

## **DU BON USAGE DE L'ARGENT PUBLIC**

*Dépenses publiques hors budget (acquisition de l'avion présidentiel Force One, des 4x4 des députés et de la gendarmerie, etc.), caractère anticonstitutionnel des primes de rendement des ministres et des directeurs de ministères, dérogations aux dispositions fiscales en vigueur, abus dans la gestion de JIRAMA et d'autres entreprises publiques, projets de lois sur les privatisations et sur les marchés publics : autant de questions qui défraient la chronique et incitent le SeFaFi à publier une série de communiqués sur le bon usage de l'argent public : d'abord sur la procédure budgétaire, puis sur les entorses aux règles budgétaires et enfin sur le contrôle de la gestion budgétaire et d'une manière générale de la gestion des biens publics.*

### **I - LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE**

La procédure budgétaire, c'est-à-dire l'élaboration et l'adoption de la loi de finances, relève de la coresponsabilité des pouvoirs publics que sont l'exécutif et le législatif.

La Constitution actuelle précise en son art. 88 que, sous l'autorité du Premier ministre, chef du gouvernement, les ministres chargés des Finances et du Budget préparent le projet de loi de finances. La préparation technique du budget relève donc des ministres précités, le Premier ministre en assumant la responsabilité politique.

A la différence de ce qui se passe pour les lois ordinaires ou même pour les lois organiques, en matière budgétaire, l'initiative de la loi de finances reste l'apanage du pouvoir exécutif. Il en va de même pour les autres lois à caractère financier, comme la loi de finances rectificative ou la loi de règlement.

La procédure budgétaire n'en comporte pas moins une intervention du Parlement. Selon la loi n° 63-015 du 15 juillet 1963 portant dispositions générales sur les finances publiques, « les lois de finances déterminent la nature et le montant des charges et des ressources de l'Etat, ainsi que l'équilibre financier qui en résulte ». Ces lois autorisent l'Etat à percevoir les impôts et à effectuer des dépenses. La Constitution confère au Parlement, donc à l'Assemblée nationale et au Sénat, le pouvoir d'examiner le projet de loi de finances.

La périodicité de la loi de finances étant annuelle, la seconde session ordinaire du Parlement, qui va de septembre à décembre, est essentiellement consa-

crée à l'examen de la loi de finances, c'est-à-dire aux débats budgétaires. On l'appelle la « *session budgétaire* ».

Une grande partie de cette session budgétaire devrait être consacrée à la loi de finances. Selon la Constitution, le Parlement dispose d'un maximum de soixante jours pour l'examiner. Comme le projet de loi de finances doit être déposé et distribué normalement au plus tard le 30 octobre de l'année qui précède l'exécution du budget (Art 36 modifié par la loi n° 70-019 du 13 octobre 1970), cela signifie que le budget est adopté au plus tard le 30 décembre. Depuis plus d'une décennie, cette date butoir du 30 octobre n'a jamais été respectée. A plusieurs reprises, le projet de loi de finances n'a été déposé qu'en décembre...

Force est de constater que, depuis la naissance de la Troisième République, le débat budgétaire a été limité à quelques jours. Cette pratique démontre que le travail législatif n'est pas sérieux. Car la Constitution prévoit un maximum de deux mois pour le débat budgétaire, la loi de finances étant le type de législation le plus complexe qui puisse exister. Son examen minutieux, dans le cadre d'un débat budgétaire digne de ce nom, ne peut donc en toute logique être effectué en quelques jours. Un véritable débat budgétaire aurait par exemple permis de discuter en profondeur des aspects positifs et négatifs des récentes mesures de détaxation.

En matière de discussion budgétaire, l'Assemblée nationale dispose d'un droit de priorité sur le Sénat. Aux termes de l'article 88 alinéa 4 de la Constitution, les projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, représentante de la nation et du peuple. Il s'agit de la consécration du principe du consentement à l'impôt, base de tout régime démocratique. Ce principe signifie que ce sont les représentants des citoyens qui approuvent, en dernier ressort, les ressources et les charges de l'Etat. Toute ressource ou charge n'ayant pas fait l'objet de ce consentement est illégale et illégitime.

Si le Parlement est censé avoir le dernier mot en matière de discussion budgétaire, ses pouvoirs ont été fortement limités par la Constitution. D'une part, tout amendement proposant une augmentation des dépenses ou une diminution de ressources doit être accompagnée d'une proposition d'augmentation de recette ou d'économie équivalente. D'autre part, et surtout si le Parlement n'a pas adopté le projet de budget avant la fin de la seconde session ordinaire, l'exécutif a la possibilité de le faire adopter par voie d'ordonnance sans avoir besoin de l'aval du Parlement, mais seulement dans le cadre des services votés l'année précédente. Ce cas de figure a été utilisé notamment pour l'adoption du projet de loi de finances 2003.

Une fois votée par le Parlement, la loi de finances doit être exécutée sans aucun changement par le Gouvernement. Si, en cours d'année, il apparaît indispensable d'apporter des aménagements au budget, le Gouvernement doit élaborer un projet de « loi de finances rectificative ».

C'est dire que les dispositions de la loi de finances s'imposent à tous, aux différentes composantes de l'Etat comme aux contribuables, et l'on s'explique mal les propos du Président de la République, lorsqu'il a dit au Syndicat des Industries de Madagascar (SIM) : « Ne vous inquiétez pas. Le budget n'est qu'un simple document à l'usage des bailleurs de fonds. On va s'arranger entre nous ». (L'Express du 8 avril 2004, page 3).

Enfin, il revient encore au Parlement de clôturer les comptes annuels de l'Etat par la « loi de règlement ». Celle-ci entérine la bonne exécution de la loi de finances, après que la Cour des Comptes a procédé aux vérifications nécessaires et signale, le cas échéant, les anomalies à rectifier ou les abus à sanctionner. Dans la pratique, ce contrôle ne s'exerce plus depuis longtemps. Et si la Cour des

Comptes semble aujourd'hui être en mesure de reprendre son travail de contrôle, il faut toutefois rappeler que ses conclusions doivent être rendues publiques et suivies d'effet.

Il y a donc lieu de constater que les procédures budgétaires prévues par la loi ne sont pas respectées par les dirigeants politiques, qu'ils relèvent du législatif ou de l'exécutif. Or ces procédures constituent le fondement même de l'Etat de droit. On aimerait savoir ce qu'en pensent les institutions internationales qui se disent attachées à ce concept d'Etat de droit...

Antananarivo, le 5 mai 2004

## **II - LES ENTORSES AUX PRATIQUES BUDGETAIRES**

Ces entorses peuvent prendre des formes multiples. Au vu des pratiques de ces dernières années, les principales dérives ont été les suivantes : dépenses « hors budget », de loin les plus massives et les plus opaques ; dérogations et détaxations abusives ; et irrégularités nombreuses dans le processus de privatisation des entreprises publiques.

### *Dépenses « hors budget »*

En vertu de la règle de l'unité du budget, toute recette et toute dépense doivent figurer dans le budget. Or, en 2003, le montant des dépenses hors budget se serait élevé à 283 milliards de FMG. Ces dépenses n'ont été ni inscrites préalablement dans la loi de finances, ni régularisées, à posteriori, à l'occasion de la plus proche loi des finances, comme la loi 63-015 du 15 juillet 1963 en donnait la possibilité au Gouvernement s'il s'était agi de crédits d'avance en cas d'urgence et de calamité nationale.

En tout état de cause, l'application de ce texte ne paraît pas s'imposer à l'égard de la plupart des dépenses qui ont défrayé la chronique, à savoir l'achat de l'avion présidentiel Force One (acheté sans appel d'offre, par des autorités sans aucun pouvoir légal, mais, semble-t-il, avec l'aval du FMI, lequel aurait tout de même demandé la régularisation de l'opération dans une prochaine loi de finances), l'acquisition de 160 4X4 pour les députés, ainsi que de camions et autres véhicules militaires pour les Forces Armées (à peu près dans les mêmes conditions de précipitation), et enfin la location d'hélicoptères à des tarifs jugés exorbitants par l'opinion publique.

Dans un autre registre, à la suite d'une déclaration du Président, qui ne sait que les ministres, directeurs généraux et directeurs de Ministères bénéficieraient de primes dites « de rendement » ? Etant donné qu'aucun texte légal ne prévoit l'octroi de telles indemnités, ces faveurs se heurtent à une disposition constitutionnelle (Article 42).

Quoi qu'il en soit, et comme on le verra plus loin, les dépenses hors budget ne devraient pas échapper au pouvoir de contrôle des organes constitutionnels. Elles relèvent de la théorie de la gestion de fait.

## *Gestion des entreprises publiques et marchés publics*

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur la gestion financière des entreprises publiques, qui gèrent, au nom de l'Etat-proprétaire, les biens et l'argent des citoyens. Voici à ce propos quelques échos, rapportés récemment par un mensuel économique, sur le constat d'un audit de la JIRAMA :

*« En 2000, la prime de rendement pour le personnel se chiffre à plus de 7 milliards de Fmg, alors que les pertes cumulées en 1999 ont dépassé la barre de 100 milliards. Les membres du conseil d'administration ne veulent pas être en reste. Avec le directeur général, ils ont reçu plus de 1 milliard de jetons de présence et d'indemnité (...) A tout cela s'ajoutent les créances non recouvrées de la Jirama (...) Fin 2002, les impayés de l'Administration se sont chiffrés à 268.580 millions de FMG, dont 173.740 millions pour les universités et les collectivités décentralisées »*

*Il serait intéressant de connaître la situation pour 2003, ainsi que le cas d'autres entreprises publiques similaires...*

*Une remarque analogue peut être faite à propos des marchés publics, à l'occasion desquels est engagée une part importante de l'argent public. On constate, notamment dans le secteur des travaux publics, que les règlements en vigueur pour les appels d'offre ne sont pas respectés, et que souvent les contrats sont passés de gré à gré.*

*La conclusion s'impose : comment donc un Etat, à l'évidence aussi mauvais gestionnaire que mauvais payeur, peut-il être crédible lorsqu'il appelle les citoyens au civisme fiscal, au respect des lois et à la bonne gouvernance ? »*

### *Dérogations et détaxations*

On cite, à ce sujet, le cas du groupe TIKO qui aurait bénéficié pendant cinq ans, d'une exonération considérable, reconduite l'an passé.

Théoriquement interdites, les dérogations ne cessent de réapparaître ici et là, au gré des investigations ou des fuites organisées. En réalité, elles représentent une forme de corruption qui porte atteinte aux finances publiques et à l'obligation fiscale, tout en favorisant certaines personnes ou certaines entreprises au détriment de leurs concurrents et de l'égalité devant la loi.

Une dérogation ne devrait se justifier que des raisons graves, soit économiques (secteur d'activité ou région menacés de ruine), soit humanitaires (catastrophe naturelle, épidémie). Mais elles ne peuvent être que temporaires, et l'opinion publique doit en être informée par les responsables concernés.

Quant aux détaxations, leur généralisation massive date du milieu de l'année 2003. Présentées comme un moyen efficace pour accélérer le développement, leur impact ne fait pas l'unanimité. Certaines ont enrichi importateurs et distributeurs, sans profiter aux consommateurs (cas du ciment et du fer) ; d'autres n'ont bénéficié qu'aux riches (l'électroménager) ; d'autres enfin ont fragilisé certaines industries nationales (textile et ciment), ou bénéficié à certaines (agro-alimentaire).

Ces exonérations, décidées par le Président de la République, ont été entérinées par l'Assemblée Nationale pour être appliquées en septembre 2003. Certains estiment à plus de 1.000 milliards FMG le manque à gagner pour les finances publiques, et pensent que cette décision serait à l'origine de la dépréciation actuelle de notre monnaie nationale. L'Etat et les citoyens sont les grands perdants de l'opération.

## *Privatisations*

Les sociétés publiques font partie du patrimoine de l'Etat ; elles sont un élément de la richesse du pays. L'Etat est en charge du bien commun de la nation, il n'a pas à gérer des entreprises qui relèvent du secteur privé. Si la privatisation des sociétés d'Etat n'est pas, de soi, un acte répréhensible, il n'en reste pas moins que le bénéfice de ces opérations doit revenir au Trésor public, et profiter ainsi à l'ensemble de la population.

De l'avis des experts, 118 entreprises ont été privatisées totalement ou partiellement entre 1987 et 2003, pour une recette brute inférieure à 100 millions \$US. Et de 1999 à 2002, les recettes de l'Etat n'ont pas dépassé 49 millions \$US pour 23 entreprises privatisées (à elle seule, la SOLIMA aurait dû rapporter 80 millions \$US), là où on en attendait 141 millions \$US (soit 1.300 milliards Fmg au taux actuel) pour 43 entreprises. Mais aucun bilan chiffré de ces privatisations n'a été réalisé, bien que de très importantes sociétés aient été cédées, souvent dans des conditions discutables - parmi lesquelles 3 banques, SOLIMA et TELMA.

Pendant ce temps, les rumeurs circulent, concernant SOMACODIS ou d'autres. Et tout récemment, la SIRAMA aurait été cédée de gré à gré, en contradiction avec les procédures légales. Plus grave, la loi 96-011 du 03-08-96 a été remplacée, le 23-12-2003, par la loi 2003-051. Prévoyant que la privatisation sera « régie par des principes généraux », cette nouvelle loi ouvre la porte à tous les abus.

## *Transparence et respect du budget de l'Etat*

En toute hypothèse, il est indispensable que le recours aux dépenses hors budget soit clairement maîtrisé : la loi organique qui est actuellement en préparation donnera-t-elle enfin l'occasion d'atteindre cet objectif ?

Entre temps, un premier pas a été franchi par la loi de finances 2004, qui prévoit des « fonds spéciaux » pour quatre Institutions sur cinq - curieusement, il semble que le Sénat en soit privé :

- 1.200.000.000 Ariary (60 milliards FMG) pour la Présidence,
- 60.000.000 Ariary (300 millions FMG) pour l'Assemblée nationale,
- 27.600.000 Ariary (138 millions FMG) pour la Primature,
- 15.120.000 Ariary (75,6 millions FMG) pour la Haute Cour Constitutionnelle.

Il est évident que les sommes mentionnées ici ne correspondent qu'à une infime part des dépenses réelles : il suffit de les comparer avec les largesses dont font preuve les chefs d'Institution concernés pour s'en convaincre.

Mais cette nouvelle réglementation semble curieusement faire l'impasse sur les dépenses hors budget, lesquelles risquent de se perpétuer si les organismes de contrôle, et particulièrement la Cour des Comptes, n'exercent pas pleinement leurs pouvoirs de contrôle et de juridiction à leur encontre.

Antananarivo, le 14 mai 2004

### III. CONTRÔLE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

Le contrôle du budget constitue, avec l'adoption de la loi des finances, un des volets essentiels de la gestion des deniers publics.

Pour être efficace, cette opération doit revêtir le plus de publicité et de transparence possible. Un des objectifs du présent communiqué est justement de familiariser le grand public avec les procédures constitutionnelles et législatives visant à permettre aux citoyens de mieux comprendre les rouages du contrôle de la gestion budgétaire.

Le contrôle institutionnel est administratif, parlementaire et juridictionnel. Le premier, contrôle hiérarchique interne à la fonction publique, constitue l'une des caractéristiques de l'organisation administrative, partie intégrante du pouvoir exécutif. Nous n'en parlerons donc pas ici.

#### *Contrôle parlementaire*

Le contrôle parlementaire, attribut essentiel du pouvoir législatif, s'exerce *a posteriori* sur la manière dont le budget a été exécuté, au terme de la clôture de l'année budgétaire, lorsque le gouvernement doit rendre compte au Parlement de l'exécution de la loi de finances, et faire approuver cette exécution par une loi, dite de règlement définitif du budget.

Le Parlement reçoit l'assistance de la Cour des Comptes dans l'accomplissement de cette tâche.

En vue de l'adoption de ce projet, les membres du Parlement disposent de divers moyens d'information, dont la question écrite et orale, l'interpellation ou la commission d'enquête. Une séance publique spéciale est consacrée aux questions et réponses, ce qui leur offre l'occasion, s'ils le souhaitent, d'obtenir des explications publiques sur certains aspects de la gestion du budget qui, comme pour les exemples cités plus haut, manquent de justifications ou de transparence.

En principe, les parlementaires s'appuient sur les lois de règlement des années antérieures pour apprécier chaque projet de loi de finances. La réalité est tout autre. La pratique a été reléguée aux oubliettes jusqu'à ce que le Premier Ministre Francisque Ravony décide de l'exhumer. A ce jour, le Parlement a fini d'examiner – sans grand enthousiasme d'ailleurs – les comptes de l'année... 1996.

Reste à savoir si les interpellations émanant des membres du Parlement sont, dans la pratique, suffisamment incisives et circonstanciées pour aboutir à des résultats probants. En ce domaine, le courage et la volonté politiques priment sur toutes autres considérations.

#### *Contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes*

Le contrôle juridictionnel est du ressort de la Cour des Comptes, composante majeure de la Cour suprême. Les fonctions de la Cour des Comptes, juridiction de l'ordre financier, se résument essentiellement dans :

- le jugement des comptes publics,

- le contrôle de l'exécution des lois de finances et des budgets des organismes publics, ainsi que de l'exécution des comptes et de la gestion des entreprises publiques, et
- l'assistance donnée au Parlement et au gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

La Cour exerce donc une double fonction, l'une de contrôle et l'autre de juridiction.

### *Fonction de contrôle*

Elle porte sur la gestion financière de l'Etat et des collectivités publiques.

Si la Cour relève des irrégularités commises par les administrateurs (ordonnateurs), elle en réfère par « référés » aux autorités concernées (ministres ou autorités de tutelle), et leur demande que des sanctions disciplinaires soient prises en cas d'abus caractérisés. Une procédure disciplinaire peut alors être engagée devant le Conseil de discipline financière, chargé de sanctionner les fautes de gestion. Ce Conseil est présidé par un haut fonctionnaire désigné par le Président de la République, et assisté par quatre autres hauts fonctionnaires dont un magistrat de l'ordre judiciaire.

La Cour exerce aussi une fonction de contrôle à l'égard des entreprises publiques, c'est-à-dire des établissements publics à caractère industriel et commercial, des sociétés d'Etat et des sociétés d'économie mixte. Ce contrôle fait l'objet d'un rapport dans lequel la Cour donne son avis sur la sincérité des comptes et bilans, et propose, le cas échéant, que l'agent déclaré responsable d'une irrégularité des écritures comptables soit condamné à rembourser les sommes manquantes.

### *Rapports annuels de contrôle*

Dans le cadre de sa mission de contrôle, la Cour doit informer les plus hautes autorités de l'Etat des résultats de la gestion des finances publiques.

A cet effet, elle établit deux rapports annuels:

- le premier, adressé au Parlement, accompagné d'une déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et la comptabilité des ministres, et d'un projet de loi
- de règlement du Budget général, a pour objet de l'aider à accomplir, en connaissance de cause, sa mission supérieure de contrôle budgétaire et de « régler » le budget des gestions écoulées,
- le second est un rapport de synthèse destiné au Président de la République, et portant principalement sur toutes les interventions de la Cour révélatrices des imperfections et irrégularités les plus graves.

Aucun texte ne prévoit la publicité de ces documents, contrairement à la législation française qui prescrit la publication au Journal Officiel du rapport au Président de la République.

En tout état de cause, il semble bien que, pour une raison ou une autre, aucun de ces documents n'ait été régulièrement établi au cours des différentes législatures passées, ce qui a exclu tout examen sérieux et circonstancié de la gestion budgétaire par le Parlement, faute de l'assistance prévue par la Constitution de la part de la Cour des Comptes lors de la préparation des lois de règlement.

Il serait instructif de demander à celle-ci un bilan statistique de ses activités pendant ces dernières années.

### *Fonction de juridiction*

Le contrôle juridictionnel de la Cour porte sur les comptes qui lui sont régulièrement adressés en état d'examen et appuyés des pièces justificatives par les comptables principaux, c'est-à-dire les comptables astreints à la présentation d'un compte de gestion relatif aux opérations de l'Etat ou d'une collectivité secondaire (Etablissement public administratif).

Il s'agit d'un contrôle a posteriori sur les comptes et non sur les comptables, bien que ceux-ci puissent être condamnés à rembourser les sommes manquantes sur leurs biens personnels.

Tout en étant écrite, la procédure juridictionnelle de la Cour se déroule en audience publique. Les arrêts rendus contiennent des injonctions fermes adressées au comptable, et énoncent les charges relevées à son encontre – qui seront converties éventuellement en sommes à payer par le comptable.

Enfin, la Cour a l'obligation de rendre compte au Ministre de la Justice de tous faits ou actes susceptibles de mettre en cause la responsabilité pénale des comptables, en vue de les poursuivre devant les tribunaux répressifs.

La ponctualité du contrôle de la gestion financière de l'Etat laisse beaucoup à désirer. D'abord, à deux reprises il fallut amnistier : il s'agit des comptes relatifs aux exercices 1975 à 1977 puis 1978 à 1992. Autrement dit, aucun contrôle n'a été fait et ne sera fait sur l'utilisation de l'argent public durant tout un régime.

Aujourd'hui, la Cour des Comptes attend toujours la communication des comptes se rapportant aux exercices 1993 à 2003 par la Direction du Trésor. L'examen minutieux des documents comptables requiert trois mois de travail assidu, à condition que les pièces justificatives soient complètes dès la première livraison, ce qui est très rare. Dans le cas contraire, les délais requis sont encore plus longs.

### *Gestion de fait*

La notion de gestion de fait permet à la Cour de juger, dans les mêmes conditions que les comptables publics, les personnes qui, sans autorisation préalable et régulière, se seraient immiscées dans des opérations qui n'auraient dû être exécutées que par des comptables titulaires et conformément aux règles de la comptabilité publique. Lorsque des irrégularités sont mises à jour, la procédure de gestion de fait a pour effet de contraindre ces personnes à rendre compte devant la Cour et à y répondre des obligations et responsabilités encourues comme si elles étaient des comptables publics.

Le gestionnaire de fait est celui qui manie des deniers publics, sans autorisation légale, sans avoir qualité pour le faire, ou sans avoir le titre de comptable.

La saisine de la Cour est effectuée soit par le Ministre des finances, si la gestion de fait est découverte par l'administration, soit par le Premier Président de la Cour Suprême, si c'est la Cour des comptes qui en a fait la découverte. En dehors de la sanction de l'amende, prononcée par la Cour, la gestion de fait peut aussi être qualifiée, (par un juge pénal saisi par le ministère public), d'usurpation de titre ou de fonctions, délit puni d'une peine d'emprisonnement, sans préjudice des peines plus sévères prévues en cas de faux et usage de faux.

## *Conclusion*

La législation en vigueur en matière de protection des deniers publics n'a, du moins au plan des textes, rien à envier à celle de pays ayant une longue pratique et expérience en la matière. Mais le fondement de cette législation repose sur les principes de la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ainsi que sur les règles de transparence, de bonne gouvernance. C'est dire que tout dépend non seulement de l'indépendance de chacun d'entre eux vis-à-vis de l'autre, mais aussi du courage et de la volonté politiques de tous.

Enfin, se pose de la question de la transparence : les pouvoirs publics se décideront-ils à faire publier tout ce qui touche à l'utilisation de l'argent public ? Certes, le sujet est ardu, mais il reviendra aux médias et aux associations de la société civile d'en informer l'opinion publique. Et cela vaut tout autant pour les bailleurs de fonds. Faute de quoi, les déclarations sur l'Etat de droit et la bonne gouvernance resteront des alibis.

Antananarivo, le 11 juin 2004

### Membres du SeFaFi pour l'année 2004 :

- Solonavalona Andriamihaja
- Roger Bruno Rabenilaina
- Henri Raharijaona
- Jean Eric Rakotoarisoa
- Madeleine Ramaholimihaso
- Edilbert Razafindralambo
- Sylvain Urfer