafiniaina, Stéphan C.** : Relève dans les partis politiques

**Rakotoarimanana Masoandro A. ; Rakotozafiniaina Stéphan C. ; Rakotondrajaona Jean Xavier ; Solofomanana, Jimmy ; Fidinavivo, Thémis François ; Rabenandrasana, Zolalaina** : Code de conduite du Président de la République

**Rakotoarimanana Masoandro A. ; Rakotozafiniaina Stéphan C. ; Rakotondrajaona Jean Xavier ; Solofomanana, Jimmy ; Fidinavivo, Thémis François ; Rabenandrasana, Zolalaina** : Code des partis politiques

**Rakotoarimanana, Masoandro A.** : Président de la République: Politique et/ou entrepreneur?

**Rakotoarison, Mirana Sandrine** : Lern for ourselves

**Rakotomanana, Andrianaivo Régis** : Refondation économique

**Rakotondraibe, Rova Mickaëla** : Pourquoi passer par des élections

**Rakotondrajaona, Xavier** : Les défis du nouveau Président

**Rakotonjanahary, Niaina** : Refonder les institutions ne suffit pas

**Rakotozafiniaina, Stéphane Carly** : Pourquoi voter ?

**Rakotozafiniaina, Stéphane Carly** : Se faire une place. Témoignages

**Ralambomahay, Toavina** : 2011, Préférez la justice à la realpolitik

**Ralambomahay, Toavina** : La démocratie, l'enjeu du taux de participation à Madagascar

**Ralambomahay, Toavina** : Les fondements politiques des accords économiques

**Ramamenosoa, Njato** : Tsy ampy ny mahatanora

**Ramananjahary, Reine A.** : Refonder la société civile

**Ramonjisoa, Christiane** : Nouveau président, nouvelle culture

**Randrianariso, Amédée** : Candidat indépen-





dant : non, merci

**Randrianarisoa, Amédée** : Electricité comme de propagande

**Raolona, Heritahiana** : Coaching inter-génération à Madagascar, les jeunes en ont t-ils besoin?

**Ratovoson, Mamy Ny Aina** : My ideal president

**Ravalomanda, Andry** : Refonte de la République, démocratie, primauté du droit

**Ravonimanantsoa Ndaohialy Manda** : Pour une normalisation démocratique

**Razafindranaivo, Hervé** : De la propagande aux débats

**Tokiniaina, Elibin** : Si tu veux gagner les élections , change le monde de scrutin!

**Velotrasina, Ludonie** : L'urgence d'une médiation socioculturelle pour la refondation nationale

**Velotrasina, Ludonie** : La culture

**Velotrasina, Ludonie** : refondation, je suis citoyenne

## Publications des sortants

### Y L T P & R J T

**In : Manorina sy Manamafy foto-  
tra – Construire et Consolider  
– Building and Strengthening,  
Agenda Madagasikara 2014, Frie-  
drich-Ebert-Stiftung, Antanana-  
rivo, 2014**

**Andriamarofara, Rado** : Un peuple n'a que le gouvernement qu'il mérite

**Andriamasy, Randrasoa Marie Estelle** : Construire une base de croissance solide et durable

**Andriamasy, Randrasoa Marie Estelle** : Fa inona no mbola andrasana ?

**Andriamasy, Randrasoa Marie Estelle** : Favoriser le changement de comportement.

Réformer le système éducatif.

**Andriamasy, Randrasoa Marie Estelle** : Madagascar : Pays en éternel reconstruction et recommencement

**Andriamasy, Randrasoa Marie Estelle** : Réformer le système éducatif malgache. Des recommandations.

**Andriantsalama, Nirina Robertine** : Nous femmes Malgaches, sommes-nous prêtes à être femmes et citoyennes ?

**Andriantsalama, Nirina Robertine** : Nous, Femmes, Sujets politiques et Citoyennes

**Dr. Mbohoahy, Tsibara** : Consolidation à travers la valorisation électorale des structures décentralisées

**Hobaya, Ravoana Fawzia Christine** : Bâtir et construire le pays. L'objectif de tout un peuple.

**Liberty 32** : Ny didy folon'ny mpanao politika sy ny mpitondra fanjakana mendrika

**Mbohira, Tolojanahary Josoa**: What Future for Madagascar's Environment ?

**Noromanana, Lalaharivony** : Eduquer nos enfants en dehors de l'école

**Noromanana, Lalaharivony** : S'informer et informer les autres pour agir ensemble

**Rabarihoela, Liva** : Why does Madagascar need a new Diplomacy ?

**Rabarisoa, Andry** : CAEED : Agir pour la mise en place d'un Etat de droit à Madagascar

**Rabary-Rakotondravony, Lova** : Consolidation. Rôle de l'Eglise.

**Rabary-Rakotondravony, Lova** : La religion peut-elle être liée à l'exercice du pouvoir ?

**Rabearisoa, Mampionona Arizay Victorien** : Chef Suprême des Forces Armées. Militarisation étatique. Politisation de l'Armée.

**Rabearisoa, Mampionona Arizay Victorien** : Réformes des Forces Armées Malagasy. Consolidation de la démocratie.

**Rafitoson, Ketakandriana** : Construire et consolider. Des défis de taille à relever.

**Raharimalala, Hanitriniony** : IVème République. Une reconstruction difficile à croire

mais possible.

**Rajaonarison, Njaka** : Promotion de la culture entrepreneuriale et des petites entreprises pour la relance économique

**Rajerison, Olivia** : Après les élections. Consolider.

**Rajerison, Olivia** : La légitimité internationale

**Rakotoarivelo, Zo Havana** : Apprendre du passé.

**Rakotoarivelo, Zo Havana** : Capitaliser les acquis. Tendre vers le meilleur.

**Rakotomanana, Andrianaivo Régis** : New Deal in Madagasikara ?

**Rakotomanga, Domoïna** : Le développement à la « mal-gache ».

**Rakotondrajaona, Jean Xavier** : Consolider pour ne plus revenir à la case de départ.

**Ralalarivony, Christophe** : Ny fianarana no harena vs. Ny fanahy no maha-olona

**Ralalarivony, Christophe** : Ray aman-dReny et l'éducation des enfants. Ny hazo no vanon-ko lakana, ny tany naniriany no tsara.

**Ralambomahay, Toavina** : Consolider une nouvelle culture et pratique politique. Faire campagne autrement.

**Ralambomahay, Toavina** : Le Leader de l'opposition à Maurice

**Ralambomahay, Toavina** : Les 30 à 40 ans au pouvoir. Que consolider ?

**Ramaroson, Léa Arilala** : BASIC REQUIREMENTS FOR MADAGASCAR'S REAL DEVELOPMENT

**Randriamanantena, Lanto RATSIDA** : Fihavanana, népotisme et vote

**Randriamaniraka, Michael** : Vérité et réconciliation pour construire et consolider sur le long terme

**Randrianarisoa, Amédée Mamy Tiana** : «Energies durables pour tous ? » Utopie ou réalité ?

**Randrianarisoa, Amédée Mamy Tiana** : Hahazo tombony ny rehetra amin'ny fampiasana ny loharanon'angovo maharitra eto Madagasikara ? Inona no dingana efa vita?

Inona no tokony hatao ?

**Randrianomana, Olivier** : Natao ho an'ny tsy mahay ve ny tontolo ambanivohitra ?

**Randrianomana, Olivier** : Rafi-pampianarana mampivoatra ny tontolo ambanivohitra

**Raoto, Andriamanambe** : Les médias : socle démocratique de la société

**Rasamoelina, Harisoa** : Mampahomby ny fifampitondrana sy mampandroso ve ny fampiasana ny maha-Raiamandreny eo amin'ny sehatra politika ?

**Rasamoelina, Harisoa** : Olom-pirenena tompon'andraikitra fa tsy Zanaka ho tolaram-potsiny

**Rasamoelina, Harisoa** : Tsy Raiamandreny ny Filoha.

**Razafindrianiaina, Anja Elia** : Gender inequality in Madagascar

**Razafy, Abraham** : Droit des journalistes. Réformes et Consolidation.

**Razanajatovo, Tianalisoa Lauriane** : The Private Sector, an Engine of Development.

**Razanamaria, Léa Arilala** : Planifier. Reconstruire. Consolider.

**Razarasoa, Sylasy** : Ny fokonolona: fototry ny foko sady fototry ny olona.





## A propos de l'auteur

**M. Rakotomanana Andrianaivo Régis**, est Mathématicien et Economiste de formation, exerçant dans l'administration publique de l'Economie et des Finances, aviateur diplômé de l'ENEAM, et sortant du Youth leadership Training Program (première promotion de 2005)

**Coordination** : J.-A. Raveloson

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Madagascar  
Immeuble Prestige, 1er Etage  
Lot II M 91 Ter D  
Antsahabe, Antsakaviro  
B.P. 3185  
Antananarivo 101  
Madagascar

### **Responsable:**

J.-A. Raveloson  
Représentant-National de la Friedrich-Ebert-Stiftung

fon: (261 20) 22 344 24

Fax: (261 20) 22 257 31

e-mail: [info@fes-madagascar.org](mailto:info@fes-madagascar.org)

<http://www.fes-madagascar.org>