

DÉTOURNEMENTS DE DENIERS PUBLICS, ENTORSES AUX PROCÉDURES BUDGÉTAIRES

Détournements de deniers publics

La cour criminelle vient de confirmer (octobre 2007) l'arrêt rendu en août 2006, condamnant Pierrot Rajaonarivelo et deux complices pour avoir détourné entre 1997 et 2002 plus de 26 milliards Fmg au préjudice de l'Etat malgache : deux notes de service signées par l'intéressé, alors vice-Premier ministre chargé du Budget, ont permis le paiement des droits et taxes dûs au titre d'importation de véhicules 4x4 auprès de deux concessionnaires de voitures.

Il y a quelques mois, une déclaration du Ministre des Finances avait attiré l'attention du public sur des avoirs de Tantely Andrianarivo dans une banque suisse, l'équivalent de centaines de milliards Fmg. D'après des publications dans la presse (notamment dans *l'Express de Madagascar* des 21, 22 et 23 mai 2007), ces avoirs résulteraient de transferts effectués par l'intermédiaire de mécanismes de la conversion de dettes. A noter que les transferts ont été effectués surtout entre 1990 et 1996, alors que l'intéressé n'exerçait aucune responsabilité politique, puis en 2002 alors qu'il était premier Ministre.

L'ex-Président Ratsiraka a, quant à lui, été condamné par contumace en 2003, par la cour correctionnelle, pour avoir détourné des deniers publics d'une valeur de 50 milliards à la Banque Centrale de Tamatave.

A cet égard, si des faits délictueux, et même criminels, ont été perpétrés pendant la crise de 2002, l'examen de la situation confirme que les dysfonctionnements du système existaient bel et bien avant cet événement, et les informations véhiculées par la presse ou sur internet font état de la persistance de telles pratiques après 2002.

Ainsi un agent du Trésor, du nom de Gariste Daméogéonie, a prélevé au Ministère des Finances pendant des années pour son compte, des sommes totalisant plusieurs dizaines de milliards provenant de prises en charge de fonctionnaires malades. Des dettes ayant déjà fait l'objet d'annulations par les créanciers extérieurs ont encore donné lieu à des transferts de la Banque Centrale de Madagascar. Des dettes rachetées une fois ont fait l'objet d'un second rachat, donnant lieu à des enrichissements illicites. Des détournements importants ont été découverts pratiquement dans toutes les agences de la Banque Centrale. A qui

ont profité ces détournements ? La lumière doit être faite et des sanctions prises à l'encontre des contrevenants.

Cela étant, on est en droit de s'interroger sur l'efficacité institutionnelle de l'administration et des établissements publics ainsi que sur la fiabilité de la comptabilité, notamment la comptabilisation des opérations entre le Trésor Public et la Banque Centrale. Tout comme on est en droit de s'interroger sur la maîtrise par l'Etat de mécanismes tels que ceux de la conversion de dettes.

Il y a lieu également de s'interroger sur l'effectivité des contrôles qui sont censés s'exercer, tant au niveau de l'administration qu'au niveau des services et entreprises publiques. Rappelons qu'en matière de finance publique, l'administration dispose de trois types de contrôle : le contrôle interne au sein du département d'audit interne de l'organisme concerné, le contrôle général exercé par l'Inspection Générale de l'Etat (qui dépend directement de la Présidence de la République), le contrôle juridictionnel qui est exercé par la Cour des Comptes. Le public demande à accéder aux rapports de ces organes de contrôle.

Réformes pour une meilleure gouvernance

Le PREA (Programme de Réforme pour l'Efficacité de l'Administration) a en principe été initié pour renforcer la compétence et le professionnalisme de l'Administration. La mise en place du BIANCO (Bureau Indépendant Anticorruption) et de la chaîne pénale anti-corruption vise, sinon à supprimer, tout au moins à réduire les pratiques de corruption, notamment dans les secteurs considérés prioritaires comme les douanes et le Trésor Public.

Peut-on dire que les réformes ont eu un impact dans la gouvernance du pays ou sont-elles restées théoriques ? C'est là que les entités de la société civile ont la possibilité d'exprimer leur point de vue, et d'exiger de l'Etat la transparence.

Ainsi lorsqu'à l'occasion de la fête nationale du 26 juin, le Président de la République avait annoncé une amnistie fiscale en vue de booster le secteur privé local, *l'Express de Madagascar* dans son édition du 28 juin 2007 titrait : « Les noms des délinquants fiscaux réclamés ». Le SeFaFi pour sa part interpellait l'administration dans un communiqué en date du 14 juillet 2007 : « Amnistie fiscale : pour une publication rapide des textes officiels et une totale transparence ».

En effet, dans un pays qui se réclame de l'Etat de droit, les textes doivent être portés à la connaissance de tous et, sauf cas urgents qui devraient être exceptionnels, leur application devrait être subordonnée à la publication au *Journal Officiel*. Or on sait que plusieurs entités du secteur privé ont maintes fois déploré le non respect de cette règle démocratique.

Dans le cas cité ci-dessus, l'arrêté en date du 17 juillet, communiqué vers fin juillet à des groupements qui en avaient fait la demande, « porte remise de pénalités et amendes relatives aux infractions douanières, fiscales et de rapatriements de devises ». C'est dire qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'amnistie fiscale. A notre connaissance, la liste exhaustive des bénéficiaires (mentionnant le montant des remises) que le SeFaFi a réclamée n'a jamais été publiée.

Dans une démocratie, nécessité de débats

Le SeFaFi le rappelait : dans un Etat démocratique, une mesure aussi importante qu'une amnistie fiscale mérite un débat. Le Parlement ayant donné le consentement à l'impôt par le vote de la loi de finances doit être le cadre de ce débat démocratique.

S'agissant de la gestion du budget de l'Etat, rappelons que le SeFaFi dans des communiqués publiés en mai et juin 2004, en avait rappelé les principes fondamentaux et relevé de nombreuses entorses à ces principes¹.

Les entorses aux procédures budgétaires sont de plusieurs natures. Sans revenir sur les réquisitions qui sont des dépenses hors budget devant être justifiées par des motifs reconnus valables, nous citerons les dépenses hors budget, les dérogations et détaxations abusives, ainsi que les irrégularités dans les processus de privatisations.

Si les dérogations, théoriquement interdites, sont des exonérations accordées à une entreprise bien individualisée (comme celles accordées pour cinq ans au groupe TIKO en 1996, et, semble-t-il, reconduites par la suite), la généralisation massive des détaxations, décidée par le Président de la République au milieu de l'année 2003 et entérinée sans débat par l'Assemblée Nationale pour être appliquée en septembre 2003, aurait causé un manque à gagner de plus de 1.000 milliards FMG pour les finances publiques et aurait été à l'origine de la dépréciation de la monnaie malgache². De telles conséquences auraient pu être évaluées si l'adoption de la loi n'avait pas relevé de l'improvisation.

Voilà pourquoi aujourd'hui nous en appelons aux députés en leur rappelant que l'intérêt général doit primer leurs intérêts personnels.

Même au sein d'un parti politique archi-dominant, les débats d'idées ont leur place : entre les députés, entre les députés et le gouvernement. Ces débats doivent être portés à la connaissance du public de manière à permettre une participation de ce dernier.

Procédure d'adoption de la loi de finances 2008

L'élaboration et l'adoption de la loi de finances relèvent de la responsabilité conjointe de l'exécutif et du législatif.

La loi n° 2004-007 du 26 juillet 2004 portant loi organique sur les lois de finances institue le budget programme comme méthode et vise à améliorer les pratiques.

Le projet de loi de finances, qui devrait s'appuyer sur un rapport décrivant la situation économique et financière du pays, devrait être déposé au plus tard le 30 octobre à l'Assemblée Nationale. Celle-ci dispose d'un délai de 30 jours pour l'examiner en première lecture. Si elle ne se prononce pas dans ce délai, elle est censée l'avoir adopté et le projet est transmis au Sénat.

¹ Cf. le Communiqué : « Les entorses aux pratiques budgétaires » du 14 mai 2004, publié dans le recueil du SeFaFi : *Une démocratie bien gérée, décentralisée et laïque, à quelles conditions ?*, pages 10 à 17.

² *Ibidem*, pages 12 à 15.

Le Sénat dispose, pour la première lecture, d'un délai de 15 jours à compter de la transmission du projet. Et chaque Assemblée dispose d'un délai de 15 jours pour chacune des lectures suivantes.

Dans la mesure où la préparation de la loi de finances implique un calendrier et des concertations entre les ministères techniques et le ministère des finances ainsi qu'une consultation des bailleurs de fonds, le SeFaFi rappelle que le secteur privé a constamment demandé à ce que, à ce niveau, les observations et suggestions émises par les divers groupements professionnels qui le composent soient prises en considération.

Si le SeFaFi rappelle cette procédure, c'est dans l'espoir que les différents acteurs assumeront leurs responsabilités et que la session budgétaire de l'Assemblée Nationale et du Sénat donnera lieu à des débats significatifs.

Ces considérations nous amènent à une réflexion sur le rôle spécifique de la société civile dans le processus budgétaire ou encore dans d'autres domaines comme le suivi de la gestion par l'Etat des ressources naturelles du pays ou encore la surveillance des marchés publics qui restent le premier vivier de malversations financières. Cette question sera traitée dans un prochain communiqué.

Antananarivo, le 27 octobre 2007