



PLF 2022

Des allocations pour des secteurs jugés prioritaires encourageantes, la crédibilité du budget, la transparence et l'implication citoyenne à renforcer

Le dépôt et la publication du PLF auront une nouvelle fois été en retard et dans l'opacité. Si les informations officielles indiquent la date du 16 Novembre pour le dépôt auprès de l'Assemblée Nationale des textes au complet, les députés semblent vouloir de nouveau voter le budget dans l'urgence, sans mettre à profit le délai de trente jours accordés par la Loi à partir de la date de dépôt. Les travaux de commission sont ainsi prévus être effectués en 7 jours et le vote en séance plénière devrait se tenir le 23 Novembre. Les organisations de la société civile (OSC) impliquées dans le suivi des finances publiques au niveau du mouvement Rohy, sous le leadership du CCOC et de MSIS-Tatao, livrent ainsi une analyse succincte ce jour pour permettre de donner aux députés et aux citoyens une lecture facilitée des points saillants du PLF2022.

1. MEDD, MEAH et MPPSPF : des augmentations de budget à saluer, qui doivent être accompagnés de transparence, redevabilité et implication des citoyens

Trois secteurs jugés prioritaires et qui ont jusqu'à présent été "oubliés", ont bénéficié d'augmentations majeures dans le PLF2022. Il s'agit du MEAH (294 milliards Ar, +346,3% par rapport à 2021), du MEDD (191,7 milliards Ar, +230% par rapport à 2021) et du MPPSPF (98,4 milliards Ar, +75,4% par rapport à 2021). Suite à ces augmentations, il revient à ces ministères de :

- **Revoir les indicateurs de performance** consignés dans le PLF pour qu'ils soient pertinents et permettent effectivement aux citoyens d'évaluer si l'argent alloué a été utilisé de manière efficace et pertinente,
- Pour le MEDD et le MEAH, **finaliser les stratégies dans une démarche inclusive** pour faciliter la coordination et la mobilisation de toutes les parties prenantes dont les PTF, le secteur privé et les OSC,
- Pour le MEDD, l'augmentation du budget de 100 milliards Ar au niveau de la direction du reboisement et de la gestion des paysages et des forêts doit s'accompagner de **l'application stricte de la Loi** afin d'atteindre les objectifs de 70% de dossiers des trafics de ressources naturelles traités en 2022 et 100% pour 2024,
- S'assurer que les responsables ont la **capacité nécessaire pour une exécution efficiente** des allocations.

Il faut cependant souligner, qu'à côté de ces augmentations :

- Le budget des trois secteurs de l'Education cumule une allocation de 1.922,9 milliards Ar et représentent 17,2% du budget de l'Etat. Si l'Etat a depuis 2018 veillé à couvrir les prévisions du PSE, les allocations sont cette fois-ci en **dessous de la planification du PSE** (-13,9%),
- Il faut cependant soulever que le FID qui est l'un des principaux acteurs de la protection sociale, subit dans un même temps une baisse drastique de son budget de près de 72% et passe ainsi de 132 milliards Ar à 37,2 milliards Ar.

2. Une hausse des subventions aux communes annoncées mais non visible

Dans l'exposé des motifs, une hausse des subventions destinées aux communes est annoncée. Cependant, dans l'annexe qui y est consacrée, on constate que les **subventions destinées aux communes** sont passées de 79,8 milliards Ar dans la LFR2021 à 77,5 milliards Ar dans le PLF2022, soit une **diminution de -2,9%** et les **allocations FDL sont de 30 millions Ar**. Les OSC recommandent ainsi de rendre effective la priorisation des communes en **augmentant leurs transferts** (montant par commune et nombre de communes bénéficiaires), notamment en leur octroyant la gestion des CIAD.

L'opérationnalisation des SLC doit faire partie des priorités budgétaires des communes.

3. Des budgets sans destination précise en baisse mais encore présents

Les budgets sans destination précise s'élèvent à 814,7 milliards Ar. Ils ont diminué de 8,2% en valeur et représentent 5,9% du budget de l'Etat contre 8,2% en 2021. Si les provisions sur investissements ont fortement diminué, le gouvernement a augmenté les allocations des nouveaux projets d'émergence (585,8 milliards Ar) et créé une nouvelle rubrique intitulée "opérations d'investissement transversal".

Si l'Etat souhaite renforcer la confiance des citoyens dans la gestion de l'argent public, il devrait :

- **Poursuivre ses efforts de diminution des budgets sans destination précise,**
- **Spécifier les dépenses connues et non les intégrer dans une appellation générique opaque,**
- **Supprimer les PIP dénommés "nouveaux projets d'émergence" qui pénalisent les ministères dans l'exécution budgétaire et nuisent à la crédibilité budgétaire.** Dans le PLF2022, ils s'élèvent à 585,8 milliards Ar, avec près de 80% des allocations inscrites au niveau du MTP (357,1 milliards Ar) et du MEF (107,2 milliards Ar),
- **Respecter les textes qui spécifient que les budgets sans destination doivent être regroupés au niveau d'une mission.**

4. Les transferts toujours opaques

Les OSC ont régulièrement réclamé la transparence sur les transferts, afin de permettre à chacun.e les subventions octroyées par l'Etat aux diverses entités, dont les entreprises publiques (Jirama, Air Madagascar...). Pour 2022, les transferts s'élèvent à 1.869,2 milliards Ar, dont plus de 68% sont inscrits au niveau du MEF. **Les OSC renouvellent ainsi leur demande d'explicitier les montants des transferts par bénéficiaire au niveau de chaque ministère.**

5. Une hausse des opérations d'ordre à expliciter

Entre la LFR2021 et le PLF2022, les opérations d'ordre ont été plus que multipliées par 3 et ils ont été multipliés par 14 par rapport à la LFI2019; ils s'élèvent ainsi à 2.728,4 milliards Ar dans le PLF2022, soit 19,6% du budget¹.

Le MEF devrait expliciter les raisons de cette forte hausse et les impacts sur le budget de l'Etat.

6. Etre transparents et redevables sur les fonds Covid19 et fonds pour le Sud

Lors de la présentation de leurs recommandations par rapport au CDMT pour le PLF2022, les OSC avaient rappelé que, d'après le MEF, seulement 446 millions USD des allocations prévues pour la lutte contre la Covid19 ont été décaissés² sur 817 millions USD de financement. Elles avaient ainsi demandé à ce que **les allocations et la prévision d'utilisations des fonds Covid19 soient explicitement inscrits dans le PLF2022. Ceci n'y est cependant pas visible.**

De même, compte tenu des enjeux et des montants prévus y être investis, les fonds alloués au Sud devraient être facilement identifiables avec des prévisions d'utilisation et des indicateurs de performance clairs.

7. Une hausse du plan d'emprunts pour 2022 qui souligne la nécessité de mettre en place une plateforme inclusive de dialogue sur les PIP

Pour 2022, l'Etat compte négocier des emprunts à hauteur de 15.634 milliards Ar. **Le plan d'emprunt extérieur a été plus que multiplié par deux** par rapport à 2021, avec une **hausse des projets d'emprunts commerciaux**, qui sont prévus s'élever à 2.064 milliards Ar, soit une hausse de 236% par rapport à 2021 et devraient constituer 13,2% des nouveaux emprunts extérieurs.

Parmi les nouveaux projets d'emprunts commerciaux, on peut relever:

- Des achats de matériel de défense militaire auprès de l'Inde pour un montant de 446 milliards Ar,
- La permanence du projet de normalisation des centres hospitaliers de référence auprès de la Trade and Development Bank (TDB) pour un montant de 55 milliards Ar, alors que la stratégie à moyen terme de la dette rappelle que "le recours à ce type de financement ne devrait être utilisé que pour des projets structurants à forte rentabilité financière et aux impacts macro-économiques conséquents",
- le projet d'approvisionnements en produits stratégiques, toujours auprès de la TDB pour un montant de 122 milliards Ar,
- Des projets routiers non explicités auprès du Qatar Investment Authority pour un montant de 406 milliards Ar.

¹ Budget hors intérêts de la dette publique

² Site du MEF, <http://www.mef.gov.mg/reportingcovid>

La multiplicité des projets que le gouvernement souhaite financer à travers des emprunts souligne l'importance et l'urgence de mettre en place une plateforme de dialogue multi-acteurs pour valider et prioriser les différents projets, dans la mesure où ils engagent la population sur la durée et exigent l'application de la transparence, de la redevabilité et de l'implication citoyenne.

8. Aller au-delà des consultations et mettre en place une démarche de concertation inclusive

Les OSC appellent ainsi le MEF, le gouvernement et toutes les parties prenantes à aller au-delà de consultations d'une demi-journée en mettant en place **des plateformes de dialogues et d'échanges tout au long du processus budgétaire pour assurer la transparence, la redevabilité, l'implication des citoyens** et assurer une utilisation de l'argent public conforme aux attentes des citoyens.

ANALYSE SUCCINCTE DU PROJET DE LOI DES FINANCES 2022

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Un retard récurrent dans le dépôt et la publication du PLF qu'il faudra impérativement corriger..... | 4 |
| 2. | Perspectives économiques pour l'année 2022..... | 4 |
| 3. | Une augmentation du budget inférieure aux prévisions du CDMT | 4 |
| 4. | Un budget toujours concentré sur six secteurs... .. | 5 |
| 5. | ... avec des hausses encourageantes pour les secteurs jugés prioritaires..... | 6 |
| 6. | Une hausse du financement des investissements inférieure aux prévisions du CDMT | 9 |
| 7. | Une réallocation des investissements internes bénéfique pour des secteurs jugés prioritaires... .. | 10 |
| 8. | ...avec la continuité des budgets sans destination précise qui sont contraires à la transparence et à la crédibilité du budget..... | 11 |
| 9. | Une augmentation des subventions conforme aux prévisions budgétaires du CDMT | 11 |
| 10. | Les emprunts enregistrent la plus forte hausse de budget | 12 |
| 11. | Un effort sur la continuité de l'augmentation du budget de fonctionnement | 13 |
| 12. | Des transferts toujours opaques | 13 |
| 13. | Une forte hausse des opérations d'ordre à justifier..... | 13 |
| 14. | Hausse du plan d'emprunts extérieurs pour 2022 | 13 |
| 15. | Transparence sur les fonds Covid19 et les allocations pour le Sud | 14 |
| 16. | Une hausse des subventions aux communes annoncées mais non visible | 14 |
| 17. | Un effort de renforcement des budgets alloués aux Organes de Contrôle des Finances Publiques (OCFP) et aux Institutions de Lutte Contre la Corruption (ILCC) | 15 |

ANALYSE SUCCINCTE DU PROJET DE LOI DES FINANCES 2022

1. Un retard récurrent dans le dépôt et la publication du PLF qu'il faudra impérativement corriger

La Loi Organique de la Loi de Finances (LOLF) numéro 2004-007 du 26 Juillet 2004 qui régit notamment les Lois de Finances stipule que le projet de loi de Finances de l'année, y compris le rapport et les annexes explicatives prévues à l'article 44, est déposé et distribué au plus tard le 30 octobre de l'année qui précède l'année d'exécution du budget (article 44).

Si les organisations de la société civile (OSC) avaient salué dans leur communiqué du 11 Novembre 2021 les efforts de communication du MEF, ce dernier a déposé sans transparence le texte avec ses annexes auprès du Parlement. D'après les informations officieuses obtenues, le texte aurait été déposé avec ses annexes le 16 Novembre 2021 et publié sur le site du MEF le 17 Novembre 2021.

Ce retard récurrent doit être impérativement corrigé dès le prochain PLF.

2. Perspectives économiques pour l'année 2022

Suite aux deux vagues de la pandémie du Covid-19 qui ont frappé fort l'économie de Madagascar, le gouvernement prévoit dans le PLFI 2022 un **taux de croissance économique de 5,4% du PIB contre 4,3 % en dans la LFR 2021** alors que l'estimation de la croissance réelle est de 3,4% du PIB. Cette croissance est relativement soutenue par le secteur agricole qui augmentera de 3,4%, le secteur secondaire qui s'élèvera à 8,5% et enfin le secteur service qui marquera le rebondissement des activités touristiques visera une croissance de 5,7 % en 2022.

Pour soutenir les activités économiques et sociales, l'Etat compte accroître les investissements publics à 9,2% du PIB contre 7,4% en 2021 (provisoire) et les investissements privés à 16,6% du PIB contre 12,5% (provisoire).

La reprise des activités économiques et l'ouverture des frontières améliorent les recettes fiscales. Sur ce, le gouvernement table un taux de pression fiscale de 12,1% du PIB contre 10,8% en 2021.

Concernant l'inflation, un taux moyen de plus de 7% est prévu lequel serait ramené après à 6,4 %.

Malgré la reprise progressive des activités d'exportations, la balance commerciale continue de se dégrader, passant de - 5,5 % du PIB en 2021 à - 6,2 % du PIB en 2022.

Compte tenu de ces perspectives, l'Etat formule son budget total à hauteur de 19 467,9 milliards d'Ariary dont le budget général³ représente 74,12%, **soit un montant de 14 430, 4 milliards d'Ariary.**

3. Une augmentation du budget inférieure aux prévisions du CDMT

Avec une allocation de **11.151,6 milliards Ar⁴ dans le PLF2022**, le budget bénéficie d'une **augmentation de 14,5% par rapport à 2021**. Ce montant est cependant inférieur de -15,5% aux prévisions du CDMT.

La hausse est généralisée pour toutes les rubriques de dépenses de l'Etat :

- La solde est de 3.266,7 milliards Ar (29,3% du budget contre 30,1% pour la LFR2021), soit une hausse de 11,1% et une différence de 1,2% à la hausse par rapport au CDMT,
- Le budget de fonctionnement est de 2.627,3 milliards Ar (23,6% du budget contre 25,1% pour la LFR2021), soit une hausse de 7,7% et une différence de 2,5% à la hausse par rapport au CDMT,
- Les investissements s'élèvent à 5.257,5 milliards Ar (47,1% du budget contre 44,7% pour la LFR2021), soit une hausse de 20,72%. Elles sont cependant inférieures de -29% par rapport aux prévisions du CDMT.

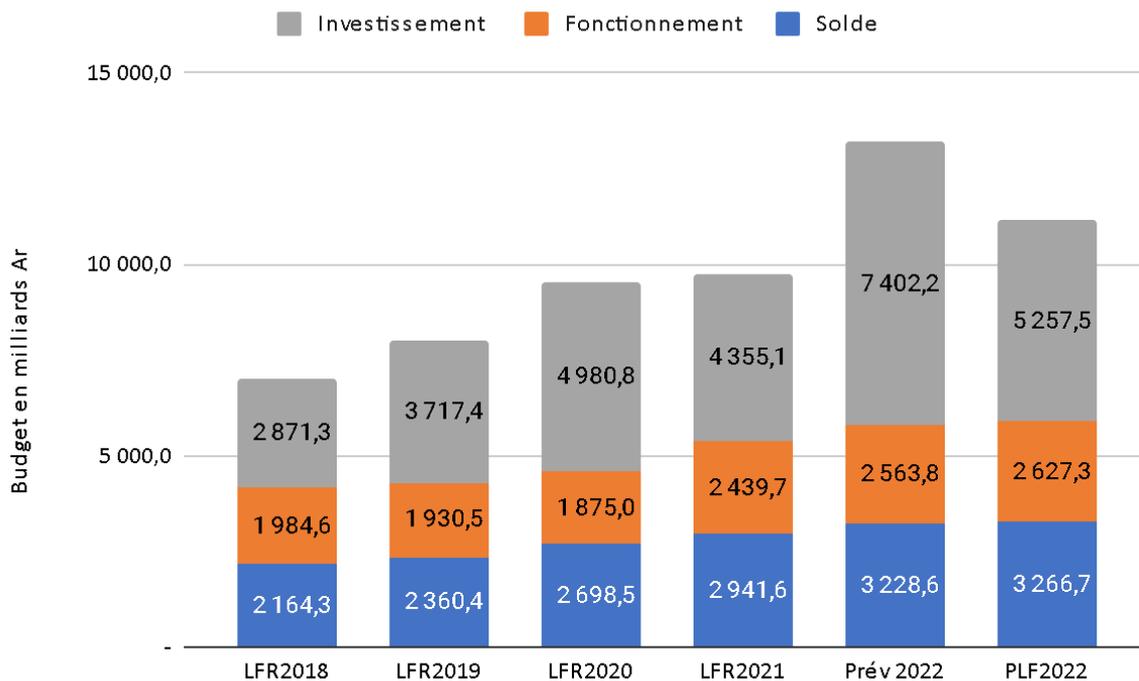
Les ressources propres internes (RPI) bénéficient d'une hausse de 7,8% et passent à 7.828,5 milliards dans le PLF2022 en occupant 70,2% du budget de l'Etat si dans la LFR2021, elles occupaient 72,8%. Dans le CDMT, les RPI étaient prévues s'élever à 8.195,6 milliards Ar et occuper 62,1% du budget de l'Etat.

Si dans le CDMT, l'Etat espérait obtenir 4.998,6 milliards Ar de financements externes, ceux-ci s'élèvent à 3.323,1 milliards Ar dans le PLF2022.

³ Budget de l'Etat avec opération d'ordre

⁴ Budget des ministères et institutions

Graphe 1 : Evolution du budget de l'Etat de la LFR2018 au PLF2022



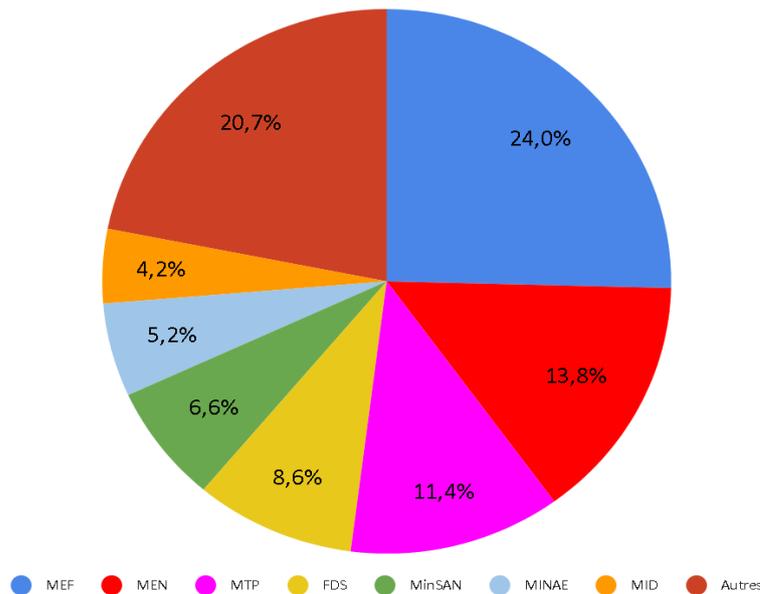
Source : LFR2018 à 2021 et PLF2022

4. Un budget toujours concentré sur six secteurs...

6 secteurs continuent à concentrer plus de 75% du budget de l'Etat:

- Le MEF reste le plus gros budget des dépenses de l'Etat avec une allocation de 2.672,9 milliards Ar, soit 24% du budget total, contre 30,2% dans la LFR2021. Il subit une diminution de -9,2% par rapport à 2021 et est de -18,5% inférieur aux prévisions du CDMT;
- Le budget du MEN est de 1.536 milliards Ar et occupe le second rang du budget de l'Etat. Il représente 13,8% du budget de l'Etat contre 13,2% en 2021. Il bénéficie une hausse de 19,9% par rapport à 2021, tirée principalement par les indemnités qui passent de 8,9 milliards Ar à 35,9 milliards Ar, soit +302,5% ;
- Les Travaux Publics restent l'un des plus importants budgets de l'Etat avec un budget de 1 268,1 milliards Ar. Sa part dans le budget de l'Etat est égale à 11,4% en 2022 contre 8,9% en 2021 et ils bénéficient d'une hausse de 47,3% par rapport à 2021. Ses allocations sont cependant inférieures de -18,7% en comparaison avec les prévisions du CDMT;
- Les forces de sécurité (FDS) rejoignent le 4ème rang du classement avec un budget total de 963,2 milliards Ar. Elles représentent 8,6% du budget de l'Etat contre 9,1% en 2021. Une hausse de 9,1% de leur budget est enregistré par rapport à la LFR2021 et un écart de -3,5% par rapport au CDMT de l'année 2022;
- Avec une hausse de budget de 12,2% (un décalage de -3,6% par rapport au CDMT) tirée par ses investissements internes (+241,2%), le MINSAN se place 5ème au budget de l'Etat pour un montant qui s'élève à 738 milliards Ar. Il représente 6,6% du budget de l'Etat si dans la LFR2021, sa part était de 6,8% ;
- Le ministère de l'élevage et de l'agriculture (MEA) occupe le 6ème rang du classement des dépenses de l'Etat. Son budget s'élève à 584,8 milliards Ar et représente 5,2% du budget de l'Etat contre 4,4% dans la LFR2021. Une hausse de 36,6% est constatée par rapport à 2021 et une diminution de -18,7% en comparaison des prévisions du CDMT.

Graphe 2 : Les secteurs priorités dans le budget de l'Etat



Source : LFR2018 à 2021 et PLF2022 (le MDN, MSP et SEG sont regroupés en tant que Forces de sécurité)

5. ... avec des hausses encourageantes pour les secteurs jugés prioritaires

5.1. Le Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD)

Avec un budget de 191,7 milliards Ar, le MEDD bénéficie d'une hausse de 230% par rapport à 2021 et représente 1,7% du budget de l'Etat contre 0,6% en 2021. 100 milliards Ar en ressources propres internes sont ainsi consacrés à la **restauration forestière et à la lutte contre les feux de brousse** et doit s'accompagner de l'**application stricte de la Loi** afin d'atteindre les objectifs de 70% de dossiers des trafics de ressources naturelles traités en 2022 et 100% pour 2024.

Le programme gestion durable des ressources naturelles détient 87,5% de l'allocation du budget général du MEDD. Sur ce même programme, le financement extérieur dont les subventions et emprunts extérieurs pour achat de biens et services s'élève à 56,6 millions d'Ariary contre 30,6 millions d'Ariary dans la LFR 2021.

Selon les indicateurs de performance, les feux de brousse devraient être réduits de 20% en 2022 (aucune amélioration de ce taux n'est cependant prévue pour 2023 et 2024), une couverture nationale de reboisement de 11% serait atteinte en 2022 et 15% en 2024.

En effet, une forte dégradation de l'environnement a été constatée depuis ces deux dernières années surtout la diminution de la pluie et la hausse de la pollution de l'air. Ce qui nécessitera une forte intervention de la part du MEDD dans les zones sensibles entraînant la forte augmentation des chaleurs, la réduction de pluie et la hausse de pollution de l'air.

Ainsi, face aux grands défis qui attendent, les sociétés civiles exhortent l'Etat à :

- allouer plus de ressources pour renforcer les actions qui visent à stopper ou réduire la déforestation (pillage, déboisement, défrichage/culture sur brulis, etc.) surtout dans les Aires protégées/forêts naturelles qui sont parmi nos atouts touristiques et ultimes réservoirs des services écosystémiques. Un effort particulier devrait être fait dans l'amélioration de l'application de la loi et des réglementations/l'effectivité des sanctions exemplaires des infractions environnementales en collaboration avec les autres Ministères (Justice, Force de l'ordre) et la société civile environnementale.
- renforcer les actions de reboisement viennent en deuxième priorité pour combler les besoins en bois, protéger le sol et bassins versants (une des causes des tarissements des sources/lacs et des manques d'eau actuels presque partout) et améliorer la qualité de l'air. D'ailleurs, la réduction de la pollution atmosphérique devrait figurer parmi les nouvelles priorités du Ministère.
- renforcer les actions en masse aux citoyens et surtout aux jeunes pour prendre des mesures d'adaptation au changement climatique et des responsabilités au sein de leur communauté respective. Leur participation dans les actions de sensibilisation, d'éducation citoyenne ainsi que de défense de leur territoire devrait être encouragée et accompagnée.
- renforcer l'utilisation et le suivi des crédits carbone et de manière plus large les financements du secteur environnement devraient d'ailleurs être repensés par toutes les parties prenantes pour qu'une grande part des

fonds soient utilisés/gérés et bénéficient plus les organisations nationales et communautés locales impactées que les Institutions et ONG ayant l'expertise de manipuler les mécanismes internationaux mis en place en leur faveur.

En somme, la priorisation de l'environnement par le gouvernement est à saluer. Le MEDD devra veiller à ce que la direction du reboisement et de la gestion des paysages et des forêts ait les compétences nécessaires pour gérer le budget, que les indicateurs de performance mentionnés dans le PLF soient cohérents avec les montants investis et que le plan sectoriel soit finalisé dans une démarche inclusive et concertée.

5.2. Les secteurs sociaux

Avec un budget total de 3.053,2 milliards Ar, les secteurs sociaux bénéficient d'une hausse de 14,5% par rapport à la LFR2021 et représentent 27,4% du budget contre 24,8% en 2021. Cette allocation est supérieure de 1,6% aux prévisions du CDMT.

5.2.1 De l'EAH

Le secteur qui a le plus bénéficié de cette hausse est le MEAH. Ses allocations s'élèvent à 294 milliards Ar, soit +346,3% par rapport à 2021 et une augmentation de 40,8% par rapport au CDMT. Il devrait ainsi représenter 2,6% du budget de l'Etat et 0,5% du PIB, ce qui correspond aux normes internationales pour l'assainissement et hygiène seulement

Le programme de développement de l'accès à l'eau et aux infrastructures d'assainissement est le plus concerné par cette augmentation. Le PLFI 2022 prévoit une allocation d'un montant de 286 milliards d'Ariary contre 59,1 milliards d'Ariary dans la LFR 2021 dont la quasi-totalité est destinée pour les opérations d'investissement.

La direction générale technique (DGT) et la direction de l'alimentation en eau (DAE) jouissent respectivement de 118,7 milliards d'Ariary et 165,8 milliards d'Ariary.

Il importe de préciser que ce programme reçoit une subvention estimée à 76,9 Milliards d'Ariary à titre de PIP. Les subventions de 39,3 milliards d'Ariary en provenance de l'UNICEF sont prévues pour des activités d'approvisionnement en eau potable et assainissement tandis que celles des 35 milliards d'Ariary destinés pour subventionner les activités relatives à l'eau et assainissement en provenance de l'USAID.

Suite à la forte augmentation de son budget, le MEAH devrait:

- **revoir de manière participative et inclusive les indicateurs de performance actuels qui ne permettent pas de mesurer la pertinence de l'utilisation des fonds,**
- **finaliser la stratégie nationale EAH avec les parties prenantes pour faciliter la coordination et la mobilisation des acteurs sur des objectifs et résultats attendus communs et clairement définis.**

5.2.2 De la protection sociale

Alors que le CDMT prévoyait une baisse de son budget, **la deuxième plus grosse augmentation revient au MPPSPF qui bénéficie d'une allocation de 98,4 milliards Ar.** Il représente 0,9% du budget et a eu une hausse de 75,4% par rapport à 2021 et de 192,4% par rapport au CDMT. Le montant alloué au programme de protection sociale est de 33,8 milliards Ar et a été plus que multiplié par 3 par rapport à la LFR2021.

Tous les programmes du MPPSPF bénéficient d'un accroissement significatif mais celui de la protection sociale est doublé, soit une amélioration de 111,17% par rapport à la LFR 2021. La direction générale de la protection sociale détient le 99,2% du budget dans ce programme.

A noter que le PIP de la protection sociale qui est de 33,8 milliards d'Ariary est composée des subventions en provenance de l'UNICEF en faveur de la Politique sociale et protection sociale (38%) et des subventions de l'IDA à titre filets sociaux de sécurité (62%).

Il faut cependant soulever que le **FID** qui est l'un des principaux acteurs de la protection sociale, **subit dans un même temps une baisse drastique de son budget de près de 72% et passe ainsi de 132 milliards Ar à 37,2 milliards Ar.**

5.2.3 De l'Education

Les trois secteurs de l'Education cumulent un budget de 1.922,9 milliards Ar et représentent 17,2% du budget de l'Etat. Ils ont bénéficié d'une hausse de 17,9% par rapport à 2021, sont légèrement inférieurs de 3,6% aux prévisions du CDMT et de **-13,9% en dessous de la planification du PSE.** La forte augmentation des indemnités au niveau du MEN (+302,9% pour un montant de 35 milliards Ar) devrait permettre de couvrir tous les retards de paiement des vacations.

Particulièrement pour le MEN, une révision à la hausse de son budget de l'ordre 19,78% est observée, passant de 1 282,3 milliards d'Ariary selon la LFR 2021 à 1 536 milliards d'Ariary selon le PLFI 2022.

| Programme (budget en milliers d'AR) | LFR 2021 | PLFI 2022 | Part en % | Variation |
|-------------------------------------|---------------|---------------|-----------|-----------|
| Administration et coordination | 948 102 033 | 1 005 626 246 | 65,47% | 6,07% |
| Education préscolaire | 5 400 320 | 8 530 380 | 0,56% | 57,96% |
| Education fondamentale de 9 ans | 316 639 175 | 512 408 947 | 33,36% | 61,83% |
| Education non fondamentale | 474 733 | 488 433 | 0,03% | 2,89% |
| Education secondaire générale | 11 779 362 | 8 962 561 | 0,58% | -23,91% |
| Total | 1 282 395 623 | 1 536 016 567 | 100,00% | 19,78% |

Cinq programmes structurent les activités du MEN. Selon le PLFI 2022, le programme administration et coordination représente plus de 65% du budget du Ministère tandis que celui de l'éducation fondamentale est de 33,36%.

Actuellement, l'Etat prévoit un recrutement des fonctionnaires. Le calcul des prévisions sur le PLFI 2022 a permis de déterminer l'existence des 7 139 postes⁵ budgétaires au sein du MEN.

Pour le programme administration et coordination, les opérations courantes soldes dégagent une différence de 52,1 milliards d'Ariary entre la LFR 2021 et le PLFI 2022. Celles hors soldes sont de 6,28 milliards d'Ariary.

La nécessité d'intervenir sur le plan social notamment dans le cadre de la scolarisation des enfants, une amélioration de la part du budget alloué d'une part à l'éducation préscolaire (57,96%) et d'autre part à l'éducation fondamentale (61,83%) figure parmi les priorités du gouvernement.

Pour l'éducation fondamentale, la direction générale de la pédagogie double leur budget dans le PLFI 2022 passant de 80 milliards d'Ariary à 167,8 milliards d'Ariary.

Le PIP du ministère pour le PLFI 2022 est estimé à 315,09 milliards d'Ariary. 56,68% sont alloués à titre de subventions inscrits au niveau du budget d'éducation fondamentale de 9 ans.

5.2.4 De la santé publique

Le budget du Ministère de la Santé s'élève à 738 milliards Ar, a bénéficié d'une hausse de 12,2% par rapport à 2021 et est de 3,6% en dessous des prévisions du CDMT. **Il représente 6,6% du budget de l'Etat, ce qui est le plus faible taux depuis 2019.**

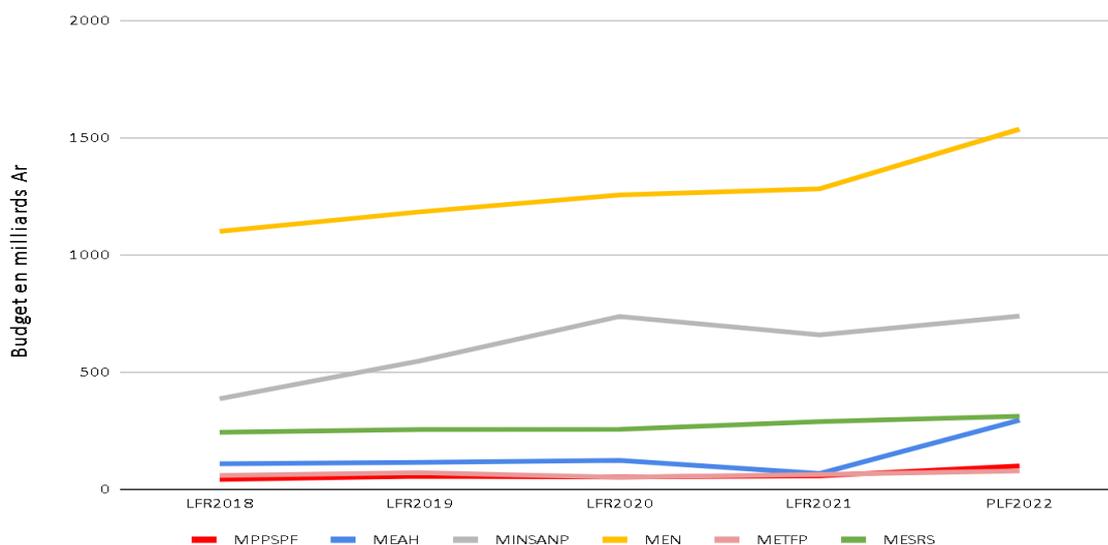
Le ministère est généralement composé de 4 programmes : Administration et coordination (37,53%), lutte contre les maladies (16,65%), survie et développement de la mère et de l'enfant (20,24%) et fourniture des soins de santé de qualité (24,59%).

Pour le programme administration et coordination qui est de 279,7 milliards d'Ariary, on note une progression de 12,47%. En tenant compte de la LFR 2021, le solde qui est de 263,3 Milliards d'Ariary a augmenté de 10% et les transferts qui sont estimés à 49,9 milliards d'Ariary ont progressé de 40,26%. Cette hausse de solde peut être traduite par un recrutement de plus de 2 000 fonctionnaires pour faire fonctionner les services de santé.

Pour le PLFI 2022, le programme fourniture des soins de santé de qualité est beaucoup plus privilégié car son budget est presque revu doubler passant de 93,8 milliards d'Ariary à 183,3 milliards d'Ariary. La direction générale de la fourniture de soins est devenue de plus en plus considérée car leur budget au lieu de 30 milliards d'Ariary dans la LFR 2021 se trouve presque multiplié par 4, soit 112,9 milliards d'Ariary. La priorisation de cette direction n'est plus donc à démontrer pour fournir des services de soins de qualité pour les usagers. Si l'objectif général de ce programme vise à améliorer l'offre et l'accessibilité de la population aux services de qualité, il y aura donc une disponibilité à 100% des intrants, des poches de sang au niveau des centres hospitalières, une utilisation de consultations externes au niveau des CSB couvrant au moins 60% des besoins de la communauté, une amélioration de capacité des 90% des hôpitaux universitaires pouvant fournir des soins de qualité, une remise aux normes des 13 CHR/CHRR.

⁵ Calcul direct à partir de la LFR 2021 et du PLFI 2022.

Graphe 3 : Evolution du budget des secteurs sociaux



Source : LFR2018 à 2021 et PLF2022

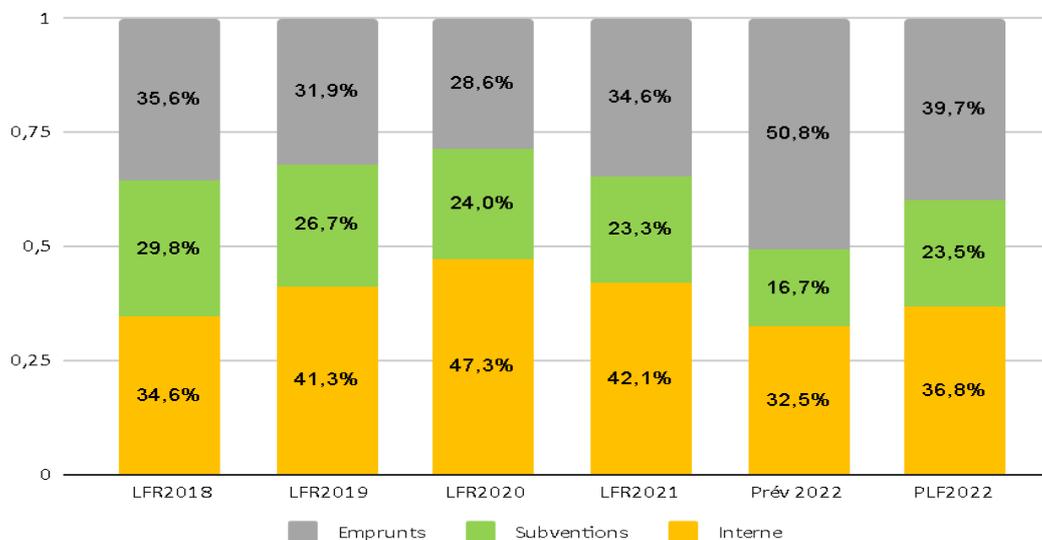
- A part le MEAH, le MEDD et le MPPSPF, cinq autres ministères ont bénéficié d'une forte augmentation: le MPTDN (+139,6%), le MEH (+96,6%), le Ministère de l'Artisanat et des Métiers/MAM (+93,5%), le CNIDH (+81,6%) et le Ministère de l'industrialisation, du commerce et de la consommation/MICC (+81,3%)

6. Une hausse du financement des investissements inférieure aux prévisions du CDMT

Les investissements ont toujours bénéficié d'une hausse durant la période 2018 à 2020. Le contexte de la COVID 19 a freiné cette tendance dans la LFR2021, avec une diminution de -12,6% des investissements. Pour 2022, ils s'élèvent à 5.257,5 milliards Ar (47,1% du budget), soit une hausse de 20,72%. Elles sont cependant inférieures de -29% par rapport aux prévisions du CDMT, malgré l'apport des 1.100 milliards Ar issus des droits de tirages spéciaux (DTS) du FMI.

- Avec un montant de 1.934,5 milliards Ar, les investissements internes bénéficient d'une hausse de 5,5%. Leurs allocations sont sensiblement égales à celles prévues dans le CDMT (+0,1%),
- avec un budget de 1.238 milliards Ar, les subventions bénéficient d'une hausse de 21,7% et sont sensiblement égales à ce qui a été prévu dans le CDMT (1 236,7 milliards Ar),
- les emprunts s'élèvent à 2 085,1 milliards Ar, soit une hausse de 36,8% d'augmentation. Ce montant est cependant inférieur aux prévisions du CDMT qui estimait une hausse de 150% par rapport à la LFR2021

Graphe 4 : Evolution de la répartition du financement des investissements



Source : LFR2018 à 2021 et PLF2022

7. Une réallocation des investissements internes bénéfique pour des secteurs jugés prioritaires...

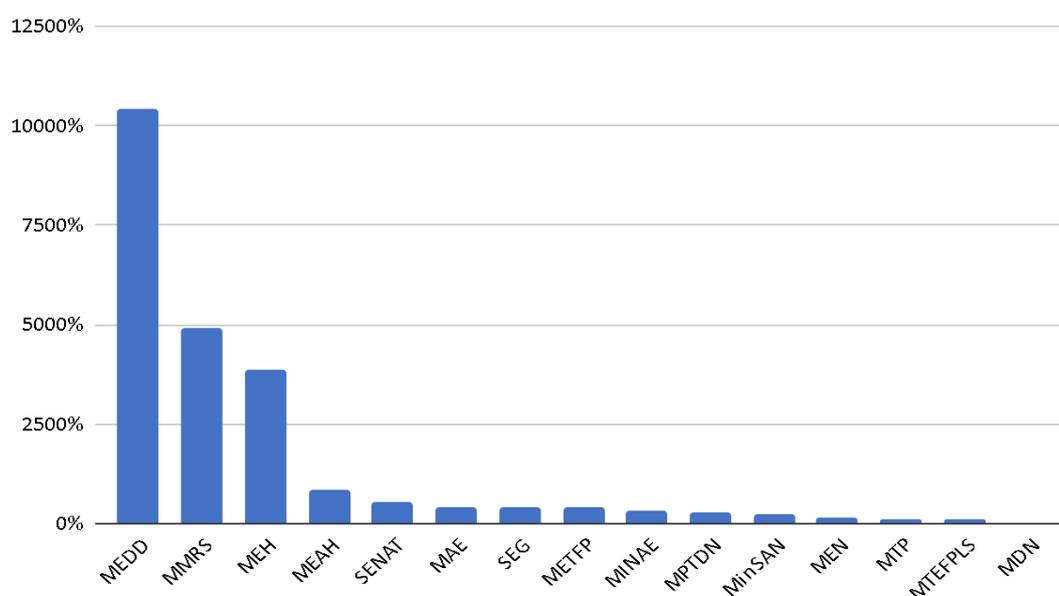
Avec un montant de 1.934,5 milliards Ar, les investissements internes bénéficient d'une hausse de 5,5% par rapport à la LFR2021 et représentent 36,8% des investissements, contre 42,1% dans la LFR2021. Comparé aux prévisions du CDMT, ce montant est sensiblement égal.

6 ministères concentrent plus de 70% des investissements internes de l'Etat:

- Le MTP possède la plus grande part de budget en investissements internes (433,9 mds Ar), soit 22,4% des PIP internes. Le ministère a bénéficié d'une hausse de 225,1% par rapport à la LFR2021, un décalage de +173,8% par rapport au CDMT. Il est à noter que 82,3% de ces investissements internes, soit 356,1 milliards Ar, sont inscrits pour des nouveaux projets d'émergence (NPE),
- Les investissements internes du MEF s'élèvent à 369,2 milliards Ar et représentent 19,1% des PIP internes. Par rapport à la LFR2021, ces allocations ont diminué de 55,8% et par rapport aux prévisions du CDMT, elles ont diminué de 52,7%. Si les budgets sans destination précise (provisions sur investissements, opérations d'investissement transversale et nouveaux projets d'émergence) ont diminué de -58,1% par rapport à 2021, ils s'élèvent encore à 336 milliards Ar, soit 91% des PIP internes du MEF,
- Le MEAH bénéficie d'une allocation pour ses PIP internes de 175,6 milliards Ar, soit 9,1% des PIP internes de l'Etat. Cela représente une hausse spectaculaire de 855% par rapport à la LFR2021 et un décalage de 152,8% par rapport aux prévisions du CDMT. Cette hausse a été demandée par les organisations de la société civile et nécessite :
- Le budget alloué aux investissements internes du MINSAN est de 144 milliards Ar et représente 7,4% des PIP internes de l'Etat. Il a bénéficié d'une hausse de 241,2% par rapport à la LFR2021 (un écart de 38,5% par rapport aux prévisions du CDMT),
- Le MID a un budget de 127,6 mds Ar en PIP internes, soit 6,6% des investissements internes de l'Etat. Une diminution de -1,9% est constatée par rapport à la LFR2021 et un écart de -32,8% par rapport au CDMT. L'importante hausse (+45,6%) prévue dans le CDMT n'a pas été transcrit dans le PLF2022,
- Un budget de 105,1 milliards Ar en investissements internes qui occupe 5,4% des PIP internes de l'Etat est attribué au MEDD. Il bénéficie de la plus importante hausse par rapport à la LFR2021 et enregistre une variation de 731,2% par rapport aux prévisions du CDMT.

D'autres secteurs ont bénéficié d'une hausse de leurs investissements en RPI, notamment le MMRS (+4 900%), MEH (+3 865%),...

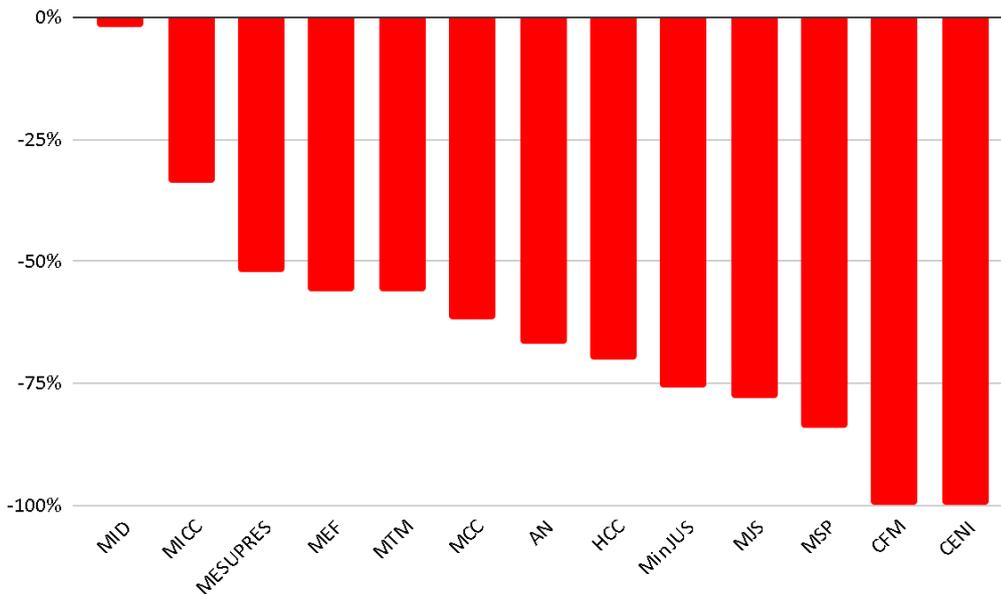
Graphe 5 : Les ministères qui ont bénéficié d'une augmentation de leurs investissements internes



Source : LFR2018 à 2021 et PLF2022

D'autres ministères et institutions ont aussi subi la baisse de leurs investissements internes. Le Ministère de la sécurité publique (MSP) est par exemple prévu subir une baisse importante de -84%, soit un budget qui passe de 29,2 milliards Ar à seulement 4,7 milliards Ar.

Graphe 6 : Les ministères qui ont subi une baisse de leurs investissements internes



Source : LFR2018 à 2021 et PLF2022

8. ...avec la continuité des budgets sans destination précise qui sont contraires à la transparence et à la crédibilité du budget

8.1. Hausse des allocations des NPE

Les OSC ont dénoncé la mise en place des nouveaux projets d'émergence (NPE) dans la LFI2021. En effet, s'ils sont inscrits au niveau des PIP internes des ministères, leur destination n'est pas connue à l'avance. Les ministères doivent ainsi obtenir l'aval du Conseil des Ministres avant l'utilisation de ces fonds, ce qui pénalise les ministères au niveau du temps d'engagement et nuit à la transparence et à la crédibilité du budget.

Si en 2021 les allocations des NPE s'élevaient à 1.882,2 milliards Ar dans la LFI pour descendre à 6 milliards Ar dans la LFR, elles s'élèvent à **585,8 milliards Ar pour 2022** et sont réparties entre 12 ministères. **Le MTP (357,1 milliards Ar) et le MEF (107,2 milliards Ar) monopolisent près de 80% de ces fonds.**

8.2. Forte baisse des provisions sur investissements

Si l'on considère les provisions sur investissements, les allocations pour ce PIP ont fortement diminué, passant de 803,6 milliards Ar à 5,2 milliards Ar. Cependant, **le MEF a introduit un nouveau PIP intitulé "opérations d'investissement transversal" qui bénéficie d'une allocation de 223,7 milliards Ar et dont l'utilisation n'est spécifié de manière explicite nulle part.**

Les budgets sans destination précise s'élèvent à 814,7 milliards Ar dans le PLF2022, ce qui constitue une légère augmentation de 0,7% en valeurs. Ils représentent 5,9% du budget de l'Etat⁶ contre 7,6% dans la LFR2021, mais continuent à nuire à la crédibilité du budget et au principe de transparence. Si l'Etat souhaite renforcer la confiance des citoyens dans la gestion de l'argent public, il devrait:

- spécifier les dépenses connues et non les intégrer dans une appellation générique opaque,
- supprimer les PIP dénommés "nouveaux projets d'émergence" qui pénalisent les ministères dans l'exécution budgétaire,
- respecter les textes qui spécifient que les budgets sans destination doivent être regroupés au niveau d'une mission.

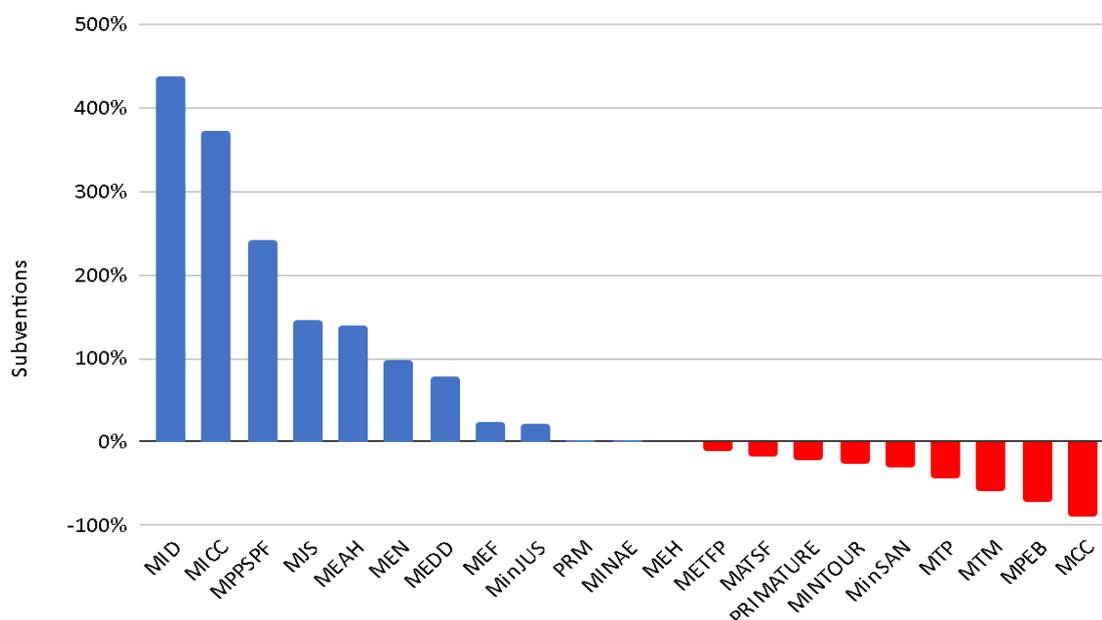
9. Une augmentation des subventions conforme aux prévisions budgétaires du CDMT

Pour 2022, les subventions s'élèvent à 1.238 milliards Ar et représentent 23,6% des investissements. Si elles ont augmenté de 21,8% par rapport à la LFR2021, les prévisions du CDMT sont plus ou moins respectées (1.236,9 milliards Ar) et leur part dans le budget de l'Etat est sensiblement identique. 22 Ministères bénéficient de subventions dans le PLF2022. Avec un budget de 188,9 milliards Ar (+97,8% par rapport à 2021), le MEN est celui qui se trouve au premier rang des subventions de l'Etat en occupant 15,3%, suivi de près par le MINSAN (154,2 mds Ar) et le Ministère de l'Agriculture et de l'élevage (153 mds Ar) dont les parts respectives sont 12,5% et 12,4%.

⁶ Est considéré ici le budget avec les opérations d'ordre

La plus forte hausse est enregistrée au niveau du MID (+436,9%) avec un budget de 137,7 milliards AR. Le MCC est celui qui subit la plus forte baisse des subventions (-89,4%), soit un budget de 0,1 milliards Ar contre 1,1 milliards Ar en 2021.

Graph 7 : Variation des subventions par ministère entre la LFR2021 et le PLF2022



Source : LFR2018 à 2021 et PLF2022

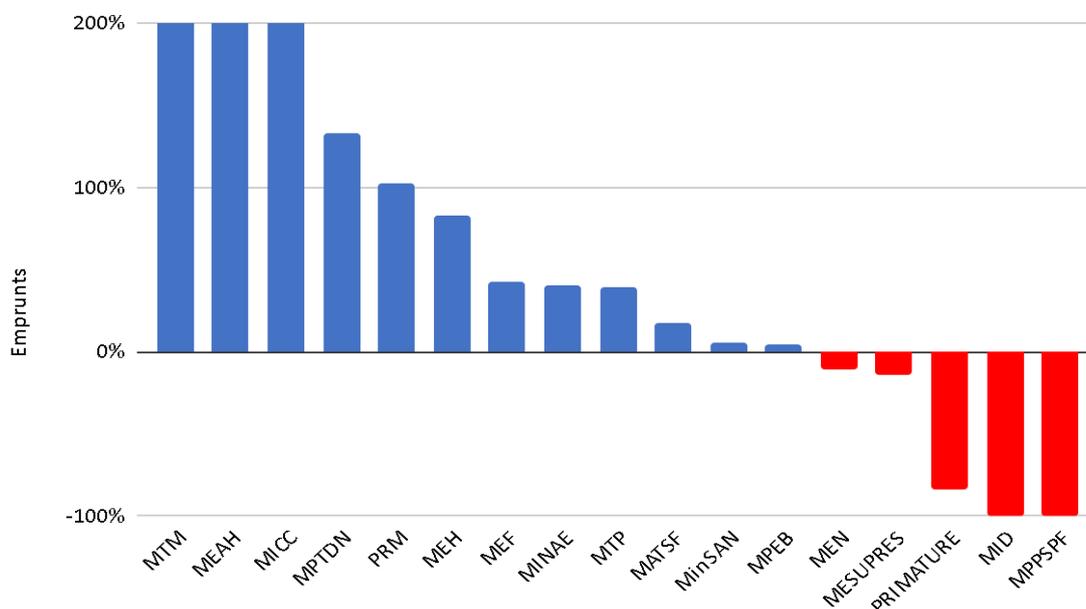
10. Les emprunts enregistrent la plus forte hausse de budget

Les emprunts s'élèvent à 2.085,1 milliards Ar et représentent 39,7% des investissements. Elles ont bénéficié de la plus forte hausse des catégories du budget (+38,6%), cette augmentation est cependant fortement inférieure aux prévisions du CDMT qui tablait sur une hausse de 149,9%.

Le financement en emprunts du MTP est de 740,4 milliards Ar et le maintien à la tête des 17 ministères qui bénéficient d'emprunts (35,5% des emprunts de l'Etat), suivi de loin par le Ministère de l'agriculture et de l'élevage (303,5 mds Ar) et du MEH (269,8 mds Ar) dont les parts respectives sont de 14,6% et de 12,9%.

La plus forte hausse en emprunts est attribuée au MEAH (+492%), soit un budget qui est passé de 5,3 milliards Ar en 2021 à 31,4 milliards dans le PLF2022. Le MPPSPF et le MID quant à eux ne bénéficient plus de financement en emprunt.

Graph 8 : Variation des subventions par ministères entre la LFR2021 et le PLF2022



Source : LFR2018 à 2021 et PLF2022

11. Un effort sur la continuité de l'augmentation du budget de fonctionnement

Depuis 2020, l'Etat a fait l'effort d'augmenter d'année en année le budget consacré au fonctionnement.

La hausse du budget de fonctionnement est généralisée au niveau de toutes les rubriques.

Si les prévisions dans le CDMT ont estimé une augmentation de 22,5% pour les indemnités, cette augmentation est de 16,2% dans le PLF2022 pour un montant de 244,2 milliards Ar.

Les biens et services bénéficient d'une augmentation de 12,5% dans le PLF2022 et s'élèvent à 513,9 milliards Ar.

Si 4 Ministères/ Institutions de l'Etat ont un budget inchangé de leur biens et Services, 19 entités ont obtenu une augmentation de leur budget avec le MPTDN (2,7 mds Ar), MJS (5 mds Ar) et MPPSPF (10,5 mds Ar) qui s'octroient les plus importantes hausses, respectivement +553%, 335% et 154%.

12. Des transferts toujours opaques

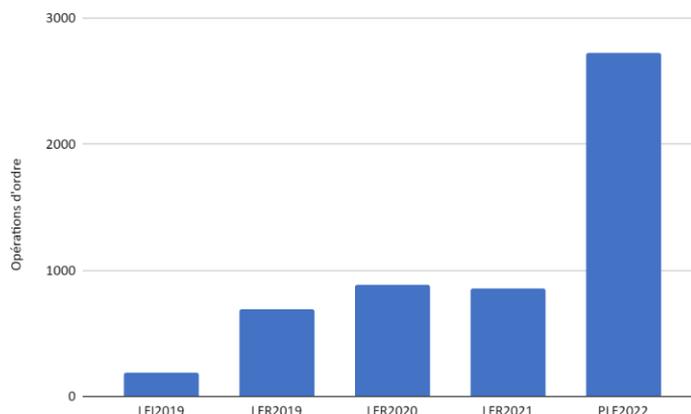
Le CDMT avait prévu une augmentation des transferts à 3,7%. Pour le PLF2022, les transferts vont augmenter de 5,4% par rapport à la LFR2021 et atteignent une somme de 1 869,2 milliards Ar. Ils représentent 16,8% du budget de l'Etat. Le MEF monopolise plus de 68% des transferts soit 1.272,7 milliards Ar. Si des efforts ont été effectués pour expliciter les transferts liés aux retraites des fonctionnaires (CPR-CRCM), l'opacité persiste quant à la destination et aux montants de ces transferts.

Les OSC réitèrent leur demande sur la ventilation des transferts par bénéficiaire pour faciliter le suivi budgétaire de l'Etat.

13. Une forte hausse des opérations d'ordre à justifier

Entre la LFR2021 et le PLF2022, les opérations d'ordre ont été plus que multipliées par 3 et ils ont été multipliés par 14 par rapport à la LFI2019; ils s'élèvent ainsi à 2.728,4 milliards Ar dans le PLF2022, soit 19,6% du budget⁷.

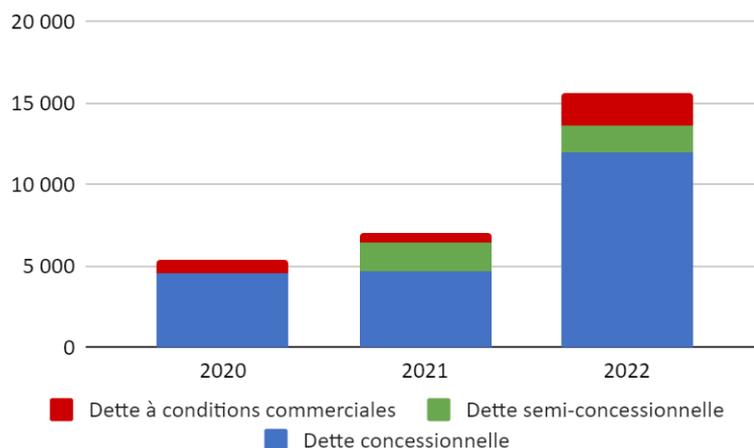
Le MEF devrait expliciter les raisons de cette forte hausse et les impacts sur le budget de l'Etat.



14. Hausse du plan d'emprunts extérieurs pour 2022

Si l'encours de la dette extérieure du gouvernement central et des prêts garantis au 30 Juin 2021 s'élèvent à 15 646,4 milliards Ar, l'Etat compte négocier des emprunts à hauteur de 15 634 milliards Ar pour 2022. Ce plan d'emprunt extérieur a été plus que multiplié par deux par rapport à 2021 et on constate une hausse des projets d'emprunts commerciaux. Ces derniers sont prévus s'élever à 2 064 milliards Ar, soit une hausse de 236% par rapport à 2021 et devraient constituer 13,2% des nouveaux emprunts extérieurs.

⁷ Budget hors intérêts de la dette publique



Parmi les nouveaux projets d'emprunts commerciaux, on peut relever:

- Des achats de matériel de défense militaire auprès de l'Inde pour un montant de 446 milliards Ar,
- La permanence du projet de normalisation des centres hospitaliers de référence auprès de la Trade and Development Bank (TDB) pour un montant de 55 milliards Ar, alors que la stratégie à moyen terme de la dette rappelle que "le recours à ce type de financement ne devrait être utilisé que pour des projets structurants à forte rentabilité financière et aux impacts macro-économiques conséquents",
- le projet d'approvisionnements en produits stratégiques, toujours auprès de la TDB pour un montant de 122 milliards Ar,
- Des projets routiers non explicités auprès du Qatar Investment Authority pour un montant de 406 milliards Ar.

La multiplicité des projets que le gouvernement souhaite financer à travers des emprunts souligne l'importance et l'urgence de mettre en place une plateforme de dialogue multi-acteurs pour valider et prioriser les différents projets, dans la mesure où ils engagent la population sur la durée et exigent l'application de la transparence, de la redevabilité et de l'implication citoyenne.

15. Transparence sur les fonds Covid19 et les allocations pour le Sud

Lors de la présentation de leurs recommandations par rapport au CDMT pour le PLF2022, les OSC avaient rappelé que, d'après le MEF, seulement 446 millions USD des allocations prévues pour la lutte contre la Covid19 ont été décaissés⁸ sur 817 millions USD de financement. Elles avaient ainsi demandé à ce que **les allocations et la prévision d'utilisations des fonds Covid19 soient explicitement inscrits dans le PLF2022. Ceci n'y est cependant pas visible.**

De même, compte tenu des enjeux et des montants prévus y être investis, les fonds alloués au Sud devraient être facilement identifiables avec des prévisions d'utilisation et des indicateurs de performance clairs.

16. Une hausse des subventions aux communes annoncées mais non visible

Dans l'exposé des motifs, une hausse des subventions destinées aux communes est annoncée. Cependant, dans l'annexe qui y est consacrée, on constate que les **subventions destinées aux communes** sont passées de 79,8 milliards Ar dans la LFR2021 à 77,5 milliards Ar dans le PLF2022, soit une **diminution de -2,9%** et les **allocations FDL sont de 30 millions Ar**. Les OSC recommandent ainsi de rendre effective la priorisation des communes en **augmentant leurs transferts** (montant par commune et nombre de communes bénéficiaires), notamment en leur octroyant la gestion des CIAD.

L'opérationnalisation des SLC doit faire partie des priorités budgétaires des communes.

| | Subvention de fonctionnement | Subventions pour les Centres de Santé de Base (CSB) | Subvention pour les Secrétaires d'état civil (SEC) | Subvention pour les Écoles Primaires Publiques (EPP) | Total |
|-----------|------------------------------|---|--|--|-------|
| LFR2021 | 70,7 | 3,6 | 2,8 | 2,7 | 79,8 |
| PLF2022 | 68,3 | 3,7 | 2,8 | 2,7 | 77,5 |
| Variation | -3,4% | 2,9% | 0,0% | 0,0% | -2,9% |

⁸ Site du MEF, <http://www.mef.gov.mg/reportingcovid>

Le MEF devrait ainsi expliciter à quel niveau trouver les augmentations du budget alloué aux communes.

Le montant total des RPI relatives au fonds du développement local (FDL) qui est de 6 milliards d'Ariary demeure inchangé pour l'année 2022. 200 communes ont été prévues pour bénéficier de 30 millions d'Ariary chacune l'année dernière.

| RPI allouées au fonds de développement local (en milliers d'Ar) | LFR 2021 | LFI 2022 |
|---|------------|-----------|
| | 6 000 0000 | 6 000 000 |

En outre, les gouverneurs des 23 régions ont bénéficié d'un fonds de 2 milliards d'Ariary chacun, ce qui fait une somme totale de 46 milliards à titre d'investissement.

De même, les députés de Madagascar disposeront d'un budget d'environ 38 milliards d'Ariary soit 250 millions d'Ariary par député à titre de Crédit d'Investissement et d'Appui au développement.

Compte tenu de ces constats, la société civile recommande toujours de renforcer la décentralisation en allouant plus de ressources aux communes qui sont les collectivités territoriales de base pouvant répondre directement aux besoins de la population locale. Les montants actuels alloués aux communes sont insuffisants et le nombre de Communes bénéficiant d'allocations du FDL devrait au moins tripler (600 Communes) à partir de l'année 2022.

17. Un effort de renforcement des budgets alloués aux Organes de Contrôle des Finances Publiques (OCFP) et aux Institutions de Lutte Contre la Corruption (ILCC)

Si l'augmentation prévue du budget consacré aux OCFP dans le CDMT a été de 64,2% par rapport à la LFR2021, elle n'est finalement que de 26,6% par rapport à la LFR2021. Le budget alloué aux OCFP est ainsi de 10,6 milliards Ar.

Pour les ILCC, une amélioration est constatée par rapport à ce qui a été prévu dans les prévisions budgétaires du CDMT. En effet, le budget alloué dans le PLF2022 s'élève à 17,1 milliards Ar, soit une hausse de 7,3% par rapport à 2021 si les prévisions budgétaires du CDMT étaient de 5,9% par rapport à 2021.

Leur part n'est cependant que de 0,25% du budget général de l'Etat dans le PLF2022 contre 0,22% dans la LFR2021. Le gouvernement doit ainsi revoir leurs allocations à la hausse pour que l'on puisse espérer un minimum de contrôle et de résultats tangibles.

| ENTITE | LFR2021 | PLF2022 | Variation |
|---|------------|------------|-----------|
| CSI | 1 883 878 | 1 994 782 | 5,9% |
| BIANCO | 8 728 810 | 8 728 810 | 0,0% |
| Direction de la coordination nationale des PAC/Répression des actes de corruption | 3 383 858 | 4 438 769 | 31,2% |
| SAMIFIN | 1 944 711 | 1 944 711 | 0,0% |
| TOTAL | 15 941 257 | 17 107 072 | 7,3% |
| Part du budget général | 0,16% | 0,15% | |

Budget des ILCC en milliers d'Ariary

| ENTITE | LFR2021 | PLF2022 | Variation |
|---|-----------|------------|-----------|
| Direction Générale de l'Inspection Générale de l'Etat | 3 390 765 | 3 390 765 | 0,0% |
| Conseil de discipline budgétaire et financière | 306 923 | 306 923 | 0,0% |
| Direction de la Brigade d'Investigation Financière et de l'Audit | 237 008 | 460 292 | 94,2% |
| Contrôle externe des FP (Cour des Comptes, Tribunaux financiers et CCFVP) | 648 219 | 793 171 | 22,4% |
| Contrôle budgétaire et financier (hors solde) | 2 256 054 | 2 274 841 | 0,8% |
| Direction de l'Audit Interne | 698 146 | 1 110 122 | 59,0% |
| Commission Nationale des Marchés | 358 580 | 717 600 | 100,1% |
| Commission Régionale des Marchés (CRM) Analamanga | 23 197 | 82 284 | 254,7% |
| CRM 21 régions | 442 356 | 1 445 048 | 226,7% |
| TOTAL | 8 361 248 | 10 581 046 | 26,5% |
| Part du budget général | 0,09% | 0,09% | |

Budget des OCFP en milliers d'Ar