



UNIVERSITE D'ANTANANARIVO
FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION ET DE
SOCIOLOGIE
DEPARTEMENT ECONOMIE

Second cycle promotion sortante

Mémoire de maîtrise ès sciences économiques

**ANALYSES ECONOMIQUES DE L'INTERVENTION ET DE L'allocation des ressources de
L'ETAT DANS LE PROCESSUS DU
DEVELOPPEMENT**

Présenté par : DODO Antonio

Sous la direction de :

Monsieur Eric MANDRARA

Date de soutenance : 07 Février 2005

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

LISTE DES ABREVIATIONS

1

INTRODUCTION

PARTIE I : APPROCHES THEORIQUES DE L'INTERVENTION DE L'ETAT

2

ET SON EVOLUTION

Chapitre I : Rôles de l'Etat

2

I -1- Les classiques

2

I -2- Les néoclassiques

3

I -3- Les keynesiens

3

I -4- Les publics choices

4

Chapitre II : Les renouveaux des analyses de l'intervention de l'Etat et le

5

poids économique de l'Etat contemporain

II -1- La réhabilitation du rôle de l'Etat

5

II -1-1- La nouvelle économie classique : La théorie de la croissance

5

II -1-2- L'Etat selon Philippe Delmas

7

II -1-3- La nouvelle micro-économie

7

II -2- Le poids économique de l'Etat contemporain

8

II -2-1- Le développement de l'Etat providence

8

II -2-2- La mesure de l'intervention de l'Etat par les prélèvements

9

obligatoires

Chapitre III : Justifications économiques et sociales de l'intervention de l'Etat

10

III -1- Justifications économiques de l'Etat et l'allocation des ressources

10

dans le cas de la défaillance du marché

III -1-1- Les biens publics ou biens collectifs

10

III -1-2- L'asymétrie d'information

11

III -1-3- Les externalités ou les effets externes

11

III -1-4- Les concurrences imparfaites : monopole

12

III -2- Justifications sociales de l'intervention de l'Etat

14

III -2-1- Economie du bien être social

14

III -2-2- Economie de la Justice sociale

16

III -2-3- Intervention publique et intérêt général

19

21

III -2-4- Les fonctions de l'Etat

Chapitre IV : Limites et quelques critiques de l'intervention de l'Etat

27

IV -1- Limites

27

IV -1-1- La difficulté d'identifier les préférences collectives et l'intérêt

27

général

IV -1-2- Les délais d'action et d'obtention des résultats

28

IV -1-3- La contrainte extérieure

28

IV -1-4- Les pressions exercées sur les pouvoirs publics

28

IV -2- Quelques critiques

28

PARTIE II : INTERVENTION DE L'ETAT ET L'ALLOCATION DES

RESSOURCES DANS L'ECONOMIE : CAS DE MADAGASCAR

Chapitre I : Evolution de la situation économique et de la pauvreté et le défis	30
de l'Etat	
I -1- Situation de la pauvreté	30
I -2- Situation économique actuelle	32
I -2-1- Taux de croissance	32
I -2-2- Taux de change et taux d'inflation	34
I -2-3- Finances publiques	35
I -2-4- Dettes publiques	38
I -3- Les objectifs de développement	38
I -3-1- Objectifs globaux	38
I -3-2- Perspectives pour 2004	39
Chapitre II : Aperçu sur les ressources et l'orientation des dépenses de l'Etat	42
dans l'optique de développement	
II -1- Recettes publiques	42
II -1-1- Eléments de recettes budgétaires	42
II -1-2- Evolution des recettes budgétaires	42
II -1-3- Choix des ressources publiques	43
II -2- Dépenses publiques	44
II -2-1- Eléments de dépenses publiques	44
II -2-2- Evolution des dépenses publiques	44
II -2-3- Choix des dépenses publiques	46
Chapitre III : Les domaines d'intervention de l'Etat	48
III -1- Programme de l'Etat	48
III -1-1- Rétablissement d'un Etat de droit et bonne gestion publique	48
III -1-2- Promotion d'une croissance économique à base sociale très	49
élargie	
III -1-3- Promotion des systèmes de sécurisation humaine et	51
matérielle et de protection sociale élargie	
III -2- Coût et financement	55
III -3- Evaluation du programme	56
III -4- La réduction de la pauvreté et les objectifs de développement du	57
millénaire	
Chapitre IV : Analyses et suggestions	59
CONCLUSION	64
ANNEXES	
BIBLIOGRAPHIES	

REMERCIEMENTS

Avant toutes choses, j'aimerais remercier **Dieu** qui m'a donné la force d'accomplir ce mémoire, Il est toujours là pour moi,

Je tiens aussi à remercier **Monsieur Eric MANDRARA** pour avoir accepté de diriger ce mémoire de maîtrise et pour les conseils efficaces qu'il m'a proposés

Je tiens à remercier toutes les personnes ou institutions qui, de loin ou de près, m'ont prêté assistance à la réalisation de ce présent mémoire.

Je remercie très vivement mes parents, toute ma famille qui étaient toujours là pour moi, qui m'ont offert jusqu'ici leur soutien autant moral que financier

Mes remerciements s'adressent également au :

- **Corps professoral du Département Economie**
- **Responsables du Centre d'études économiques (CEE)**
- **Centre de documentation d'INSTAT**
- **Centre de documentation de la STA**

LISTE DES ABREVIATIONS

- AGOA : Africa Growth and Opportunities Act
- CSB : Centre de Santé de Base
- DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
- DTS : Droit de Tirages Spéciaux
- FCV : Fonds de Contre Valeur
- GBM : Groupe Banque Mondiale
- IBS : Impôts sur les Bénéfices des Sociétés
- IDE : Investissement Direct Etranger
- IPPTE : Initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés
- IRCM : Impôts sur les Revenus des Capitaux Mobiliers
- MID : Marché Interbancaire de Devises
- ODM : Objectifs de Développement du Millénaire
- OMC : Organisation Mondiale du Commerce
- PIB : Produit Intérieur Brut
- SAP : Stratégie d'Assistance aux Pays
- TVA : Taxe à la Valeur Ajoutée
- ZIFE : Zones Industrielles Franches pour l'Exportation

– INTRODUCTION

L'Etat se définit comme une entité politique dotée de pouvoir institutionnalisée et un détenteur de monopole de la contrainte physique légitime ; unité institutionnelle au sein du secteur institutionnel « administrations publiques » ; et un agent qui assure, selon R. Musgrave, trois fonctions destinées à corriger les mécanismes du marché qui ne sont pas spontanément et nécessairement compatibles avec les choix sociaux : allocations des ressources, redistribution des revenus et stabilisation de la conjoncture¹.

Dans l'histoire de la pensée économique, on observe un véritable mouvement cyclique concernant l'importance que les auteurs veulent donner à l'Etat dans une économie de marché. L'intervention de l'Etat peut être justifiée si l'Etat parvient à améliorer la satisfaction des besoins de la collectivité et à allouer efficacement les ressources rares.

L'intervention de l'Etat n'a cessé de croître et elle s'apparente par une augmentation de plus en plus importante des dépenses publiques actuelles qui peuvent être nécessaires au processus de développement.

Le présent mémoire intitulé : « Analyse économique de l'intervention et de l'allocation des ressources de l'Etat dans le processus du développement » a pour objectif de mettre en évidence le rôle important que peut jouer l'Etat par l'allocation des ressources compte tenu des instruments dont il dispose afin d'atteindre les objectifs de développement économiques.

Appliquant les principes de base de l'approche économique, notre réflexion sera organisée autour de deux parties. La première partie traitera les différentes approches théoriques de l'intervention de l'Etat dans le développement économique et du champ d'activités publiques. La deuxième partie sera consacrée à l'étude pratique, en particulier, le cas de Madagascar. Pour mieux comprendre, nous allons

¹ Lexique d'économie. DALLOZ. Edition 1999

décrire la situation sociale et économique du pays et voir par la suite les analyses et les suggestions.

PARTIE I : APPROCHES
THEORIQUES DE L'INTERVENTION
DE L'ETAT ET SON EVOLUTION

PARTIE I: APPROCHES THEORIQUES DE L'INTERVENTION DE L'ETAT

CHAPITRE I: ROLES ECONOMIQUES DE L'ETAT

L'Etat est un thème central de la théorie économique. Les économistes s'opposent sur la légitimité de ses interventions. En effet , ceux qui croient aux vertus régulatrice du marché veulent limiter fortement son rôle dans l'économie , alors que les économistes qui considèrent que le marché est injuste et imparfait voudraient que l'Etat s'y substitue.

I -1- Les classiques

Pour les économistes classiques_traditionnels, l'Etat doit être un Etat minimal . Ils considèrent que l'Etat doit éviter toute intervention susceptible de fausser les mécanismes du marché et de contrarier les effets de la main invisible. Mais ces économistes , parmi eux Adam Smith, admettent l'intervention de l'Etat. Adam Smith: « dans le système de la liberté naturelle , le souverain n'a que trois devoirs à remplir. Le premier, c'est le devoir de défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion de la part des autres sociétés indépendantes . Le second, c'est le devoir de protéger , autant que possible , chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre ou bien le devoir d'établir une administration exacte de la justice. Et le troisième , c'est le devoir d'ériger et d'entreprendre certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt privé d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait jamais les porter à ériger ou à entreprendre , parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense ,quoiqu'à l'égard d'une grande société ce profit fasse beaucoup plus qu'en rembourser la dépense² ».

² AdamSmith, Recherche sur la nature et les causes de la richesse des nations. Gallimard 1990

I -2- Les néoclassiques

La théorie néoclassique postule que le problème central de l'économie est l'affectation des ressources rares aux besoins de différents individus qui composent la société. Elle suppose qu'il existe un système de prix qui fixe le rapport d'échanges entre les biens .

Donc , l'Etat doit faciliter le fonctionnement du marché; il doit créer les conditions propices à la concurrence pure et parfaite et veiller au respect de celle ci. L'Etat doit favoriser la libre entreprise , créer un cadre légal pour les sociétés et empêcher la formation de monopole.

Pour Arthur Pigou, l'intervention économique de l'Etat est nécessaire car l'Etat a pour objectif l'efficacité économique . Il est soucieux de l'intérêt général . L'existence de défaillances du marché(externalité, asymétrie d'information, biens publics, monopole) mis en évidence dans le cadre de l'économie du bien être, justifie l'intervention de l'Etat. L'Etat doit donc par la réglementation influencer sur le comportement des producteurs et des consommateurs . Dans ce cas , sa démarche est normative et elle vise à atteindre une allocation des ressources optimales de type parétien.

I -3- Les keynésiens

Keynes affirme que pour corriger les déséquilibres du système , l'Etat doit intervenir dans l'économie. Sur le plan macro-économique , les keynésiens ne cherche pas à justifier l'existence de l'Etat dans l'économie du marché , mais ils lui confèrent un rôle de pilotage à court terme du mécanisme économique . Ainsi en cas de sous emploi , il est dans l'obligation de mener une politique de relance afin d'augmenter la demande effective.

Selon Keynes , l'Etat devrait faire exactement le contraire de ce que font les agents économiques c'est à dire que quand le revenu national diminue ,que les dépenses privées est entrain de diminuer , il faut que l'Etat soutienne activement l'économie en injectant des dépenses supplémentaires pour soutenir la demande

effective. Inversement, en présence de surchauffe économique c'est à dire lorsque le revenu s'emballe ,lorsque les prix augmentent rapidement et que l'investissement dépasse les possibilités d'épargne, l'Etat doit réduire ses dépenses afin de limiter la surchauffe.

D'après Keynes : « les deux vices marquants du monde économique où nous vivons sont le premier que le plein emploi n'y est pas assuré , le second que la répartition de la fortune et du revenu y est arbitraire et manque d'équité³ » . Donc seul l'Etat est en mesure d'assurer ces deux problèmes.

I -4- Les publics choices

Ces économistes annoncent que l'intervention de l'Etat doit se limiter à garantir les droits de propriété.

James Buchanan affirme que : « pour l'individualiste , l'idéal est l'anarchie , réaliste , il doit toutefois admettre la nécessité d'une agence d'exécution du droit , d'une collectivité , d'un Etat ⁴».

L'Etat doit être le dépositaire de deux fonctions biens distincts: la protection et la production.

Le rôle de l'Etat protecteur est de faire respecter les droits de propriété et les contrats. Il doit démasquer ceux qui contreviennent aux droits de propriété puis les sanctionner et cela en toute impartialité. Selon James Buchanan: « pour accomplir son rôle d'application de la loi, l'Etat devrait embaucher des experts , des savants qui cherchent la « vérité » et qui scrutent les faits , des gens qui ont une formation spécialisée en droit.

³ John M.Keynes : Théorie général de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie

⁴ James Buchanan, Les limites de la liberté

*CHAPITRE II: LE RENOUVEAU DES ANALYSES DE L'INTERVENTION
DE L'ETAT ET LE POIDS ECONOMIQUE DE L'ETAT CONTEMPORAIN*

II -1- La réhabilitation du rôle économique de l'Etat

II -1-1- La nouvelle économie classique

La théorie de la croissance endogène, qui a été élaborée par les nouveaux économistes classiques, accordent une place importante aux autorités publiques. En effet, ils considèrent que la croissance est un phénomène cumulatif dans lequel l'Etat a un rôle à jouer. La théorie de la croissance endogène peut emprunter quatre voies:

- Paul Romer et l'accumulation des connaissances

Selon Romer, l'accumulation des connaissances est un facteur endogène de croissance. Ici, Romer reprend en partie la théorie du « learning by doing » formulée par K Arrow. Il affirme que « c'est en produisant qu'une économie accumule spontanément les expériences et donc des connaissances. Plus la croissance est forte, plus l'accumulation d'expérience et de savoir faire est forte, ce qui favorise la croissance⁵ ». Donc on peut constater que l'accumulation de connaissance a de nombreux effets externes car en produisant, une société accumule des connaissances qui vont lui permettre d'être plus compétitive mais qui vont servir aussi aux sociétés qui l'entourent par effet d'imitation ou par acquisition de main d'oeuvre ayant acquis de savoir faire.

- Becker et l'accumulation de capital humain

la théorie du capital humain énoncée par Becker accorde une place importante à l'éducation et à la formation professionnelle qu'il considère comme des investissements que les individus rationnels cherchaient à optimiser⁶. Car, en

⁵ Learning by doing : Apprentissage par la pratique qui désigne les formes d'accroissement du savoir dérivant de l'activité productive, par opposition à des activités spécifiques comme l'éducation, la recherche...

⁶ Nouvelles théories de la croissance. Page 53. Edition 1997

majeur partie , la croissance économique repose sur des effort en formation individuels et sociaux.

L'accumulation du capital humain a des conséquences externes puisque niveau d'éducation d'un individu joue non seulement sur sa propre productivité , mais aussi sur celle de ces partenaires. Ainsi , par effet de réseau , un niveau d'éducation est d'autant plus efficace qu'il permet d'interagir avec d'autres personnes présentant ce même niveau.

- Paul Romer et l'accumulation de capital technologique

Ici, l'idée de Romer est intégrée la technologie dans le facteur de production et ce facteur est endogène. Puisqu'il affirme que c'est l'innovation et la recherche-développement qui constituent un des facteurs stimulant de la croissance c'est à dire plus les efforts de recherche-développement sont importants , plus la croissance est forte ; plus la croissance est forte , plus les efforts consacrés à la recherche-développement peuvent être considérables⁷.

- Barro et les dépenses d'infrastructures publiques

D'après Barro, la dépense public est directement productive et elle doit être considérée comme un des facteurs de la fonction de production. Donc , le secteur public devrait contribuer à la réalisation d'infrastructures en matière de transport et de communication car ces dépenses ont un effet cumulatif c'est à dire d'augmenter la croissance.

On peut constater qu'à travers cette théorie , les différentes accumulation dégagent des effets externes qui justifient l'intervention de l'Etat . L'Etat peut être considéré comme la source des différentes accumulations de capital. Par une politique qui a pour cible la formation et l'éducation , l'Etat améliore l'efficacité du capital humain et peut en même temps faciliter l'accumulation de connaissances et expériences . L'Etat joue aussi un rôle considérable au niveau de la technologie car

⁷ Nouvelles théories de la croissance. Page 51-76. Edition 1997

il peut , non seulement , organiser le système des brevets ,mais aussi, participer à l'effort de recherche-développement.

L'approche de Barro sur l'infrastructures publiques nécessite une intervention de l'Etat car par une politique industrielle appropriée , il pourrait favoriser la croissance sur une longue période contrairement au marché qui est un instrument efficace de la régulation du court et moyen terme⁸. Ici, il ne s'agit pas de se substituer l'Etat au secteur privé mais d'améliorer sa croissance en entretenant les infrastructures et en contribuant à l'accumulation des facteurs qui sont considérés comme endogène par sa participation à l'investissement ,à la formation et à la recherche-développement.

II -1-2- L'Etat selon Philippe Delmas

Philippe Delmas soutient que le marché privilégie le court terme et conjoncturel; la logique des marchés n'est pas forcément convenable aux changements structurels. D'où , l'importance qu'accorde cet économiste à l'Etat parce qu'il doit garantir la continuité. Les théories économiques nous enseignent que les grands investissements comme la modernisation de l'appareil de production par exemple n'est rentable qu'à moyen et long terme . Donc , seule une grande institution comme l'Etat peut accorder aux entreprises le temps nécessaire à la réalisation d'une stratégie d'investissement .

il annonce que , l'Etat reste maître des horloges . P. Delmas affirme que : « la logique de l'action future est que l'Etat soit le garant des horloges , grâce auquel la lenteur nécessaire est donnée pour la gestion du future⁹ ».

II -1-3- La nouvelle micro-économie

La nouvelle micro-économie s'intéresse à l'opportunisme des agents économiques et à asymétrie d'information . Laisser librement fonctionner le marché peut induire des effets pervers comme la sélection des mauvais emprunteurs au

⁸ Nouvelles théories de la croissance. Page 105. Edition 1997

⁹ Philippe Delmas, Le Maître des horloges

niveau du marché bancaire ou la fixation de salaires supérieurs aux salaires d'équilibre et induisant donc du chômage par exemple. Les agents économiques qui participent à l'échange n'ont pas intérêt à respecter leurs engagements ni à révéler toute l'information dont ils détiennent.

Dans ce cas , l'Etat se doit intervenir par des procédures qui permettent de révéler les informations car cette théorie fait l'objet d'une étude des moyens employés pour inciter des agents qui disposent d'une information privée à la révéler.

Dans un cadre collectif , l'imposition des règles et la mise en place des incitations diverses par l'Etat sont nécessaires pour rendre efficace les contrats .

II -2- Le poids économique de l'Etat contemporain

II -2-1- Le développement de l'Etat providence

Pendant la période classique , le rôle de l'Etat se limitait à des fonctions régaliennes (armée, justice,...) correspondant à la conception de l'Etat gendarme. Ce n'est qu'au cours de la première moitié du XX^e siècle que l'Etat trouve ses fonctions économiques et sociales. Après la deuxième guerre mondiale avec l'apparition de l'Etat providence , la présence de l'Etat dans l'économie est devenue de plus en plus importante.

Au sens large , l'expression Etat providence est utilisée pour désigner les interventions économiques et sociales de l'Etat . Par contre ,un Etat gendarme est un Etat protecteur puisqu'il garantit le droit de propriété ect... L'Etat providence est une extension de l'Etat gendarme ou Etat protecteur et que l'Etat providence s'est de plus en plus développé à cause des crises qui se sont produites .

L'Etat providence est une conception de l'intervention publique selon laquelle l'Etat doit jouer un rôle actif dans la recherche du progrès économique et social.

L'expression Etat providence a une justification théorique d'origine Keynésien .Le développement de plus en plus de l'Etat peut être caractérisé par:

- l'extension des domaines d'intervention de l'Etat

- la croissance des dépenses publiques (constatation faite par Wagner)
- la croissance des prélèvements obligatoires .

II -2-2- La mesure de l'intervention de l'Etat par des prélèvements obligatoires

On peut constater actuellement que l'intervention publique semble attachée à des prélèvements importants sur la production nationale destinés à financer les dépenses publiques par exemple: dans les pays développés , l'intervention moderne de l'Etat moderne nécessite un prélèvement de plus de 40% sur le PIB. Ce phénomène peut être expliqué par la loi de Wagner sur les dépenses publiques . Selon Wagner , les dépenses publiques croissent plus vite que l'activité économique. L'explication fournie repose sur les phénomènes d'industrialisation , d'urbanisation , de montée du niveau de vie qui entraînent un accroissement des réglementations publiques , des dépenses sociales et des investissements d'infrastructures et de recherche plus que proportionnelle à l'augmentation de la production.

CHAPITRE III : JUSTIFICATIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES DE L'INTERVENTION DE L'ETAT

III -1-L'Etat et l'allocation des ressources dans le cas de la défaillance du marché

III -1-1- Les biens publics

Les biens qui ne sont pas rares ou qui ne sont pas divisibles ne peuvent faire l'objet d'un marché: ce sont des biens publics. On parle de biens publics purs lorsqu'ils possèdent deux caractéristiques suivantes:

- La non rivalité :c'est à dire que l'utilisation du bien par un individu ne réduit pas l'utilisation par un autre ;

-L'impossibilité d'exclusion: ce qui signifie que nul ne peut être tenu à l'écart de la consommation du bien.

BIENS	EXCLUABLE	NON EXCLUABLE
DIVISIBLE	bien privé pur	ressource collective
NON DIVISIBLE	bien collectif mixte	bien collectif pur

L'existence de biens publics est l'une des défaillances du marché. En effet, le marché ne permet pas de les financer, même s'ils sont utiles. L'objet le plus ancien et le plus universel des interventions de la puissance publique est de financer les biens publics.

III -1-2- L'asymétrie d'information

Le bon fonctionnement du marché nécessite une autre condition qui repose sur la bonne information de ceux qui y participent. Une supériorité ou une infériorité de qualité d'information sur les biens échangés entre les offreurs et demandeurs peut, en effet, empêcher l'équilibrage spontané de l'offre et de la demande.

L'information n'est pas un bien comme les autres. Elle est coûteuse à produire et difficile à vendre puisqu'elle peut circuler sans coût une fois qu'elle existe. Ainsi, elle s'apparente à un bien public. Tant que l'information public peut être nécessaire pour rendre possible la production de certaines informations au moins en délimitant les droits de propriété sur celle-ci comme les droits d'auteur, les brevets...

III -1-3- Les effets externes ou externalités

Par définition, les externalités peuvent être considérées comme des avantages (externalités positives) ou des inconvénients (externalités négatives) résultant pour les tiers d'opérations mettant en jeu d'autres agents. En d'autres termes, c'est une situation où l'action d'un agent ou d'une entreprise a des conséquences pour les autres.

La présence d'externalités entraîne une divergence entre le coût marginal privé lié aux conséquences pour l'auteur de l'action et le coût marginal social qui tient compte des conséquences pour tous les membres de la société. Les prix du marché reflètent des utilités ou des coûts privés tandis que l'optimum social est fondé sur les utilités ou les coûts sociaux. La nécessité de l'intervention publique est d'obliger les individus à internaliser les externalités dont ils sont responsables et à éliminer ainsi les causes des divergences entre l'équilibre et l'optimum. Cette intervention peut prendre la forme soit d'une politique de taxation destinée à agir sur le système de prix (taxe ou subvention) soit d'une tarification optimale imposée à des entreprises préalablement nationalisées ou réglementées.

D'après Pigou, il faut que l'Etat taxe les agents à effets externes négatifs et subventionne les agents à effets positifs. Contrairement à Pigou, Ronald Coase avance que l'Etat ne doit pas intervenir directement dans l'économie, c'est à dire taxer et subventionner les agents à effets externes, modifiant dès lors la répartition de revenus¹⁰. En revanche, il est nécessaire que l'Etat définisse les droits de propriété. L'Etat n'a à intervenir que si les droits de propriété ne sont pas respectés.

Pour être en mesure de rétablir les conditions d'un échange optimal en face d'externalité, il est utile que l'autorité publique possède d'une information exhaustive sur les préférences individuelles car elles jouent un rôle primordial dans la détermination du niveau Pareto optimal de production de biens publics.

III -1-4- Concurrence imparfaite: monopole

Les imperfections de la concurrence proviennent souvent de la concentration des entreprises.

Un marché est en concurrence pure et parfaite s'il remplit les cinq conditions suivantes: l'atomicité du marché, l'homogénéité du produit, libre entrée dans l'industrie, parfaite transparence du marché et parfaite mobilité des facteurs de production. Or on sait que ces conditions ne sont jamais idéalement respectées et le marché parfait est une référence parfaite dont la réalisation s'approche plus ou moins. Lorsque la réalité est trop éloignée de ce marché parfait, comme la situation de monopole qui est un cas extrême de la concurrence imparfaite, elle réduit la capacité du marché à assurer l'équilibre de coût marginal et de l'utilité marginale. Puisqu'en situation de non concurrence, la rencontre des volontés ne garantit pas le bien-être maximum pour la société. Plus la concurrence sur un marché donné est imparfaite, plus ce marché éloigne l'optimum. L'intervention de l'Etat pour renforcer le caractère concurrentiel du marché (comme aux Etats-Unis par exemple contrôle de concentration, imposition des lois antitrust, lutte contre les ententes et les abus de position dominante) peut faire progresser la société vers un optimum entraînant ainsi un rapprochement entre le prix des biens échangés et leur coût marginal.

¹⁰ Ronald Coase, Problème du coût social 1960. Prix Nobel 1991

DEFAILLANCES DU MARCHE ET INTERVENTION DE L'ETAT

Résumé

	<i>Les défaillances</i>	<i>Justification de l'intervention</i>		<i>Mode d'intervention</i>	
<i>Défaillances du marché</i>	Imperfection de la concurrence		Maintien d'un degré de concurrence satisfaisant		Règles de concurrence et de consommation
	Biens collectifs		Non exclusion des services collectifs purs. Problème de tarification		Production de services publics. Perception
	Externalités (positifs ou négatifs)		Non prise en compte des effets collectifs et sociaux par le marché		Reglementation. Fiscalité
	Concurrence imparfaite et rendements croissants		Existence de monopoles naturels, inefficacité du marché		Production par le secteur public. Tarification

III -2- Justifications sociales de l'intervention de l'Etat

III -2-1- Economie du bien-être sociale

III -2-1-1-Optimum de Pareto

L'optimum de Pareto est une situation où on ne peut améliorer la situation d'aucun individu sans diminution du bien être pour au moins un autre individu c'est à dire une situation où ,quoi qu'on fasse , il n'est plus utile de transformer des biens ou des services par la production ou l'échange. Donc , il est atteint lorsqu'il n'est plus possible de faire mieux en améliorant la situation d'un nouvel agent sans diminuer la satisfaction d'un autre .

Lorsqu'une situation est un optimum de Pareto , la situation correspondante à l'efficacité maximale est obtenue . Pareto fournit ainsi un critère commode permettant de séparer les objectifs d'allocation efficace et de redistribution la plus juste pour la collectivité.

Pour parvenir à l'optimum, il est nécessaire que les facteurs de production soient utilisés de manière optimale et que les taux marginaux de substitution technique soient identiques pour toutes les entreprises. S'ils sont différents, cela indique que dans une situation donnée deux entreprises pourraient augmenter leurs productions en s'échangeant des facteurs de production ; qui éloignerait la situation optimale. Il faut aussi que les biens soient répartis de manière optimale entre les ménages et donc que les taux marginaux de substitution de deux biens quelconques soient identiques pour tous les ménages. Enfin, il faut une répartition optimale de la production globale entre les biens : le taux marginal de transformation qui est égal à la quantité d'un produit que la collectivité doit sacrifier pour produire un autre produit soit identique pour deux produits quelconques au taux marginal de substitution .

Dans certaines situations , le marché ne remplit pas son rôle d'allocation optimale des ressources car seul le marché en situation de concurrence pure et parfaite offre un optimum au sens de Pareto. Dans certains cas, le marché peut être inefficace qui justifieraient certains modes d'intervention économique de l'Etat dans l'économie de marché.

La théorie de l'optimum parétien réaffirme l'idée d'un Etat minimal surtout avec le second théorème de bien être démontrent l'équivalence entre équilibre général concurrentiel et le bien être collectif . Toutefois, la théorie néoclassique, avec Bowen- Lindhal- Samuelson, prend conscience de l'inefficacité de l'économie de marché à couvrir tous les besoins de l'homme à partir du seul mécanisme d'allocation par les prix. Elle reconnaît l'importance de la présence publique en matière d'allocation des ressources puisque le marché est soumis à des défaillances.

III -2-1-2- L'économie du bien être

Selon Pigou, l'Etat est meilleur juge que les agents économiques . Il doit inciter les individus à épargner pour ne pas prendre trop de risque afin de favoriser la croissance parce que certains agents à anticipation peuvent être faussés sur leurs prévisions de la situation économique.

Le bien être dépend de la répartition des revenus . Pigou affirme « qu'une unité monétaire apporte plus de satisfaction à un pauvre qu'à un riche (utilité marginale décroissante de la monnaie) ¹¹ ». La redistribution est donc légitime et améliore l'optimum au sens de Pareto tant qu'elle n'est pas préjudiciable à la production globale .Pigou affirme aussi que « tant que le revenu global ne diminue pas, toute augmentation dans un large éventail, du revenu réel dont jouissent les classes les plus pauvres, aux dépens d'une réduction égale du revenu possédé par les classes les plus riches, entraîne à coup sûr, un accroissement du bien être ».

III -2-1-3- Théorème de Bowen-Lindhal-Samuelson

L'Etat est assimilé à un planificateur central. L'Etat fait l'objet d'une maximisation du bien être des usages des services publics en tenant compte de leur poids fiscal affectif sensé correspondre au montant désiré d'impôt. Il s'agit pour l'Etat d'une maximisation d'une fonction d'utilité collective. L'Etat doit alors

¹¹ Pigou, The economics of Welfare (L'économie du bien être) 1920

respecter une contrainte d'équilibre budgétaire (principe d'équivalence: individualiser l'effort fiscal en fonction de la consommation individuelle et de l'utilité retirée d'une consommation) associé à la règle de gestion optimale c'est à dire l'Etat doit ajuster ses dépenses au niveau de richesse du pays tout en remplissant ses fonctions fondamentales. L'Etat doit ajuster recettes et dépenses aux mouvements conjoncturels.

III -2-2- Economie de la justice sociale

Souvent , l'économie publique se réfère à trois types de la justice sociale afin d'analyser la portée des décisions publiques en matière de la justice sociale : vision utilitariste, vision contractualiste, vision égalitaire.

III -2-2-1- La vision utilitariste

Cette vision repose sur le principe de l'utilité. La justice sociale consiste à assurer « le plus grand bonheur pour le plus grand nombre c'est à dire une maximisation de la somme des utilités individuelles dans la société. On constate que le juste et l'utile coïncident. Seules sont justes les mesures de redistribution qui permettent d'augmenter la somme des utilités individuelles.

III -2-2-2- la vision contractualiste

Cette vision part de l'idée qu'en acceptant de vivre en société ,chacun adhère à un contrat social implicite. Pour déterminer le critère de justice sociale qui fonde ce contrat social, il faut que chacun fasse abstraction de sa place et de ses intérêts dans la société, de ses forces et de ses faiblesses individuelles. La justice sociale consiste à maximiser l'utilité des plus défavoriser . Pour eux , la redistribution publique des riches vers les pauvres doit s'arrêter lorsque la perte d'utilité liée à

l'opération de redistribution est tellement importante que tous en subissent les conséquences, y compris les moins favorisés.

III -2-2-3- Vision égalitariste

Pour les égalitaristes, la redistribution doit se poursuivre contrairement aux contractualistes, même si cette redistribution se traduit par un appauvrissement des pauvres tant que subsistent les écarts de bien-être. Selon Rawls, le bien-être de la collectivité dépend du bien-être des individus dans le long terme¹². La vision égalitariste a pour objectif l'instauration de l'égalité absolue en matière politique et sociale et qui préconise l'intervention de l'Etat pour supprimer les inégalités.

LES COURBES D'INDIFFERENCES SOCIALES

Ces trois visions de la justice sociale peuvent être représentées graphiquement. Dans ce cas, on se place dans une société à deux individus ou groupes d'individus, A et B. Les préférences individuelles en matière de répartition du bien-être entre A et B peuvent être représentées par une courbe d'indifférence sociale : une courbe d'indifférence sociale représente l'ensemble des situations, en terme de répartition de l'utilité entre A et B, le « juge » chargé de définir la juste répartition de l'utilité, est indifférent. Le « juge » est indifférent à toute modification de la répartition entre A et B représenté par le passage d'un point à un autre du graphique situés sur la même courbe d'indifférence. Tout point situé au nord-est (en haut et à droite) d'une courbe d'indifférence ou d'un point donné est jugé meilleur. Tout point situé au sud-ouest est jugé moins bon.

La courbe d'indifférence sociale indique combien d'unités d'utilité de A le « juge » est prêt à sacrifier pour accroître d'une unité de B.

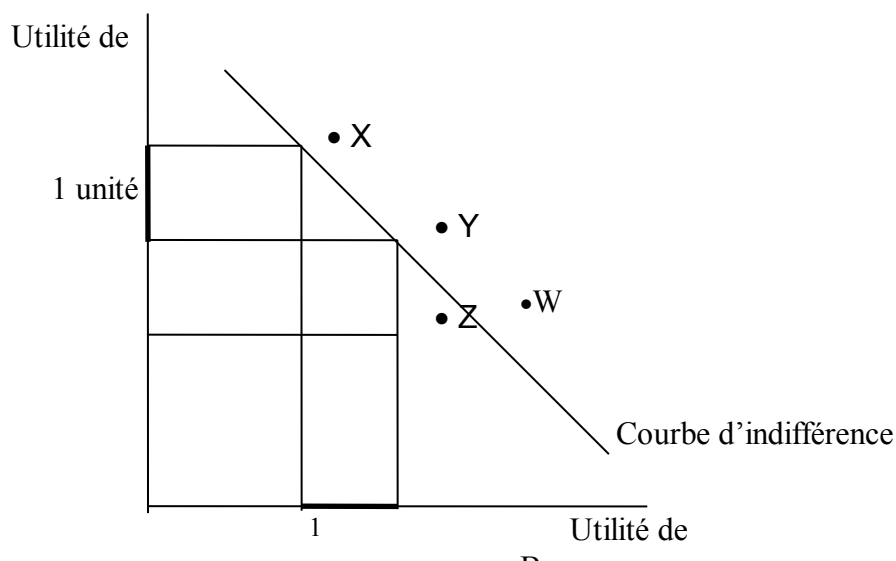
-Pour un « juge » utilitariste:

La forme de la courbe d'indifférence est une droite : il n'est juste d'améliorer l'utilité de B d'une unité que si le coût de la redistribution n'est pas supérieur pour A à une unité d'utilité. Dans le graphique ci-dessous, l'utilitariste est indifférent entre le

¹² Economie publique : Analyse économique des décisions publiques. Edition 1997

point X, où la répartition de l'utilité est très inégale, et le point Y, où elle est moins inégale: la passage de X à Y permet d'accroître d'une unité l'utilité de B, au prix

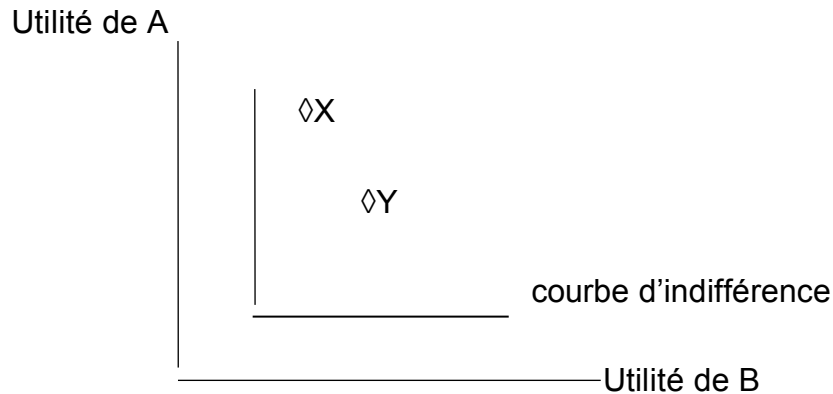
d'une unité d'utilité pour A. La somme d'utilité est inchangée. L'utilitariste est indifférent à la mesure de redistribution qui conduit de X à Y (réduction de l'inégalité, sans coût en terme d'utilité totale), ou inversement à la mesure qui conduit de Y à X (accroissement de l'inégalité, sans coût en terme d'utilité totale). Par contre, l'utilitariste jugerait injuste le passage de X à Z. L'accroissement d'une unité d'utilité pour B se traduirait en effet par une perte d'utilité pour A supérieure à une unité. La somme d'utilité reculerait. A l'inverse, l'utilitariste approuverait le passage de X (ou Y) à W, où la perte d'utilité est plus que compensée par le gain d'utilité de B : l'utilitariste ne peut qu'approuver une mesure qui accroît l'utilité totale et qui se trouve réduire l'inégalité.



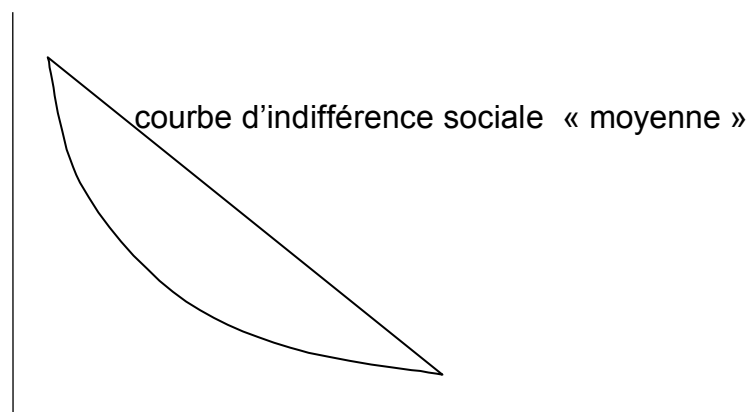
-Pour la vision contractualiste:

La courbe d'indifférence d'un individu appliquant la critère contractualiste de la justice sociale, par contre, a une forme de L. Aucun gain d'utilité du riche ne pourrait justifier la perte d'une seule unité d'utilité pour le pauvre. Ainsi, dans le graphique ci-dessous, le passage de X à Y serait approuvé par un contractualiste (car l'utilité du pauvre, B, progresserait) et rejeté par un utilitariste (la perte d'utilité de A serait plus grande que le gain d'utilité de B). Réciproquement, le passage

de Y à X serait approuvé par un utilitariste (la somme d'utilité progresserait) et rejeté par un contractualiste (car l'utilité de B reculerait). Pour le contractualiste, l'utilité du pauvre compte infiniment plus que l'utilité du riche.



On peut penser que les préférences de la plupart des gens en matière de redistribution des richesses sont intermédiaires entre ces deux visions polaires. Dans les situations où les écarts sont très importants, le critère contractualiste prime (l'essentiel est d'aider les moins favorisés). Dans les situations où les écarts sont peu importants, le critère utilitariste prime (l'essentiel est d'assurer la quantité maximale de bien-être). La courbe d'indifférence « moyenne » (ou la courbe d'indifférence de l'électeur médian) ressemblerait alors à ceci :



III -3- Intervention publique et intérêt général

La plupart des décisions publiques ont un effet de redistribution du bien être : certains y gagnent, d'autres y perdent . Or, pour être optimale au sens de Pareto, ou encore pour être d'intérêt général, une intervention publique ne doit normalement réduire l'utilité individuelle. Au sens strict, l'intervention publique est optimale si

elle augmente le bien être de tous ou de quelques uns sans nuire à personne. Au sens large, une mesure publique utile est optimale qu'à condition qu'elle s'insère dans un contexte politique où les politiques publiques ne sont pas systématiquement biaisées au détriment d'une partie de la population.

Parmi les décisions publiques qui ne sont pas optimales au sens de Pareto, certaines ont un effet d'accroître beaucoup le bien être d'une partie de la population et de ne réduire que faiblement le bien être d'une partie de la population. Dans ces conditions le principe de compensation de Hicks et de Kaldor joue un rôle important dans le changement d'état économique. Selon eux, ce changement peut être intéressant pour la collectivité dans la mesure où les bénéficiaires indemnisent les perdants tout en conservant un avantage résiduel¹³. Ce qui amènerait les décisions publiques à l'optimum.

La compensation des coûts que supporte une partie de la population du fait des décisions publiques peut restaurer le caractère optimal de ces décisions. Les décisions publiques sont rarement à priori strictement optimales. Pour chaque décisions publiques prise individuellement, il y a presque toujours des gagnants et des perdants : c'est l'agrégation de plusieurs décisions publiques qui peut, en balançant les gains et les pertes de tous, restaurer le caractère d'intérêt général des politiques publiques. Mais cette agrégation ne peut se faire qu'au cours de temps. Un gouvernement qui veut rendre optimale chacune de ses décisions serait condamné à la paralysie car chacune de ces décisions serait subordonnée à la mise en place des mesures compensatrices.

Face aux problèmes d'optimisation des décisions publiques, certains économistes libéraux comme les public choices (J.Buchanan et G Tullock) se réfèrent à la théorie des décisions la plus simple qui est le processus de vote. La règle de décision est nombreuse :majorité simple, majorité qualifiée, unanimité...

Pour J Buchanan et G Tullock, le mode idéal de décision est l'unanimité¹⁴. Ils démontre qu'on ne peut descendre au dessous de la majorité absolue. A la majorité

¹³ Lexique d'économie. DALLOZ 1999.

¹⁴ Théories économiques. BREAL. Edition 1999

relative, le nombre des individus insatisfaits dépasse celui des satisfaits, par contre, il démontre qu'entre la majorité absolue et

l'unanimité, on peut trouver un point de majorité optimale c'est à dire un point d'équilibre entre la majorité absolue et l'unanimité . Cette majorité optimale correspond à l'optimum personnel de l'électeur médian¹⁵.

III -4- Fonctions de l'état selon Musgrave

Aujourd'hui, selon R. Musgrave, l'Etat assure trois fonctions principales¹⁶ :

- la fonction d'affectation
- la fonction de redistribution
- la fonction de régulation

Ces trois termes correspondent à trois branches de la théorie économique. La micro-économie permet de définir les conditions de bon fonctionnement des marchés et d'identifier, à contrario, les cas où les marchés sont défaillances. Elle détermine ainsi les bornes de la fonction d'affectation de l'Etat. La macro-économie décrit la fonction de stabilisation de l'Etat. L'économie normative, enfin, traite des questions de redistribution. Elle vise à donner un contenu objectif à la justice sociale et s'efforce d'en déduire des règles d'intervention publique.

III -4-1- La fonction d'affectation

On entend par affectation la prise en charge par l'Etat de répartir et d'allouer les ressources à de secteurs que le marché ne peut financer, comme l'ordre public ou la protection de l'environnement, et de corriger ce faisant des carences du marché.

¹⁵ L'électeur médian est celui qui permet de passer de la minorité à la majorité des voix.

¹⁶ R. Musgrave. The theory of public finance. A study in Public Economic. Mc Graw-Hill Book Co.1959

La fonction d'affectation concerne l'allocation efficace des ressources¹⁷. La fonction d'affectation est assurée par la production du secteur public. Le secteur public regroupe le secteur productif (établissements publics à caractère industriel et commercial, sociétés nationalisées, sociétés d'économie mixte), la fonction publique (administrations centrales et territoriales) et les organismes à financement public (lorsqu'il représente plus de la moitié de leur ressources).

Les justifications d'existence d'un secteur public dans les économies de marché peuvent être caractérisées par:

- la situation de monopole ou de quasi monopole liée à l'ampleur des infrastructures et des équipements comme installations portuaires
- L'importance stratégique pour la nation comme la recherche, l'armement ...
- L'insuffisante rentabilité de certaines activités de secteur public comme la poste , l'électricité...
- Le renforcement de l'efficacité de la politique économique comme des banques.

Mais la tendance actuelle est une réduction de périmètre du secteur public qui s'apparente à la privatisation des entreprises d'Etat relevant du secteur public concurrentiel et ne concerne que des entreprises liées aux grands services publics.

III -4-2- La fonction de redistribution

L'Etat est né d'une activité de pure redistribution. En effet, selon Walras, l'Etat a une fonction redistributive dans une certaine condition que les services d'Etat font l'objet d'une consommation collective. Certes, il faut faire intervenir l'Etat en même temps que l'individu dans la répartition de la richesse sociale par la propriété et d'opérer à son profit un prélèvement sur les revenus des individus par l'impôt.

La fonction de redistribution est liée aux transferts entre agents économiques

¹⁷ Jean Marc LEVERRIER. Les cahiers français N°226, Page 15. Mai-Juin 1986

Au XX^e siècle, la redistribution publique a fortement progressé lors de chacune des deux guerres mondiales, s'appuyant sur l'accroissement des interventions publiques et des prélèvements obligatoires (initialement destinés à financer les conflits). Les mécanismes de redistribution se traduisent par les dépenses

de redistribution (comme les transferts sociaux) des services publics gratuits, des dépenses de sécurité sociales. Les équipements et services collectifs concourant à la redistribution, puisque l'impôt qui les finance même s'il n'est pas proportionnel, pour chaque citoyen, au service que lui rendent ces équipements. Les dépenses qui financent des biens publics : défense, police et justice, route, réseau d'assainissement, ... concourent elle aussi à la redistribution du fait qu'elles ne sont pas financées par des impôts égaux pour tous.

Mais les mécanismes de redistribution ont un coût en bien-être pour la société puisque, lorsqu'un impôt est levé, toutes les transactions qui seraient susceptibles d'apporter un supplément de bien-être inférieur au montant de l'impôt se trouvent empêcher¹⁸.

Depuis quelques années, l'intervention publique s'est accentuée qui s'apparente par une augmentation considérable des dépenses publiques. Cette constatation a été mise en évidence par Adolphe Wagner sous la forme d'une loi de l'extension inexorable de l'activité publique¹⁹. L'explication fournie repose sur les phénomènes d'industrialisation, d'urbanisation, de montée du niveau de vie qui provoquent une augmentation des réglementations publiques, des dépenses sociales et des investissements d'infrastructures et de recherche plus que proportionnelle à l'accroissement de la production.

La redistribution des revenus combine deux types d'effets. On parle de :

-redistribution verticale lorsque les transferts de revenu sont liés au niveau des revenus individuels et tendent à en modifier la répartition dans le sens d'une

¹⁸ François Coelignon. Les cahiers français N°226. Page 19. Mai-Juin 1986

¹⁹ La loi de Wagner, formulée à la fin du XIX^e siècle, établit que les dépenses publiques croissent plus vite que l'activité économique.

réduction des inégalités (progressif de impôt sur le revenu, les exonérations fiscales et les prestations bénéficiant aux titulaires de bas revenu etc...)

-redistribution horizontale ne dépend pas du niveau des revenus individuels,

mais des différences de situation sociale et opère des transferts des personnes plus favorisées vers les moins favorisées.

III -4-3- Fonction de stabilisation ou de régulation

Ici, il est question de la mise en place de politiques économiques par l'Etat entant que le seul acteur a pouvoir intervenir au niveau macro économique. Dans la fonction de stabilisateur, l'Etat doit être capable d'assurer le plein emploi, de favoriser la croissance, d'améliorer la compétitivité au niveau nationale qu'internationale et maîtriser l'inflation²⁰.

Keynes qui est un partisan de l'intervention économique de l'Etat préconise des politiques qui permettent de régulariser l'économie. Les trois grandes politiques préconisées par sont :

- la politique monétaire pour relancer l'investissement
- la politique budgétaire pour assurer le plein emploi
- la politique des revenus pour réduire le chômage

III -4-3-1- la politique monétaire de Keynes

Keynes, dans son oeuvre, accorde un rôle important à la politique monétaire et sur la nécessité d'opter pour des taux d'intérêt faibles de façon à relancer l'investissement. Il pense que, en raison du « paradoxe de la pauvreté au sein de l'abondance », l'Etat doit favoriser de plus en plus l'investissement²¹. En effet, plus une nation est riche, plus la propension à consommer est faible, et donc plus il est nécessaire que l'investissement soit élevé pour que la demande (consommation et investissement) soit suffisante au maintien ou voir même l'augmentation, du niveau de la production et donc de l'emploi.

²⁰ Pierre Morin. Les cahiers français N°226. Page 28. Mai-Juin 1986

²¹ Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie

Cette politique recommandée par Keynes est une politique qui permet d'assurer le plein emploi et de favoriser la croissance en même temps .

III -4-3-2- la politique budgétaire

Keynes opte pour les dépenses sur fonds d'emprunt ; il est pour le déficit public. Selon Keynes, le déficit public permet à l'Etat d'augmenter ses propres investissements et donc ses dépenses, mais sans augmenter ses recettes afin de ne pas nuire à la demande des autres agents économiques par une imposition plus forte.

Le déficit budgétaire pose surtout le problème de son financement. Mais, Trygve Haavelmo affirme que même en équilibre, un budget n'est pas neutre vis à vis de la demande. Il considère que l'Etat a une propension à consommer égale à 1 (ses recettes sont intégralement dépensées, il n'épargne pas) tandis que les agents économiques ont une propension à consommer inférieure à 1. Ainsi, plus le budget est élevé, plus le soutien à la demande globale est fort. Selon le théorème de T Haavelmo : « on a souvent soutenu que la dépense publique, en tant que remède contre le sous emploi, doit être une dépense déficitaire, et non pas une dépense compensée par un montant équivalent d'impôts. En effet, dans ce dernier cas, le gouvernement reprendrait d'une main ce qu'il donne de l'autre .Mais, il est bien connu que cette façon d'agir un volume d'impôt égal à la dépense publique peut conduire à une distribution du revenu qui en retour entraînerait un niveau de consommation nationale plus élevé pour un niveau donné de l'investissement privé. L'effet d'une telle redistribution dépend essentiellement de la différence plus ou moins grande des propensions marginales à consommer et des différences entre les revenus²². »

III -4-3-3- La politique des revenus

L'Etat peut aussi améliorer la demande de consommation en créant des emplois publics, en augmentant les salaires par mesure réglementaire, mais surtout en redistribuant les revenus. En effet, la redistribution peut être une source d'augmentation de la demande globale de consommation parce qu'elle prélève des

²² Trygve Haavelmo, article publié en Octobre 1945 dans la revue Econometrica

revenus aux catégories d'agents économiques favorisés, qui ont une faible propension à consommer, pour les reverser aux autres agents économiques défavorisés ; qui ont une forte propension à consommer

Keynes, dans sa conception, ne rejette pas le système capitaliste, il croit au contraire que l'Etat doit intervenir pour en assurer la pérennité en contribuant à la baisse des taux d'intérêt et acceptant un déficit budgétaire en période de sous emploi. Mais de nombreux libéraux contemporains considèrent que toutes ces mesures sont néfastes à l'économie et que le capitalisme perd son mode de fonctionnement : le marché.

CHAPITRE IV : LIMITES ET QUELQUES CRITIQUES DE L'INTERVENTION DE L'ETAT

IV -1- Limites

Les limites de l'intervention de l'Etat dans l'économie peuvent être résumé en quatre points suivants:

IV -1-1- La difficulté d'identifier les préférences collectives et l'intérêt général

Dans un système démocratique, l'opinion de la majorité peut être considérée comme une expression de l'intérêt général mais l'Etat peut oeuvrer différemment c'est à dire contre la majorité pour l'intérêt général. La difficulté d'identifier les préférences collectives et l'intérêt général a été démontré par Kenneth Arrow sous les noms du théorème d'impossibilité²³. Il affirme qu'il n'est pas possible de définir l'intérêt général à partir des préférences individuelles. Le théorème d'impossibilité s'énonce ainsi: pour un ensemble fini d'individu dans une société et un ensemble fini de projet (au minimum trois), il ne peut exister de règle d'agrégation capable de réunir les cinq conditions suivantes:

- les préférences sociales sont transitives (si $A > B$, et si $B > C$ alors $A > C$), le symbole $>$ signifiant « préféré à »

- les préférences sociales sont compatibles avec le critère de l'optimum de Pareto . Sous cette condition, on admet que si l'ensemble des individus préfère tel état d'une variable à un autre, il en sera alors de même pour la relation de préférence collective;

- Les préférences sociales entre deux projets ne dépendent pas des préférences individuelles sur les autres projets;

- la règle d'agrégation ne relève pas d'une décision de type dictatorial;

²³ Kenneth Arrow, Choix collectifs et préférences individuelles 1951. Prix Nobel 1972
« S'il existe au moins trois situations possibles que les membres de la collectivité puissent classer comme ils l'entendent, toute fonction de bien être collectif doit être soit imposée, soit dictatoriale »

- la règle d'agrégation est définie pour toutes préférences transitives et totales sur l'ensemble des projets.

K. Arrow affirme que les cinq conditions ne peuvent être remplies simultanément. Elles sont trop restrictives pour qu'il soit possible de bâtir une fonction de choix collectif les satisfaisant toutes.

IV -1-2- Les délais d'action et d'obtention des résultats :

Les rigidités de l'Etat prolongent les délais de mise en oeuvre de son action et les résultats ne peuvent être véritablement sentis que plusieurs années après.

IV -1-3- La contrainte extérieure:

Vue la mondialisation actuelle, les opérations économiques s'effectuent désormais dans un cadre mondial et les décisions isolées sont rarement opérantes voire dangereuses.

IV -1-4- Les pressions exercées sur les pouvoirs publics:

la tentative d'influencer les pouvoirs publics par les différents groupes de pressions en leur faveur doit être arbitrée par l'Etat en fonction de l'intérêt général.

IV -2- Quelques critiques

Pour les libéraux, l'Etat est le principal responsable de la crise. L'Etat serait le responsable de la récession économique.

-L'école des choix publics, avec comme représentants G Tullock et J Buchanan, affirme qu'accepter les interventions de l'Etat pour corriger les imperfections du marché signifie de façon arbitraire qu'elles seront plus efficaces que le marché, alors que rien ne le prouve. De plus, selon ces mêmes auteurs, l'Etat opère un effet d'éviction sur le secteur privé puisque tous les revenus que l'Etat prélève seraient mieux utilisés par les entreprises. Ils affirment aussi que l'intervention de l'Etat répond la plus souvent au désir pour les dirigeants de

satisfaire leurs électeurs afin d'être réélus qu'à leur volonté de parvenir à l'intérêt général.

- Les partisans de l'économie de l'offre avec Laffer pense que les interventions de redistribution de l'Etat sont néfastes pour l'économie²⁴ car en prélevant des revenus à ceux qui ont la plus forte propension à épargner pour les distribuer à ceux qui ont la plus forte propension à consommer, l'action diminue l'épargne et diminue aussi l'investissement . De plus, la distribution des revenus sociaux incite des individus à l'oisiveté ou à déresponsabiliser . Les prélèvements élevés sont dissuasifs car les prélèvements ponctionnent les revenus des individus et donc les dissuadent de travailler ou de produire.

-Hayek pense que l'intervention économique et sociale de l'Etat peut conduire à un risque dans la mesure où les dirigeants peuvent être tentés d'étendre leur emprise sur tous les aspects de la vie sociale .

-Friedman de son côté annonce que l'inflation est toujours due à une augmentation excessive de la quantité monétaire par rapport à la production qui est sous la responsabilité de l'Etat qui opte pour un déficit budgétaire ou crée trop de monnaie afin, dans une optique keynésienne de lutter contre le sous emploi ou baisse le taux d'intérêt pour relancer l'investissement .

²⁴ Arthur Laffer, article intitulé « L'expansion », 26 Septembre-9 Octobre 1986.

« Si chaque fois qu'une personne va au bureau, elle reçoit une facture du gouvernement plutôt qu'un chèque de son employeur ; tôt ou tard la personne, même la plus riche et la plus motivée, cessera de se rendre à son bureau. Les hauts taux tuent les totaux »

*PARTIE II : INTERVENTION DE
L'ETAT ET L'ALLOCATION DES
RESSOURCES DANS L'ECONOMIE :
CAS DE MADAGASCAR*

PARTIE II: L'INTERVENTION DE L'ETAT ET L'ALLOCATION DES RESSOURCES DANS L'ECONOMIE : CAS DE MADAGASCAR

CHAPITRE I : EVOLUTION DE LA SITUATION ECONOMIQUE ET DE LA PAUVRETE ET LES DEFIS DE L'ETAT.

I -1 Situation de la pauvreté

I -1-1- Profil de la pauvreté avant 2002

I -1-1-1- Répartition de la pauvreté

La situation de Madagascar sur la pauvreté s'est quelque peu améliorée entre 1999 (l'incidence de la pauvreté s'élève à 71%) à 2001(avec un taux de 69%). Cette amélioration est perceptible surtout en milieu urbain où le taux d'incidence a diminué de 2,1% contre une légère diminution de 1,8% en milieu rural. En outre, elle connaît des variations importantes d'une région à l'autre ainsi que suivant les groupes socio-économiques et le genre, car si certains voient leur situation s'améliorer , pour d'autres, elle s'est dégradée. En effet, les exploitants agricoles sont les plus vulnérables, la proportion des pauvres ainsi que l'intensité de pauvreté dans cette catégorie socio-économique ont augmenté sensiblement, en partant de niveaux déjà élevés. Aussi, l'on peut affirmer que la croissance économique enregistrée, donc la politique économique sous-jacente, au cours de la période a peu profité aux pauvres du milieu rural²⁵.

I -1-1-2- Répartition des revenus

Les pauvres sont motivés à chercher du travail davantage que les riches. Plus de 75% des actifs sont dans l'agriculture, secteur occupant 90% des pauvres tandis que les riches sont dans le commerce, le transport ou l'administration. En général,

²⁵ Dynamique de la pauvreté : 1999-2001. Cornell University/INSTAT/Banque Mondiale. Octobre 2002

les revenus sont relativement faibles et inégalement distribués. Cette inégalité nuit au bien être social et donne une idée sur la répartition des revenus servant d'information de base pour expliquer le phénomène de pauvreté.

Le niveau de revenu actuel à Madagascar est dû d'un long processus caractérisé, entre autres, par:

- une faiblesse de croissance économique qui résulte d'un niveau insuffisant de l'investissement (moins de 15% du PIB)
- une croissance démographique relativement élevée (de l'ordre de 2,8%)

I -1-1-3- Persistance de la pauvreté

La persistance de la pauvreté a pour principales causes:

- les incohérences des politiques de développement économiques et social, de la définition d'objectifs globaux et sectoriels et des stratégies de réalisation, de la concrétisation de ces objectifs en termes de programmes/projets, des mesures et d'actions.

Ces incohérences ont entraîné des déséquilibres aux niveaux des ressources et emplois de biens et services, des revenus distribués et des dépenses effectuées, des besoins de financement et des moyens de financement.

- les défaillances organisationnelles, aussi bien des structures d'intervention, du processus de prise de décision, des outils de programmation et de gestion que de l'utilisation optimale des financements

- les insuffisances des mesures d'appui en vue de l'élargissement des bases productives de développement en milieu rural : faiblesse des rendements agricoles malgré les actions entreprises en matière d'encadrement et de vulgarisation. A ceux-ci s'ajoutent l'insécurité foncière, l'insuffisance de crédit et de moyens de production,...

- la passivité et la faible participation des populations: la société civile n'est pas suffisamment impliquée dans le processus de décision et la mise en oeuvre des programmes et actions de développement ; il y a également la faiblesse des mécanismes devant favoriser la participation des ruraux dans le processus d'identification, de prise de décision et de mise en oeuvre des projets susceptibles d'améliorer leurs moyens de production

- l'importance accordée aux facteurs socio-culturels par rapport aux changements : point d'ancrage dans la mobilisation sociale, les traditions et cultures peuvent favoriser l'organisation dans la vie sociale, aussi dans les activités productives que dans le domaine de la sécurité, cependant, ce n'est pas toujours le cas.

I -2- Situation économique actuelle

I -2-1- Taux de croissance

L'économie a connu un taux de croissance significatif de 9,8% après la crise politique de 2002, portant le niveau du PIB à un peu moins de son niveau de 2001. La croissance économique en 2003 provient de l'investissement et des exportations. Les investissements publics se sont accrus de 5,8% par rapport à 2002. Les investissements privés ont aussi repris, avec une augmentation de 10,2%. Le déficit courant s'est amélioré de -4,9% du PIB. Par conséquent, une reprise économique a été constatée dans presque tous les secteurs grâce aux mesures de reconstruction, de rétablissement et de relance menées par le Gouvernement.

Pour le secteur primaire, après une stagnation depuis plusieurs années, le secteur agricole a augmenté de 3,5% en 2003 grâce aux mesures fiscales prises en matière d'engrais, d'intrants et d'équipements agricoles ainsi que la réhabilitation des périmètres irrigués et l'amélioration du fonctionnement des réseaux hydroagricoles.

Les activités du secteur secondaire ont repris avec un taux de croissance de 14,6% suite aux mesures incitatives entreprises, notamment la mise en place d'un

fonds de garantie bancaire pour le besoin de financement des entreprises et l'octroi de prêts à certaines entreprises publiques en difficulté. Par ailleurs, les activités des entreprises franches ont également retrouvé une certaine vigueur où le niveau d'emploi est estimé à 110 000 emplois.

Le secteur tertiaire a connu une augmentation de 10,6% par rapport à 2003, suite à l'essor de la branche bâtiments et travaux publics et la mise en oeuvre des programmes de construction et de réhabilitation des routes ainsi que la relance des activités dans le logement, facilité par la suppression des taxes sur les matériaux de construction. La bonne performance résulte aussi de la reprise des activités de transports aérien et ferroviaire et à l'accélération des activités dans la branche télécommunication résultant des investissements non effectués en 2002 et des nouveaux investissements.

Evolution annuelle du PIB²⁶

PIB		
SECTEURS	2003	2004 Prév.
Primaire	1,3%	1,6%
Secondaire	14,6%	7,3%
Tertiaire	10,5%	7,4%
Economie nationale	9,8%	5,7%

La croissance économique en 2004 proviendrait encore des investissements. D'importants investissements privés sont entrain d'être réalisés dans le pays vu la hausse des importations de biens d'équipements constatée au cours du dernier trimestre de l'année 2003 et au cours du premier semestre 2004 ; ceci reflète la

²⁶ Source : INSTAT

réponse positive en matière d'investissement des entreprises face aux mesures de détaxation prises par l'Etat. Pour le secteur public, les investissements en matière de construction et de réhabilitation des infrastructures (routes, écoles, CSB) s'intensifient.

I -2-2- Taux de change et taux d'inflation

Le rétablissement de la situation économique a entraîné une baisse notable de l'inflation en 2003. Le glissement annuel au mois d'Août 2003 est de -4,1% alors qu'il a été de 18,5% l'année dernière pour la même période. A la fin de l'année, l'inflation est estimée à -1,4% contre une prévision de 5% dans la loi de finances 2003. Ce rétablissement ainsi que la baisse des prix, suite à la reprise de la production expliquent cette baisse de l'inflation.

L'objectif pour 2004 en matière d'inflation est de garder son taux en-dessous de 5%. Suite à une hausse du prix international des produits pétroliers, entraînant une dépréciation de 50% du Fmg, l'inflation a augmenté bien que cette dépréciation ait restauré la compétitivité de l'économie. Des mesures ont été prises, afin d'atténuer les impacts sociaux de cette inflation élevée et de stabiliser l'économie, par la mise en place d'un filet de sécurité social d'un montant de 100 milliards de Fmg, la réduction de 10% des dépenses courantes de l'Etat, le rétablissement de la TVA sur certains biens de consommation durables.

Concernant le taux de change, l'Etat a continué de maintenir le système de change flexible. Au dernier trimestre de 2003, l'on enregistre le début d'une nouvelle dépréciation de la monnaie nationale (en moyenne 2,3% par mois), vraisemblablement due d'abord à l'accroissement de la demande de devises suite aux détaxations des importations adoptées par l'Etat et ensuite aux effets strictement saisonniers. Cette dépréciation par rapport à l'Euro s'est aggravée durant le premier trimestre 2004 car mensuellement la monnaie nationale a perdu 8,5% de sa valeur. Cette situation s'explique par l'augmentation du déficit de la balance commerciale et de la faiblesse du volume de change. Des mesures monétaires ont été prises, en fin Avril 2004, dont la révision à la hausse du taux

directeur de 7% à 9,5% et du taux de réserve obligatoire de 12% à 15%. Une seconde révision du taux directeur de 9,5% à 12% a été opérée par la

suite, visant à renchérir le coût du crédit et à réduire la masse monétaire en circulation. De plus, la Banque Centrale a injecté parallèlement de devises au sein du MID pour freiner la chute effrénée de la monnaie. Par conséquent, une relative stabilité du Fmg par rapport aux devises étrangères a été constatée et l'intervention de la Banque Centrale au MID s'est souvent traduite par un achat net de devises.

I -2-3- Finances publiques

En 2002, la situation des finances publiques s'est nettement détériorée, suite à la crise et au blocage des activités. A fin décembre 2002, les recettes et les dépenses publiques ont été réalisées respectivement à 51,5 pour cent et 62,3 pour cent des prévisions de la loi de finances initiale.

I -2-3-1. Les recettes publiques

Durant la crise, le recouvrement des recettes a été très faible, suite à la grève des fonctionnaires et à la baisse des activités économiques: à fin juin 2002, les recettes budgétaires n'ont atteint que 857,2 milliards de FMG, contre 1596,1 milliards de Fmg en 2001.

A la reprise, les nouvelles autorités ont pris des mesures d'urgence pour promouvoir la relance des activités économiques et ceci, aux dépens des recouvrements en matière de recettes fiscales. C'est ainsi que des mesures fiscales et douanières ont été mises en place dès juillet 2002, avec comme objectif principal, l'évacuation rapide des matières premières et des marchandises bloquées au port international de Toamasina, ainsi que la relance rapide de la production, en particulier, celles des entreprises exportatrices. Au titre de ces mesures, il est à relever:

- l'allègement des impôts sur les bénéfices des sociétés ,(IBS);

- la suspension du paiement de la TVA sur les acquisitions de biens d'investissements par les entreprises et la redéfinition de certaines modalités liées au traitement de la TVA;

- la suspension des droits de douanes sur les intrants du secteur textile (tissus, fils, accessoires), les engrais, intrants et équipements agricoles, le fer, certains matériels de construction, le ciment et le papier.

Si la chute des recettes budgétaires a été de 46,3% au premier semestre par rapport à la période correspondante de l'année précédente, sur l'ensemble de l'année, elle a été ramenée à 20,7 %. Cela a été possible grâce aux efforts entrepris par l'administration fiscale et douanière.

En ce qui concerne les impôts sur revenus et gains, ceux ci ont diminué de 66,9 milliards de Fmg (-11,3% contre +27,2% en 2001), en raison de la fermeture d'un certain nombre d'entreprises , faute de matières premières , ou de mise en chômage technique, et entraînant ainsi des moins values sur les impôts sur les bénéfices des sociétés qui se sont élevées à 85,5 milliards de Fmg. Cette baisse n'a pu être compensée par la hausse des impôts sur les revenus salariaux (+5,7 milliards de Fmg), les taxes forfaitaires sur des transferts (+3,5 milliards de Fmg), ainsi que par les impôts sur les revenus des capitaux mobiliers (IRCM : +5,3 milliards de Fmg).

Quant aux impôts sur les biens et services, ils ont également fléchi passant de 804,3 milliards de Fmg en 2001 à 689,7 milliards de Fmg en 2002. Cela est dû essentiellement à la diminution de la TVA (-97,4 milliards de Fmg), et, dans une moindre mesure des redevances sur les produits des monopoles fiscaux (-27,2 milliards de Fmg) et des droits d'accises. Seules les taxes sur les transactions ont enregistré une évolution favorable (+18,2 milliards de Fmg).

S'agissant des droits et taxes sur importations, la baisse des importations, le blocage et les pertes de marchandises ont également eu pour conséquence la forte chute des recettes de 408,5 milliards de Fmg (-28,1% contre -8,7% en 2001) : la TVA extérieure à elle seule, a fléchi de 264,7 milliards de Fmg et la TVA sur les

produits pétroliers, de 17,0 milliards de Fmg. Quant aux droits de douane et aux taxes sur importations, leur diminution a totalisé 104,6 milliards de Fmg.

En définitive, la pression fiscale est descendue à 7,7%, contre 9,7% en 2001 et 12,7% en 2000. La même tendance a été également observée en ce qui concerne les recettes non fiscales, les dons courants et d'investissements.

I -2-3-2. Dépenses publiques

En raison de l'insuffisance des recettes et le blocage des procédures d'engagement des dépenses pendant le premier semestre 2002, les dépenses réalisées n'ont atteint que 4627,4 milliards de Fmg, soit 608,5 milliards de Fmg de moins qu'en 2001. Cette évolution concerne surtout les dépenses en capital, les dépenses courantes ayant plutôt enregistré une légère augmentation et les arriérés ayant connu une relative stabilité. En effet, les dépenses courantes ne se sont accrues que de 48,5 milliards de Fmg (+1,7% contre +5,1% en 2001), à cause de la forte diminution des dépenses de fonctionnement 217,6 milliards de Fmg (-24,8% contre +29,2% en 2001). Toutefois, les dépenses de personnel ont été payées régulièrement (+3,2% contre +17,8% en 2001), en particulier les salaires, ainsi que le paiement des intérêts et de la dette extérieure (+56,2% contre -44,9% en 2001).

Par ailleurs, les dépenses relatives aux élections sont retracées dans les dépenses exceptionnelles et les besoins engendrés par la crise, dans les aides d'urgence et de restructuration. Ils s'élèvent respectivement à 117,7 milliards de Fmg et 154,4 milliards de Fmg.

En ce qui concerne les dépenses sur ressources de l'IPPTE, 108,0 milliards de Fmg ont été utilisés dans le cadre des dépenses de fonctionnement et 121,2 milliards de Fmg dans les dépenses en capital, ces fonds ayant servi au financement de diverses activités de lutte contre la pauvreté.

Pour ce qui est des dépenses en capital, les réalisations n'ont atteint que 1287,8 milliards de Fmg contre 1943,7 milliards de Fmg en 2001, soit une baisse de 655,9 milliards de Fmg. Le volume d'investissements publics n'a atteint que 4,3% du PIB (contre 6,5% en 2001). Les réalisations par rapport aux prévisions de la Loi de Finances ne représentent que 36,1%.

I -2-4. Dettes publiques

L'absence d'accords de réaménagement entre 1991 et 1996 a aggravé la situation d'endettement de Madagascar, ayant entraîné une accumulation importante d'arriérés de paiements extérieurs. Les accords de réaménagement de 1997 (Club de Paris VIII), de 2000 (extension du Club de Paris VIII) et de Mars 2001 (Club de Paris IX) ont permis une réduction de la valeur actualisée nette de la dette.

L'encours nominal de la dette extérieure était de l'ordre de 3 milliards de DTS en 2000, soit 331% des recettes d'exportation, 889% des recettes fiscales et 100% du PIB. Le service de la dette extérieure, en 2000, représente 11% des recettes d'exportation, l'équivalent de 29,7% des recettes fiscales et 3,3% du PIB. Cette situation handicape de façon significative les perspectives de croissance économique accélérée et ,par conséquent, le problème de l'endettement de Madagascar reste entier.

I -3 - Les objectifs de développement

I -3-1- Objectifs globaux

Le défi du Gouvernement est de promouvoir un développement rapide et durable pour réduire de moitié en dix ans le taux de pauvreté. Ainsi, en 2003, des mesures socio-économiques ont été prises avec détermination afin de redresser la situation après la crise, tout en mettant en place les bases nécessaires pour relancer l'économie. Pour une vision à long terme, ces mesures ont été renforcées par le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP) complet, servant de cadre référentiel pour l'ensemble des politiques et actions de réduction de la pauvreté. Ce document repose sur le principe du « Partenariat Public-Privé » et s'articule autour de trois grands axes :

- restaurer d'un Etat de droit et la bonne gouvernance de la société pour assurer un environnement favorable au développement rapide et durable
- susciter et promouvoir une croissance économique à base sociale très élargie afin d'accélérer la croissance par l'augmentation d'investissements efficaces et par l'ouverture à l'économie mondiale
- susciter et promouvoir des systèmes de sécurisation humaine et matérielle de protection sociale élargie pour assurer un partage équitable des fruits de la croissance entre la population

A cette fin, le document propose une démarche opérationnelle concrétisée par :

- l'établissement d'un objectif de développement à moyen terme avec résultats à atteindre ;
- la mise en place d'axes stratégiques d'intervention qui permettront aux acteurs l'identification des priorités et l'élaboration des différents programmes d'actions (macroéconomiques, sectoriels, spécifiques) ainsi que la facilitation des actions;
- des principes de bases à suivre dans la démarche de mise en oeuvre des programmes;
- un calendrier d'exécution fixant des repères échelonnés dans le temps et dans l'espace

La base de la stratégie consiste à faire en sorte que toutes les actions opérationnelles qui seront entreprises à travers les différents programmes visent le développement des ressources économiques, sociales, culturelles, politiques, environnementales et personnelles des pauvres.

I -3-2- Perspectives pour 2004

En 2004, pour pouvoir sortir de la pauvreté, Madagascar poursuit sa politique de relance économique. La stratégie adoptée consiste à accélérer la croissance

économique par l'attraction de nouveaux investissements et par davantage d'ouverture de Madagascar à l'économie mondiale. Ainsi, la politique économique

visait : la réduction des coûts et la sécurisation des investissements et la promotion des secteurs à forte potentialité économique.

Les mesures prises pour 2004 se traduisent par la volonté de consolider la voie de relance économique pour atteindre l'objectif de développement et de réduction de la pauvreté. Dans ce sens, les politiques adoptées sont orientées vers : la détaxation des produits importés touchant les secteurs de l'industrie, l'agriculture, le transport, le génie civil et les travaux publics afin de promouvoir le secteur privé et d'ouvrir le marché intérieur à davantage de concurrence ; la mise en place d'un nouveau régime foncier donnant la possibilité aux investisseurs étrangers d'acquérir des terrains afin de drainer des IDE pour compenser la faiblesse de l'épargne intérieure ; la mobilisation des ressources nationales. Ces mesures visent à réduire les coûts et de sécuriser les investissements tant nationaux qu'internationaux en vue de donner une opportunité d'oeuvrer davantage dans le pays.

En outre, le service de la dette extérieure avant allègement s'élève à 969,2 milliards de Fmg parmi lesquels 619,2 milliards de Fmg représentent le remboursement en capital et 350 milliards de Fmg représentent le paiement d'intérêts.

Les allègements du service de la dette comprennent les allègements résultant de l'accord du Club de Paris IX qui continuera de s'appliquer, et les allègements intérimaires au titre de l'initiative PPTE. Les ressources dégagées par ces derniers, d'un montant total de 285 milliards de Fmg, serviront à financer les dépenses dans les secteurs prioritaires définis dans le programme de réduction de la pauvreté de l'Etat.

Il est essentiel que les obligations de paiements extérieurs soient honorées à due date afin de maintenir de bonnes relations avec les bailleurs de fonds et d'assurer la continuité du programme

Concernant la dette intérieure, ses prévisions pour 2004 se caractérisent par l'inscription des obligations « Fanambina » dans la loi de finances et par la transformation des créances de la Banque Centrale sur l'Etat en valeurs du Trésor.

Ainsi, les intérêts servis sur ces obligations et sur les titres du Trésor constituent, avec les charges financières afférentes aux avances octroyées par la Banque Centrale au Trésor, les principales composantes du service de la dette intérieure en 2004.

CHAPITRE II : APERÇU SUR LES RESSOURCES ET L'ORIENTATION DES DEPENSES DE L'ETAT DANS L'OPTIQUE DE DEVELOPPEMENT

II -1- Recettes publiques

II -1-1. Eléments de recettes publiques

Les recettes de l'Etat se composent de recettes fiscales (impôts et taxes), de recettes non fiscales (produits du domaine de l'Etat et des exploitations industrielles et commerciales en sa possession, intérêts de prêts consentis,...). Ces derniers ne représentèrent en 2003 qu'environ 3% des ressources budgétaires (ensemble des recettes, fiscales ou non et hors dons). Les recettes fiscales constituent donc l'essentiel des recettes de l'Etat et forment la part la plus importante (près de 96%) des recettes totales hors dons, soit environ 10% du PIB (Voir Annexe 1).

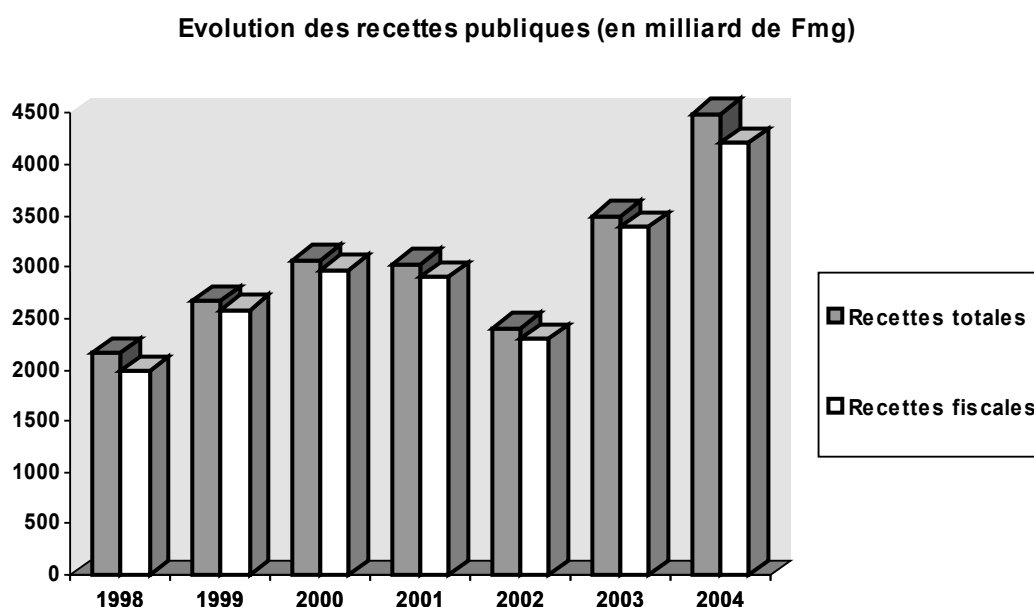
II -1-2. Evolution des recettes publiques

La situation des finances publiques de l'année 2003 confirme la progression des recettes budgétaires et des dépenses par rapport aux niveaux de 2001.

Les recettes budgétaires atteignent 3486 milliards de Fmg, contre 2403 et 3029 milliards de Fmg au même mois de décembre respectivement en 2002 et en 2001(soit une hausse de 15,1% entre 2001 et 2003).

Concernant les recettes fiscales, leurs progressions au cours de l'année 2003 ont été sensibles. En effet, partant de 2722 milliards de Fmg au mois d'Octobre, elles s'élèvent à 3384 milliards à la fin de l'année contre 2906,1 milliards en 2001, soit une augmentation de 16,4% et pour un taux de pression fiscale avoisinant celui de 2001 (9,9% contre 9,7%). 50,4% de ces recettes proviennent des droits et taxes sur le commerce extérieur et le reste des recettes fiscales intérieures. Cette augmentation résulte d'une croissance économique plus forte et des efforts de

collecte des taxes et de l'amélioration de l'efficacité des administrations fiscales et douanières. Notons que la grande partie des recettes budgétaires de l'Etat provient des ressources fiscales.



II -1-3. Choix des ressources publiques

On pourrait penser que le problème des ressources est étroitement lié à celui des dépenses. Normalement, il n'est pas toujours nécessaire d'autoriser de nouvelles ressources, même lorsque les dépenses publiques s'accroissent. Si l'augmentation reste dans les limites raisonnables, il peut très bien y avoir aucun problème de financement. Comme ce sont les impôts qui constituent la principale source de recette de l'Etat, en période d'expansion, leur rendement augmente sans qu'il soit nécessaire d'en élever le taux ou de créer de nouveaux impôts. Dans les périodes de fortes croissances, les recettes fiscales augmentent ainsi automatiquement d'une année à l'autre.

Après avoir traversée une période de crise en 2002, Madagascar a connu une variation négative au niveau des recettes publiques qui est passé de -1,3% en 2001 à -20,7% en 2002. La situation s'est améliorée car les recettes s'élèvent à 45,5%

en 2003. Malgré cette amélioration, l'objectif de recettes publiques n'est pas encore atteint puisque les normes internationales en matière de taux de pression fiscale ne sont pas encore respectées. Les causes en sont nombreuses et l'Etat essaie

de mettre en place des réformes efficaces au niveau des finances publiques pour améliorer la situation. Pour ce faire, l'Etat a décidé : (1) de poursuivre des actions de recouvrement et suivi des arriérés, (2) de sécuriser les structures par le renforcement de la capacité des centres fiscaux, (3) de sécuriser les recettes fiscales par l'informatisation des centres fiscaux, (4) d'élargir l'assiette par le biais de la prospection des activités porteuses, (5) de sécuriser les recettes douanières.... De plus, l'Etat doit adopter un taux de pression fiscale convenable, augmenter le taux de recouvrement des recettes non fiscales ainsi que le taux de recouvrement des fonds de contre valeur pour atteindre plus de 3% par an.

II -2- Dépenses publiques

II -2-1. Eléments de dépenses publiques

Les dépenses de l'Etat sont aussi appelées charges budgétaires ou dépenses publiques. Les dépenses publiques représentent la principale forme de l'intervention de l'Etat dans la vie économiques.

On distingue généralement les dépenses publiques ordinaires ou dépenses courantes (rémunérations des fonctionnaires, aides à l'emploi ou aux agriculteurs, etc...) et les dépenses publiques en capital (investissements,...). Les dépenses courantes occupent 65,7% des dépenses totales en 2003 et les dépenses en capital n'est que 31,9% y compris l'IPTE.

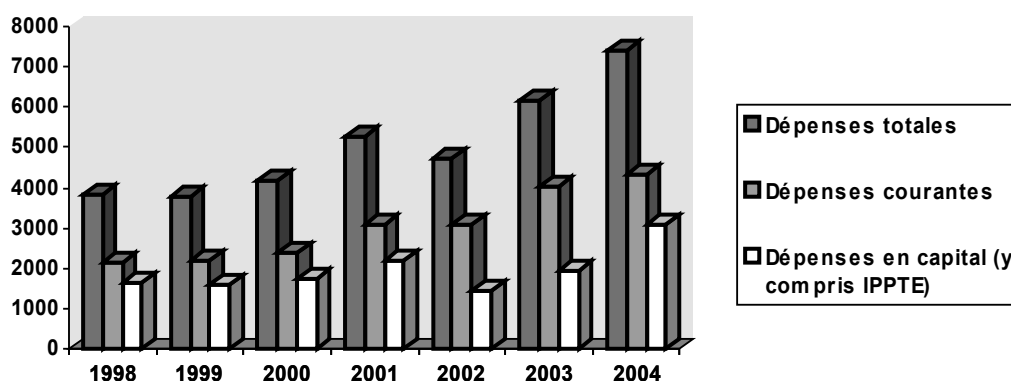
II -2-2. Evolution des dépenses publiques

Les dépenses publiques ont connu une nette augmentation en 2003 : 18,1% en 2003 contre 15,7% en 2002. Elles sont constituées des dépenses en capital et des dépenses courantes.

Les dépenses en capital ont connu une tendance à la hausse par rapport aux deux années précédentes atteignant 2677,5 milliards de Fmg au mois de décembre (contre 1288 milliards de Fmg et 1943,5 milliards de Fmg respectivement en 2002 et 2001). Cette tendance à la hausse confirme l'implication progressive de l'Etat dans les Programmes d'investissement publics. Notons que 67,6% de ces dépenses ont été financées par l'extérieur.

Les dépenses courantes de l'Etat s'élèvent à 3650 milliards de Fmg à la fin de l'année 2003, contre 2883,5 et 2611,5 respectivement en 2002 et 2001 au cours de la même période. Comparativement aux niveaux des années précédentes, les écarts sont importants. Au mois de décembre 2003, l'on observe un accroissement de 26,6% et de 39,8% par rapport aux niveaux des années 2002 et 2001 au même mois. Rappelons que les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement tiennent une part importante dans les dépenses courantes de l'Etat. Le ratio dépenses courantes sur PIB rendant compte de la proportion du PIB affectée aux dépenses publiques suit la hausse, soit un ratio de 10,7% en 2003 contre 9,6% et 8,8% respectivement en 2002 et 2001.

Evolution des dépenses publiques (en milliard de Fmg)



Répartition et évolution sectorielle des PIP (années 2002 à 2004)

SECTEURS	2002	2003	2004
Infrastructure	38,20%	43,54%	41,72%
Social	29,91%	24,23%	27,87%
Productif	16,29%	15,29%	18,15%
Administratif	15,60%	18,94%	12,26%

La principale cause de l'augmentation des dépenses est évidemment le développement de l'interventionnisme. Le progrès technique et la tendance naturelle de certaines dépenses à s'accroître expliquent également le phénomène. Dans le programme de l'Etat, on constate que les dépenses augmentent à un rythme modéré, en particulier, dans les secteurs productifs et dans l'infrastructure. Il n'en va pas de même pour les dépenses administratives et sociales.

Une autre cause de l'accroissement des dépenses résulte de la tendance naturelle à l'augmentation des dépenses de fonctionnement²⁷, notamment, des dépenses de personnel qui sont passées de 444,5 milliards de Fmg en 1995 à 1887,9 milliards de Fmg en 2003 et 1931,3 milliards de Fmg en 2004 (Voir Annexe 2). Par conséquent, des réformes ont été entreprises au niveau des dépenses pour réduire autant que possible les dépenses de fonctionnement au profit des investissements et assainir la base de données de l'effectif de l'Etat.

II -2-3. Choix des dépenses publiques

Le choix des dépenses publiques dépend essentiellement de la politique économique de l'Etat. Généralement, ce choix est destiné à satisfaire le besoin public qui représente l'utilité collective. Le poids des dépenses publiques varie en fonction de l'importance des besoins publics. Dans un pays en voie de

²⁷ Cf : Loi de Parkinson sur l'accroissement du nombre des agents publics selon laquelle le désir du fonctionnaire d'avoir des subordonnés et d'en augmenter le nombre entraîne l'augmentation du personnel qui demeure étrangère à l'importance des tâches à remplir.

développement comme Madagascar, la liste des besoins publics s'accroît constamment et s'apparente aux objectifs à atteindre au niveau social. De plus, l'Etat doit satisfaire, non seulement les besoins collectifs de plus en plus nombreux mais il doit souvent prendre en charge des besoins qui pourraient être satisfaits par le secteur privé comme l'infrastructure routière, portuaire,...

Comme le choix de l'Etat est fixé autour de trois axes, il importe qu'une proportion croissante des revenus soit utilisée à financer ces services. Au cours de l'exercice budgétaire 2003, une grande partie des dépenses publiques ont été allouées aux secteurs prioritaires de DSRP. En effet, 44% du total des dépenses (toutes natures confondues) ont été affectées aux six ministères pilotes²⁸ : travaux publics, justice, éducation, santé, agriculture, eaux et forêts. En 2004, l'allocation budgétaire à ces même ministères connaît une nette amélioration (72% du total des dépenses de fonctionnement et d'investissement). Ceci reflète la détermination de l'Etat de poursuivre davantage ses actions dans les axes prioritaires du DSRP.

Chapitre III : LES DOMAINES D'INTERVENTION DE L'ETAT

²⁸ Voir annexe 3

III -1- Programme de l'Etat

La présence d'une forte incidence de la pauvreté à Madagascar accorde à l'Etat un rôle de premier plan dans l'amélioration de la condition de vie de la population. Il se doit d'établir un programme cohérent dans son intervention par l'accroissement de ses efforts pour mettre en oeuvre un nouveau train de réformes économiques et sociales visant à améliorer la gouvernance, créer un climat des affaires favorables aux investissements, accélérer la croissance sous l'impulsion du secteur privé et améliorer la prestation des services sociaux à la population.

III -1-1 Rétablissement d'un Etat de droit et une bonne gestion publique

Dans ce cadre, l'objectif est d'assurer un environnement favorable au développement rapide et durable de Madagascar. Ici, il s'agit de regrouper un ensemble d'actions qui ont trait au renouvellement, à l'amélioration, à la modernisation, au renforcement et au développement d'un cadre institutionnel de bonne gouvernance. La restauration d'un Etat de droit et d'une société bien gouvernée permettra à l'Etat d'assurer avec efficacité et dans la transparence son rôle de facilitateur et d'animateur de l'économie, au secteur privé de créer des richesses et l'emploi quant à la société civile, d'assurer l'intermédiaire entre les citoyens et l'Etat, d'expliquer, de sensibiliser la population sur leur droits et responsabilités. Pour ce faire, des stratégies ont été adoptées par l'Etat comprenant la lutte contre la corruption, le renforcement de la démocratie, la restauration d'un Etat de droit et la décentralisation.

Premièrement, les objectifs de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption s'appuient sur d'importantes réformes par : la mise en place d'une Commission de lutte contre la corruption et d'un système d'information fiable nécessaire à la connaissance de la situation économique et financière du pays, la réorganisation du secteur public en assurant la transparence et l'amélioration de la

qualité des services rendus au niveau des Ministères ainsi que dans la gestion des finances et des dépenses publiques

Deuxièmement, renforcer la démocratie par l'élection libre, l'autorisation de statut de l'opposition, le respect des droits de l'homme et de la liberté d'expression des médias et du choix du peuple avec la transparence.

Troisièmement, la restauration d'un Etat de droit exige l'assurance d'une justice saine, équitable et respectueuse des droits de l'homme. Par ailleurs, les améliorations prévues du système judiciaire devront permettre de créer un environnement favorable au développement du secteur privé et sécurisant pour les investissements par la protection des personnes et de leurs activités de production.

Quatrièmement, le rapprochement de l'Etat des citoyens par le biais de la décentralisation et de la déconcentration. Ce rapprochement permet le développement de services de qualité et de proximité qui sont considérés comme un des blocages au développement de l'activité des agents économiques. Aussi, la création d'un contexte favorable au développement économique et social des communes, l'amélioration de leur autonomie financière et de leur responsabilisation et par la suite le renforcement des capacités institutionnelles des collectivités en sont utiles.

III -1-2 La promotion d'une croissance économique à base sociale très élargie

Cet axe requiert la réalisation des objectifs globaux : atteindre un taux de croissance économique de 8 à 10%, améliorer le taux d'investissement pour atteindre 20%, dynamiser le secteur privé afin qu'il participe à hauteur de 12 à 14% au taux d'investissement et ouvrir l'économie malgache à une plus grande concurrence afin de réduire les coûts et à améliorer la qualité, et enfin, susciter une volonté de participation de la population.

- un taux de croissance économique de 8 à 10%

Afin d'atteindre ce taux, l'Etat accentuera ses efforts sur l'extension du champ des investissements par l'instauration et le renforcement de la stabilité macroéconomique et par une plus grande ouverture et diversification de l'économie. Pour cela, l'Etat doit, d'une part, assurer la stabilité macroéconomique et, d'autre part, exploiter les potentialités économiques comme la promotion d'un développement touristique et écotouristique qui sauvegarde l'environnement naturel et l'identité socio-culturelle ou l'assurance de la sécurité alimentaire, l'optimisation de l'utilisation des ressources ou encore la construction et l'entretien des routes, le développement des centres urbains, l'amélioration de la productivité et de l'efficacité du système de transport...

- un taux d'investissement de 20%

Les objectifs de croissance économique nécessite un niveau important d'investissement. L'Etat doit poursuivre et renforcer l'assainissement de la gestion macroéconomique, ensuite, accroître l'épargne nationale et, enfin, mobiliser l'épargne internationale à travers l'investissement direct étranger.

- la dynamisation du secteur privé

L'économie est soutenue par des activités orientées vers l'exportation, en particulier, les zones franches, tourisme et mines. A cet effet, l'Etat doit prendre en considération quelques objectifs intermédiaires comme la promotion des investissements privés nationaux et étrangers, la promotion du partenariat entre l'Etat et le secteur privé, le renforcement de la compétitivité nationale et la redynamisation des zones franches industrielles.

- l'ouverture de l'économie

A travers la promotion des produits et l'amélioration de la compétitivité que la reconquête des marchés régionaux et/ou internationaux s'opère. Cependant, il faut tout d'abord assurer l'intégration de Madagascar dans la SADEC, renforcer le partenariat avec les diverses organisations internationales et régionales auxquelles le pays a adhéré, multiplier les relations diplomatiques et commerciales avec les pays d'Afrique et promouvoir le développement des postes économiques et commerciales au niveau des ambassades.

- la participation de la population

La mise en oeuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté nécessite l'adhésion et la mobilisation de la population et les pauvres dans les différentes activités pour être efficace et pérenne. Les actions de sensibilisation et de concertation sont utiles pour les convaincre à s'impliquer fortement dans la démarche et à s'approprier des fruits des résultats. Dans ce cas, il faut assurer une éducation citoyenne extensive, faire participer activement les femmes et les groupes marginalisés et concerter avec les régions, les opérateurs et les usagers pour toute décision dans l'élaboration des divers programmes.

III -1-3- Promotion des systèmes de sécurisation humaine et matérielle et de protection sociale élargis

L'objectif dans cet axe est d'assurer un partage des fruits de la croissance. Les éléments constitutifs portent sur la définition et la mise en oeuvre de systèmes de gestion spatialisée et solidaire, de programme de sécurisation alimentaire, de santé, d'éducation, d'habitat, d'environnement...En tant que principal fournisseur des services de proximité, la commune servira de point d'ancrage à toutes les actions entreprises.

A part de l'élargissement des bases du développement par le renforcement de l'activité de chaque individu, la mise en place des capacités humaines a lieu par le biais de l'éducation, l'amélioration de la santé et de la nutrition car l'accroissement des potentialités humaines et une croissance économique soutenue peuvent se renforcer mutuellement. Dans ce cadre, il s'agit :

d'assurer l'emploi à toute personne en âge de travailler, par le biais de la promotion des activités de placement, de la création d'emplois productifs, de l'adaptation de la formation professionnelle aux besoins du marché du travail et de l'amélioration du système d'information sur l'emploi ;

d'améliorer la condition des travailleurs en honorant les obligations de Madagascar envers l'organisation internationale du travail, en mettant en oeuvre des programmes visant à promouvoir les droits fondamentaux de l'homme au travail, en actualisant et en vulgarisant la législation du travail et en assurant leur application ;

de défendre les droits sociaux des travailleurs par l'amélioration du système de production sociale existant, l'extension du système de protection sociale et l'élaboration d'un plan de renforcement de la prévention des risques professionnels.

Vu les dimensions de la pauvreté dans ce domaine, le gouvernement prévoit de poursuivre ses efforts pour : (1)*assurer l'éducation fondamentale à tous les citoyens « éducation pour tous », préparer et valoriser les ressources humaines du pays, (2) assurer la qualité de l'enseignement à tous les niveaux, (3)promouvoir la santé de la mère et de l'enfant, (4)intensifier la lutte contre la malnutrition, (5)renforcer la lutte contre les maladies transmissibles et non transmissibles, (6)réduire l'exclusion sociale dans le processus de développement rapide et durable, (7)promouvoir la diversité culturelle.*

Afin d'assurer l'« éducation pour tous », une priorité est accordée à la scolarisation primaire universelle ayant pour but de : mettre de façon progressive une éducation fondamentale de qualité de 9 ans ; réduire le taux de redoublement

dans le premier cycle de l'éducation fondamentale et oeuvrer pour que tous les malgaches terminent ce cycle ; assurer l'égalité d'accès à l'éducation ; former et instruire les jeunes selon les besoins socio-économiques nationaux et régionaux et développer la capacité de production et de travail des actifs dans les secteurs de production de base traditionnel et artisanal.

La qualité de l'enseignement sera assurée par : la dotation des jeunes des connaissances et de capital humain, l'amélioration de la qualité des programmes scolaires du secondaire, de la formation technique et professionnelle et de l'enseignement supérieur.

Dans le plan quinquennal 2002-2006, les priorités immédiates sont la santé maternelle et infantile et le renforcement de la lutte contre la malnutrition qui consistent à:

- réduire la mortalité maternelle de 488 à 285 pour 100000 naissances vivantes
- réduire le taux de mortalité infantile de 96 à 92 pour 1000 naissances vivantes et le taux de mortalité infanto juvénile de 156 à 111 pour 1000 naissances vivantes
- réduire la mortalité hospitalière par malnutrition sévère de 26% en 2002 à 15% en 2005 chez les enfants de moins de 5 ans;
- ramener de 49% en 2000 à 36% en 2005 la prévalence de malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans;
- renforcer la coordination des interventions et des ressources ;
- assurer les activités de suivi et d'évaluation de la situation nutritionnelle

Au niveau de la lutte contre les maladies transmissibles , l'objectif est de réduire de 50% la charge socio-économique due aux principales maladies transmissibles.

Concernant la lutte contre les maladies non transmissibles, l'accent est mis sur :

- l'élaboration d'un programme national de lutte contre les maladies cardio-vasculaires(MCV) et le diabète,
- la mise en place de structures de dépistages et de soins, d'un système de référence pour promouvoir la mobilisation sociale et de services spécialisés,
- la normalisation des centres de référence,
- le développement de la recherche opérationnelle sur les maladies non transmissibles.

Dans le processus de développement rapide et durable, la réduction de l'exclusion sociale nécessite :

- la vulgarisation du planning familial
- l'intensification de la lutte contre l'analphabétisme
- la mise en place d'un système de protection sociale des groupes vulnérables et marginalisés et la promotion de la culture de l'intégration des dimensions population par genre dans les programmes de développement
- la participation de la société civile dans les projets sociaux

La promotion de la diversité culturelle devrait permettre :

- le développement des activités socio-culturelles pour les jeunes
- la promotion du développement des sports aussi bien collectifs qu'individuels
- l'assurance du développement des activités de prévention contre les
- fléaux sociaux

Au niveau de la culture, l'objectif consiste à faire de la culture un moteur du développement c'est à dire de promouvoir la culture à l'intérieur et à l'extérieur du pays, promouvoir la diversité culturelle et encourager le développement des arts et des lettres.

III -2 - Coût et financement

L'objectif de l'Etat en matière de réduction de la pauvreté dépend de l'utilisation efficace des ressources locales et extérieures. En effet, l'exécution du budget 2003 indique que 62% des ressources totales proviennent des ressources internes et 38% des ressources externes. Une part de ces ressources atteignant 41% ont été affectées aux dépenses d'investissement.

En 2003, les dépenses d'investissement s'élevaient à 2657 milliards de Fmg, soit un taux de réalisation de près de 106,5%. Le financement de ces programmes se répartissait de la manière suivante:

- financement extérieur 1796 milliards de Fmg
- financement intérieur 861,4 milliards de Fmg

Concernant les finances extérieures, les décaissements en 2003 s'élevaient à 2258,524 milliards de Fmg dont : financements multilatéraux sont de l'ordre de

1719,851 milliards de Fmg et les financements bilatéraux de 538,673 milliards de Fmg.

Situation des décaissements des financements extérieurs (en millions de Fmg)

Bailleurs de fonds	2003	Janv - Fev 2004
Multilatéraux	1719851	464716
IDA	846831	392140
FAD - BAD	43341	23926
UE	681080	44506
PNUD	43341	nd
UNICEF	55725	nd
UNFPA	18575	nd
Autres	30958	4144
Bilatéraux	538673	40026
France	439606	nd
USA	74300	nd
Japon	18575	7399
Autres	6192	32627
Total	2258524	504742

Les financements intérieurs concernent les recettes fiscales qui constituent la part la plus importante des ressources de l'Etat pour la mise en oeuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Près de 25% des ressources intérieures ont été mobilisées pour financer les dépenses des programmes d'investissement en 2003. Le reste a été affecté aux dépenses de personnel, aux dépenses de fonctionnement et autres dépenses. Pour les ressources extérieurs, dons et financements nets²⁹, ils représentent 38% des ressources totales.

²⁹ Financements extérieurs bruts = prêts et dons hors amortissement et allègement de la dette évaluée au taux moyen de l'année. Financements extérieurs nets = tirages - amortissements + financement exceptionnel(allègement de la dette) + variation des arriérés extérieurs nette

III -3- Evaluation du programme

Ce programme s'appuie sur cinq points forts. D'abord, un sentiment d'appropriation est très élevé. La nouvelle administration a entièrement repris le processus et a apporté d'importantes modifications à la version d'avant la crise. En second lieu, la préparation du DSRP a impliqué d'importantes consultations de tous les groupes de la société . Troisièmement , la stratégie inclut un diagnostic exhaustif de la pauvreté , bien qu'il soit centré surtout sur sa dimension revenus. Quatrièmement, sa stratégie globale est claire et bien argumentée . enfin, elle

s'appuie sur l'élaboration de différents scénarios macro-économiques, permettant d'adapter la lutte contre la pauvreté au rythme de la croissance économique.

Mais les faiblesses sont également nombreuses et les autorités du pays doivent en tenir compte lors de la mise en oeuvre du DSRP.(1) Tous programmes de ce document fixent des objectifs sectoriels précis pour les années à venir , mais l'étude des coûts de réalisation de ces objectifs n'est qu'effleurée.(2) Si les stratégies prévues dans les secteurs clés du transport et de l'éducation, décrites dans le DSRP , découlent d'une évaluation de la nécessité des reformes et des raisons de l'échec jusqu'ici des efforts d'améliorations des services sociaux de base, les stratégies pour d'autres secteurs , notamment santé, amélioration, énergie, eau et agriculture, ne reposent que sur une évaluation globale ayant omis cette étape préalable importante.(3) La liste des mesures incluses dans le DSRP s'ajoute à un programme déjà très ambitieux et va forcément se heurter au risque d'insuffisance de capacité d'exécution de Madagascar. L'Etat doit donc mettre l'accent sur le renforcement des capacités pour en assurer la réussite.(4) Pendant la première année d'application du DSRP , l'Etat devra harmoniser les nombreux objectifs et indicateurs continus dans le document . S'il est louable d'avoir établi une liste de 31 indicateurs de suivi prioritaires, cette liste d'indicateurs et leurs de base ne sont pas toujours en accord avec les indicateurs sectoriels rencontrés dans le corps du document .(5) Le DSRP ne contient pas d'évaluation des risques possibles (et donc pas de mesures d'atténuation) qui pourraient en affecter la mise en oeuvre .

III -4- La réduction de la pauvreté et les objectifs de développement du millénaire Madagascar est l'un des pays les plus pauvres du monde classé 149^{ème} sur 175 (selon l'indice de Développement humain du PNUD) et le défi à relever pour atteindre les Objectifs de développement du millénaire (ODM) est immense. L'annexe 2 résume la situation actuelle, l'évolution vers les ODM et la probabilité d'atteindre chacun des objectifs vers 2015. Les objectifs du gouvernement tels qu'ils sont exposés dans le DSRP correspondent bien aux ODM. Le DSRP indique que le taux de croissance du PIB requis est de 8% pour ramener le taux de pauvreté de 70% à 35% en 2015 et pour atteindre les autres ODM. Le programme du groupe Banque mondiale « SAP » (Stratégie d'Assistance au Pays) repose sur l'hypothèse

d'une meilleure performance et d'une exécution plus rapide que le scénario de base dans les domaines cruciaux que sont la lutte contre la corruption, l'intégration des paysans pauvres dans la dynamique de croissance et l'amélioration de la prestation des services sociaux de base aux plus démunis. Une telle performance garantirait des volumes plus élevés d'aide et permettrait à Madagascar d'avancer rapidement sur la voie de la croissance et d'atteindre les ODM. Une augmentation de l'aide concessionnelle permettrait de garder une gestion macro-économique prudente et d'assurer que l'accroissement des investissements et des importations n'entraînera pas un niveau d'endettement insupportable.

CHAPITRE IV : ANALYSES ET SUGGESTIONS

En analysant l'intervention de l'Etat à Madagascar par rapport aux approches théoriques au niveau du rôle économique de l'Etat, nous pouvons constater qu'il s'oriente vers un Etat plutôt libéral. Plus précisément, son rôle peut être assimilé à la théorie économique définie par la nouvelle économie classique qui légitime l'intervention de l'Etat par : la prise en charge des infrastructures, l'accumulation des connaissances, l'accumulation de capital humain et l'accumulation de capital technologique correspondant aux trois axes d'intervention de l'Etat actuel. Vu la réussite des pays développés, l'Etat investisse beaucoup dans cette optique afin de favoriser la croissance et atteindre les objectifs de développement. D'après le programme d'investissement public, presque la moitié des investissements est allouée au secteur infrastructure regroupant les programmes d'actions relatifs aux transports, les télécommunications, l'énergie, l'eau, l'assainissement et l'urbanisme. Théoriquement, ces dépenses ont un effet cumulatif ; elles permettent d'augmenter la croissance qui, en élargissant l'assiette fiscale, induit un accroissement des recettes publiques et donc des dépenses publiques, facteur de croissance. En effet, nous pouvons analyser, entre autres, que les infrastructures routières permettent à la fois de créer des emplois ; d'assurer une circulation fluide entre les campagnes et les villes et un total désenclavement voire l'accès des produits agricoles aux marchés et la réduction de leurs coûts de transport entraînant ainsi l'augmentation des marges bénéficiaires, l'accroissement de la productivité nationale et la réduction de la demande en importation. En matière de finances publiques, des efforts ont été menés dans le cadre de réduction de la pauvreté. L'Etat a pris des mesures pour augmenter les recettes afin qu'il puisse investir dans les domaines qui sont jugés prioritaires. Ces mesures sont nécessaires mais pas suffisantes puisque le pays traverse actuellement une situation difficile. Compte tenu de la faiblesse des recettes par rapport aux charges financières, pour financer une partie de ses dépenses, l'Etat a de plus en plus recours à d'autres ressources que les recettes fiscales à savoir la création monétaire et le recours à l'emprunt. Or, ces modalités de financement de l'accroissement des dépenses publiques impliquent un transfert des ressources du secteur privé vers le secteur public qui pourrait être néfaste pour l'économie. D'une part, le financement des dépenses par le recours à l'emprunt

national et international entraîne à la fois la dépression de l'investissement productif (ou effet d'éviction) due à la hausse des taux d'intérêts ainsi que l'endettement excessif de l'Etat. En d'autres termes, la mobilisation de l'épargne nationale entraîne la déviation des investissements du secteur privé vers le financement public due aux taux attractifs offerts par l'Etat. De plus, l'insuffisance de l'épargne oblige l'Etat à faire appel aux financements extérieurs qui risque d'aggraver sa situation d'endettement. Certes, cette option pourrait être bénéfique pour le pays dans la mesure où l'Etat arrive à allouer efficacement ces ressources dans les secteurs jugés porteurs. D'autre part, si l'Etat opte pour la création monétaire, l'augmentation de la quantité de monnaies a de très fortes chances d'être à l'origine d'une accélération de l'inflation et d'un déséquilibre de la balance commerciale. Aussi, il serait préférable que l'Etat résoud avant tout la menace de l'inflation car toute augmentation de la masse monétaire supérieure aux besoins de l'activité économique est inflationniste. La mise en place d'une politique d'inflation serait alors une condition sine qua non. A propos de la répartition des dépenses publiques, on constate un accroissement des dépenses d'investissement qui sont engagées dans la majorité à l'infrastructure routière, à l'infrastructure sociale et à la mise en place de la bonne gouvernance. La priorité est accordée à l'universalisation de l'enseignement de base et au repositionnement de l'enseignement supérieur en tant que moteur de redressement et de développement économique et social. En outre, la poursuite de la mise en oeuvre et l'opérationnalisation des équipes sanitaires améliorent la couverture des services et l'accessibilité sanitaire. Toutefois, vu l'inégalité de la répartition de la pauvreté qui est surtout accentuée en milieu rural, en plus des objectifs de désenclavement qui sont déjà entrepris, il est primordial pour l'Etat d'accorder une importance à l'amélioration du niveau des revenus des paysans. De fait, grâce à l'augmentation de leur revenu, ils auront les moyens d'accéder facilement aux services sociaux. Par voie de conséquence, une part des budgets qui sont alloués dans l'infrastructure sociale pourrait être réaffectée à d'autres secteurs plus productifs comme l'industrialisation. La politique d'allocation des ressources consiste à déterminer quelles interventions sont susceptibles de ramener l'économie à l'optimum. Le succès d'une stratégie de forte croissance concernant la bonne orientation des dépenses publiques relève de trois éléments à savoir : le degré de réceptivité, c'est à dire la capacité à recevoir et à

transformer les informations et les innovations en provenance de l'extérieur ; la qualité des institutions juridiques, financières, fiscales, éducatives... la structure équilibrée des dépenses publiques entre dépenses à caractère politique, dépenses à caractère sociale, dépenses en ressources humaines et dépenses à caractère économique. En effet, la recherche d'une base productive puissante exige une certaine qualité des institutions, une aptitude à gérer les innovations technologiques et un niveau minimal de dépenses en ressources humaines et à caractère économique. De même, la qualité des institutions financières et fiscales est une condition nécessaire de la mobilisation d'une épargne substantielle. Pour mieux orienter l'intervention de l'Etat et optimiser l'allocation de ses ressources, il faut que les projets publics contribuent efficacement à la réduction des déséquilibres. De ce fait, les projets publics devraient être analysés avant toute application suivant cinq critères, à savoir : l'identification du projet (planification par objectifs), la préparation du projet (analyse d'impact), analyse financière et économique du projet avant décisions (analyses coût/avantage), la mise en place et le fonctionnement du projet, évaluation en cours et ex post ([analyses coût/efficacité](#)). Madagascar est vulnérable à divers chocs externes , notamment, cyclones et invasions acridiennes, qui peuvent freiner la croissance et la lutte contre la pauvreté. La mise en place d'une protection sociale et de gestions des risques est utile pour évaluer les stratégies d'atténuation de risques liés aux chocs externes auxquels est confronté le pays. La stabilité politique joue un rôle majeur dans la mise en oeuvre du programme de l'Etat. La crise politique 2002 et ses suites économiques ont illustré la vulnérabilité de Madagascar aux chocs politiques. Pour cela , il est préférable pour le gouvernement actuel de procéder à des changements radicaux dans la gestion économique, ce qui remettra en cause les rentes de certaines élites. La population accorde beaucoup de confiance à l'Etat, ce qui va lui permettre d'avancer rapidement et de mettre en oeuvre sa politique, sinon, la mise en oeuvre du DSRP risquerait de se ralentir. La population , sur terrain , ne verrait pas les résultats escomptés ce qui réduirait encore le soutien au gouvernement. Pour atténuer ce genre de risque, il faut une accélération des décaissements de la part des bailleurs de fonds pour les projets existants et l'avancement des nouvelles actions au tout début de la période des programmes de l'Etat. La réforme des finances publiques, la mise en place de la programmation budgétaire , la réforme du code des marchés

publics , le développement institutionnel et le renforcement de capacité sont les conditions nécessaires pour que Madagascar améliore l'efficacité du secteur public et des investissements pour pouvoir absorber l'accroissement du flux d'aide extérieure. Si ces réformes devaient être retardées ou mises au second plan, l'accroissement prévu d'investissements publics pour la lutte contre la pauvreté ne pourrait se concrétiser probablement pas. Afin d'éviter ce problème, il faudrait mettre fortement l'accent sur les réformes évoquées ci-dessus (finances publiques, programmation budgétaire, code des marchés publics, développement institutionnel et renforcement des capacités).La pérennité de la réduction de la pauvreté dépendra de l'attraction d'investissement privé dans les secteurs à forte intensité de main d'oeuvre, industries de transformation et agro-alimentaire avec diffusion des effets dans le milieu rural. Actuellement, la confiance des investisseurs du secteur privé dans l'économie est encore fragile à cause des effets de la crise politique et sociale de 2002. Si le gouvernement ne réussit pas à rétablir la confiance des investisseurs privés , la voie choisie de croissance soutenue et de lutter contre la pauvreté ne se concrétisera pas et le pays pourrait devenir moins compétitif. Donc , il faudrait que le pays soit intégré dans les échéances et arrive à développer le secteur privé par le biais des Zones Industrielles Franches pour l'Export (ZIFE).Le DSRP est très ambitieux et ses objectifs ne peuvent être atteints que:(1) si les réformes clés sont réalisées;(2) si un important renforcement institutionnel est effectué;(3) si les donateurs alignent leur appui sur le DSRP;(4) si l'appui financier requis de la communauté des donateurs se concrétise. Il est donc préférable pour le pays que les donateurs : commencent à intensifier ses efforts de coordination des programmes d'assistance, d'harmonisation des décaissements et des procédures de passation de marché et d'élaboration de démarches programmatiques communes centrées sur le DSRP ; accroissent le volume d'aide financière et renforcent la capacité pour assurer la pérennité des actions. Puisque le DSRP est mis au point, la coordination devrait désormais se centrer sur la mise en oeuvre et sur les résultats , en s'appuyant sur le cadre de suivi du DSRP.

CONCLUSION

Au terme de cette analyse, nous pouvons avancer que la question du rôle économique de l'Etat ne concerne pas seulement son ampleur, mais la manière dont ce rôle est exercé. Aujourd'hui comme hier, il est donc indispensable que l'Etat dispose des moyens nécessaires à une intervention efficace et une orientation planifiée du développement du pays.

En effet, pour le cas de Madagascar, afin de relever le défi de réussir à réduire la pauvreté à partir des trois orientations stratégiques, l'Etat a apporté une attention particulière, d'une part, à l'augmentation soutenue du taux de croissance économique, tout en s'attaquant aux causes structurelles et endogènes de la pauvreté ; d'autre part, à l'enclavement des régions qui représente un frein important au développement et enfin, au renforcement du cadre macro-économique, dans le cadre d'une gestion transparente des affaires publiques. De plus, l'Etat s'est engagé à mener à bien le programme en cours de stabilisation macro-économique et de réformes structurelles, dont l'objectif est, notamment, d'instaurer un cadre incitatif au développement du secteur privé et ainsi favorisant la croissance. Aussi, l'intervention de l'Etat par ses fonctions de stabilisation, d'allocations des ressources et de redistribution est indispensable pour le bien-être de l'économie.

Les moyens mis en oeuvre pour réaliser une action, résultats obtenus et objectifs forment un triptyque autour duquel s'organise la notion de performance. Ainsi, l'orientation des dépenses de l'Etat correspond à une programmation des moyens au regard d'objectifs et au suivi de leur application. Elle vise à définir une référence à priori concernant l'allocation des ressources en fonction des activités à réaliser. Mais les résultats appréciables déjà obtenus sont encore trop récents et trop fragiles pour être immédiatement perceptibles au niveau des conditions de vie d'une grande majorité de la population frappée par la pauvreté.

ANNEXES

ANNEXE I
Indicateurs économiques et financiers, 1996-2004

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 Prev.	2004 Lf. 2004
(Variation annuelle en pourcentage)									
Données nationales et prix									
PIB nominal (en milliards de FMG)	16 224	16 051	23 343	23 379	26 242	29 843	30 042	33 863	37 651
Déclassement économique	2,1	3,7	3,9	4,7	4,7	6,0	-12,7	9,6	5,0
PIB par habitant (US\$)	301,7	259,5	266,7	258,2	261,0	297,3	291,1	339,2	356,2
Salutisme du PIB	17,8	7,3	8,4	9,8	7,2	7,3	15,3	2,8	4,9
Indice de prix à la consommation (moyenne d)	20,0	5,4	7,8	9,7	11,6	6,9	15,8	-1,4	5,0
Indice de prix à la consommation (fin de période)	8,7	6,2	7,4	13,5	9,9	4,8	13,4	0,3	5,0
Secteur extérieur (en termes de DTS)									
Exportations, f.o.b.	4,6	1,7	4,3	11,3	47,6	20,6	-50,5	50,9	8,4
Importations, c.a.f.	7,2	11,6	0,0	10,7	29,0	5,5	-37,6	51,3	16,3
Finances publiques									
Recettes (hors dons)	22,4	24,1	23,9	23,2	15,0	-1,3	-20,7	45,6	28,4
Dépenses totales	21,5	8,6	21,7	-0,7	10,0	26,2	-10,5	30,9	19,7
Dépenses courantes	11,8	15,0	9,5	1,3	10,5	28,3	0,9	30,2	6,3
Dépenses d'investissement et prêts nets	38,7	-0,2	42,2	-3,4	9,3	23,6	-35,7	36,2	56,2
Monnaie et crédit									
Masse monétaire (M3)	18,1	19,8	8,1	19,2	19,3	24,4	7,1	12,0	12,0
Avoirs extérieurs nets	20,6	18,6	-15,6	13,0	5,9	9,5	-2,4	4,2	9,6
Avoirs intérieurs nets	-1,6	1,9	23,8	7,5	12,7	15,4	8,9	7,9	2,1
Crédit à l'étranger	-1,0	-3,3	23,5	3,2	2,9	10,5	8,6	6,7	-1,7
Crédit à l'économie	1,3	6,7	0,4	3,1	9,3	7,0	0,2	1,1	6,8
(en pourcentage du PIB, sauf indications contraires)									
Opérations globales du Trésor									
Recettes budgétaires (hors dons)	8,7	9,7	10,2	11,4	11,7	10,1	8,0	10,3	11,9
Dont: recettes fiscales	8,5	9,4	9,8	11,0	11,3	9,7	7,7	10,0	11,2
Dons	4,2	5,3	3,5	3,6	3,6	3,9	2,2	4,0	5,0
Dépenses totales	17,8	17,4	18,8	16,2	15,9	17,6	15,7	18,2	19,6
Balances globales (y compris dons)	-9,1	-7,7	-8,6	-4,8	-4,2	-7,5	-7,7	-7,9	-7,7
Balances globales (hors dons)	-9,1	-7,7	-8,6	-4,8	-4,2	-7,5	-7,7	-7,9	-7,7
Financement intérieur	-0,1	-0,7	4,4	1,1	0,5	1,9	2,4	2,1	-0,1
Épargne et investissement									
Investissement intérieur brut	12,2	12,8	16,1	14,9	15,0	18,5	14,3	16,0	19,4
Secteur public	7,3	6,5	8,2	6,9	6,7	7,3	4,8	5,8	8,2
Secteur privé	5,0	6,3	6,9	8,0	8,3	11,2	9,5	10,2	11,2
Épargne intérieure brute	7,1	4,7	7,2	6,9	7,7	15,3	7,7	8,1	10,5
Secteur public	2,8	1,9	2,4	4,2	4,9	1,8	-0,2	0,7	2,8
Secteur privé	4,2	2,8	4,9	2,7	2,9	13,5	7,9	7,4	8,0
Épargne nationale brute	6,2	7,2	7,8	9,3	9,4	17,2	8,3	11,1	13,9
Secteur public	-1,1	0,9	-1,2	1,3	1,0	0,5	-2,0	0,3	2,5
Secteur privé	7,3	6,3	8,8	8,0	8,4	16,7	10,3	10,8	11,5
Secteur extérieur									
Balances courantes (hors dons)	-6,9	-7,9	-8,0	-6,6	-6,5	-2,0	-6,1	-7,5	-7,6
Balances courantes (y.c. dons courants)	-6,0	-5,6	-7,5	-5,6	-5,6	-1,3	-5,9	-4,9	-5,4
Reserves officielles brutes (en millions de DTS)	167,6	207,8	121,8	165,5	218,7	317,5	268,5	297,9	411,9
En semaines d'importations de biens	12,5	14,0	7,8	9,8	10,2	14,4	17,9	13,9	17,0
Taux de change (moyenne de période)									
FMG/DTS	5 882,2	7 018,1	7 383,3	8 585,8	8 651,0	8 391,0	8 774,3	8 645,0	8 904,7
FMG/US\$	4 053,5	5 101,3	5 441,4	6 283,8	6 787,2	6 591,5	6 592,3	6 203,4	6 389,0
FMG/EURO	...	5 750	6 051	6 693	6 257	5 903	6 309	6 914	7 180

ANNEXE II
Opérations financières du gouvernement central (en Milliard de FMG)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 Est	2004 LF 2004
Recettes totales et dons	1 541,8	2 090,8	2 703,2	2 872,6	3 509,9	4 014,4	4 190,6	3 053,2	4 866,9	6 381,6
Recettes totales	1 149,7	1 407,4	1 746,8	2 164,8	2 667,4	3 067,7	3 029,0	2 403,0	3 497,3	4 491,6
Recettes budgétaires	1 148,8	1 404,8	1 746,8	2 076,8	2 667,4	3 067,7	3 029,0	2 403,0	3 497,3	4 491,6
Dont: Recettes fiscales	1 120,9	1 374,4	1 687,9	1 984,4	2 580,1	2 972,1	2 906,4	2 304,2	3 389,3	4 210,0
Recettes extrabudgétaires	0,1	0,0	0,0	88,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Recettes en capital	0,8	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dons	392,1	683,4	956,5	707,8	842,5	946,7	1 161,6	650,1	1 369,6	1 890,0
Dons courants	30,6	116,1	377,7	59,8	171,9	178,9	427,7	249,6	817,6	781,2
dont PPTE							158,0	183,7	191,6	177,2
Dons en capital (projets)	361,5	567,3	578,8	648,0	870,6	767,8	733,9	400,5	551,9	1 108,8
Dépenses totales	2 373,8	2 883,4	3 137,1	3 819,3	3 790,9	4 168,7	5 282,6	4 709,6	6 162,9	7 377,9
Dépenses courantes	1 523,4	1 703,8	1 960,1	2 146,1	2 175,0	2 402,6	3 081,7	3 109,4	4 047,9	4 302,3
Dépenses budgétaires (yc I-PPTE)	1 498,2	1 679,1	1 801,5	2 052,1	2 172,4	2 416,5	3 001,0	2 781,2	3 916,9	4 140,2
Dont: Personnel (yc I-PPTE)	444,5	523,0	669,6	826,4	1 000,6	1 042,4	1 337,6	1 380,0	1 887,9	1 931,3
dont: PPTE							71,0	71,4	119,8	119,7
Fonctionnement (yc I-PPTE)	365,8	396,9	583,0	671,9	670,0	761,8	1 071,5	741,7	1 235,3	1 330,6
dont: PPTE							95,3	108,0	119,7	70,3
Intérêts dette extérieure dus	687,9	759,2	548,9	553,8	492,8	612,3	591,9	659,5	793,7	878,3
Intérêts dette extérieure dus	624,3	628,6	503,5	466,5	325,0	371,2	349,1	407,7	346,7	377,6
Intérêts dette intérieure dus	63,6	130,6	45,4	87,3	167,8	241,1	242,8	251,8	447,0	500,7
Opérations de Trésorerie (Dépenses extrabudg)	25,2	24,7	120,1	94,0	2,6	-56,5	54,3	202,0	91,9	156,3
Dépenses exceptionnelles (Dépenses d'urgence)	0,0	0,0	38,5	0,0	0,0	40,6	25,0	122,2	35,0	0,0
Dépenses de fonctionnement FCV						2,0	1,4	3,9	4,1	5,8
Dépenses en capital (yc I-PPTE)	850,4	1 179,6	1 178,9	1 673,1	1 615,9	1 766,1	2 180,9	1 445,8	1 988,9	3 075,7
Ressources intérieures	196,6	284,3	274,9	465,6	429,6	581,2	942,3	559,7	695,0	914,4
Ressources extérieures (yc I-PPTE)	653,8	895,3	902,0	1 207,5	1 186,3	1 184,9	1 238,6	886,2	1 273,9	2 161,3
dont PPTE							131,0	121,2	123,7	95,0
Prêts rétrocédés								154,4	146,1	0,0
Coûts nets des Réformes structurelles	0,0	0,0	0,0	-236,7	-369,7	-582,7	-223,1	5,8	-20,0	-42,7
Recettes des réformes structurelles	0,0	0,0	0,0	0,0	45,6	17,7	11,5	5,8	10,0	7,3
Dépenses des réformes structurelles	0,0	0,0	0,0	236,7	415,3	600,4	234,6	0,0	30,0	50,0
Solde global (base engagement)	-832,0	-792,6	-433,9	-1 183,4	-650,7	-737,0	-1 295,1	-1 650,6	-1 316,0	-1 039,1
Solde global y.c. dons	-1 224,1	-1 476,0	-1 390,3	-1 891,2	-1 493,2	-1 683,7	-2 456,7	-2 300,8	-2 685,6	-2 929,0
Solde global hors dons										
Engagements sans ordre de paiement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Déficit sur base ordre de paiement	-832,0	-792,6	-433,9	-1 183,4	-650,7	-737,0	-1 295,1	-1 650,6	-1 316,0	-1 039,1
Variations amères intérieures	45,3	2,7	-139,4	-101,8	67,6	-135,9	-27,0	-212,6	-256,6	-347,3
Solde global (base caisse)	-786,8	-789,9	-573,3	-1 285,2	-583,1	-672,9	-1 322,1	-1 863,2	-1 572,6	-1 386,4
Financement	786,7	790,0	573,2	1 285,2	583,1	872,9	1 322,1	1 863,2	1 572,6	1 386,4
Extérieur (net)	824,9	805,1	692,1	379,0	284,9	704,7	637,0	1 094,2	790,3	1 367,9
Prêts	299,3	329,5	1 029,0	672,0	515,7	802,4	723,4	1 150,1	1 043,2	1 657,2
Amortissements dus	-794,7	-603,9	-508,9	-662,1	-607,5	-621,5	-581,0	-583,1	-613,6	-634,4
Variations des amères extérieures	1 320,4	1 079,5	-5459,7	88,6	27,6	-49,5	-68,2	0,0	-71,8	0,0
Financement exceptionnel (allègement dette)	0,0	0,0	5 631,7	280,5	349,1	573,2	562,7	527,2	432,4	345,1
dont PPTE assistance							151,0	166,0	133,7	107,7
Intérieur (net)	-38,1	-15,1	-118,8	901,8	246,4	121,9	580,9	722,6	710,0	-54,3
Bancaire	-43,2	-44,8	-146,0	741,2	167,1	3,1	468,4	722,1	225,4	-151,1
dont effet des changes									13,1	
Non bancaire	5,1	29,7	27,2	160,6	79,3	118,8	112,5	-71,8	258,6	96,8
Comptes des correspondants du Trésor								72,3	226,0	0,0
Recettes du Fonds de Privatisation	0,0	0,0	0,0	4,4	51,8	46,3	104,1	46,5	72,3	72,8

BIBLIOGRAPHIE

- Eric Thosun MANDRARA
Court traité du développement
Paris L'Harmattan 2003.
- Marc Montoussé
Théories économiques
Bréal. Edition 1999
- Christophe Marchand
Economie des interventions de l'Etat : Théorie des choix publics
Presses Universitaires. France
Edition 1999, juillet
- Jean-Pierre Foirry
Economie publique : Analyse économique des décisions publiques
Hachette. Edition 1997
- Michel Vaté
Leçons d'économie politique
Economica. Edition 1999
- DSRP
Mars 2003 , Juillet 2004
- INSTAT : Conjoncture économique Avril 2004
- Loi de Finance 2003 - 2004
- Banque Centrale de Madagascar
Rapport annuel 2002
- www.mefb.gov.mg

Nom : DODO

Prénom : Antonio

Titre : « Analyses économiques de l'intervention et de l'allocation des ressources dans le processus du développement »

Nombre de pages : 64

Nombre de graphiques : 5

Nombre de tableaux : 4

Résumé :

A travers l'histoire de la pensée économique, on a constaté que le rôle de l'Etat varie suivant la conjoncture économique. Certes, la présence de l'Etat est toujours indispensable, même les auteurs les plus libéraux accordent à l'Etat une place dans l'économie de marché car c'est à lui que revient le rôle de diriger l'économie par la mise en place des politiques économiques nécessaires pour atteindre les objectifs de développement.

En effet, vu la situation de pauvreté de la population à Madagascar, l'intervention de l'Etat est plus que nécessaire c'est à dire l'Etat doit allouer les ressources dans les domaines porteurs pour relancer l'économie entraînant ainsi l'amélioration du niveau de vie de la population. Par ailleurs, des affectations de plus en plus importantes ont été effectuées dans le cadre de la relance économique dans les domaines sociaux , économiques et juridiques.

Mais les objectifs de développement ne peuvent se réaliser que si l'Etat trouve les moyens d'allouer efficacement ces ressources pour atténuer l'endettement, d'inciter la participation de la population et de stabiliser l'économie afin d'attirer les investissements étrangers.

Mots clés : interventionnisme, allocation des ressources, champs d'activités publiques, choix des recettes et des dépenses publiques.

Sous la direction de : Eric Thosun MANDRARA

Adresse de l'auteur : Lot IVE 12 Tsiazotafo. Antananarivo 101