



ANALYSE SUCCINCTE DU PLFI 2025

« Gouverner c'est prévoir : apporter des résultats tangibles pour la population avec une planification budgétisée effective, inclusive et concertée »

Novembre 2024

Le rideau tombe sur l'année budgétaire 2024 et 2025 s'annonce, au-delà des enjeux géopolitiques, avec des défis stratégiques importants. Les effets conjugués de la mauvaise gestion des entreprises publiques, les impacts très palpables du dérèglement climatique sur notre quotidien (tarissement des sources d'eau, détérioration des bassins versants, changement de la météo), la crise énergétique, l'endettement croissant de l'Etat vis-à-vis des compagnies pétrolières... sont autant de problématiques maintes fois discutées et ayant fait l'objet de stratégies et de politiques sectorielles non mises en œuvre, que l'Etat se trouve dans l'obligation de traiter aujourd'hui dans l'urgence.

Un effort a été fait pour la conception de la PGE et de son PMO désormais existant, mais sans budgétisation et sans déclinaison/harmonisation avec les stratégies sectorielles. Dans la pratique, la navigation à vue semble ainsi rester de mise.

Afin de permettre aux citoyens de mieux comprendre l'action publique et l'utilisation de l'argent du contribuable, le CCOC effectue systématiquement une analyse du projet de Loi de Finances. Pour 2025, dans ce contexte particulièrement ardu avec notamment les défis au niveau de l'accès à l'énergie et à l'eau, comment l'Etat compte-t-il répondre à ces urgences tout en préservant des résultats durables pour tous ?

Le CCOC a une fois de plus rappelé dans son communiqué du 11 Novembre 2024, l'importance et la nécessité d'un dépôt et d'une publication conjointes de ce document primordial pour permettre la tenue de discussions et de débats avant l'adoption du projet de Loi. En effet, le projet de Loi de finances initiale (PLFI) 2025 a été déposé le 30 octobre 2024 à l'Assemblée nationale, mais n'a été publié que le 14 novembre dernier.

Nous tenons à présenter de façon succincte nos principaux constats et recommandations en vue de l'adoption du PLFI 2025.

Principaux constats et recommandations

Pour une cohérence et un suivi rigoureux de la planification

L'absence de budgétisation du plan de mise en œuvre de la PGE et de déclinaison et d'harmonisation avec les stratégies sectorielles limitent les effets des dépenses publiques vers l'atteinte des objectifs de développement durable. L'élaboration d'un **document de planification budgétisé et harmonisé aux niveaux sectoriels avec des résultats attendus clairement exprimés, accompagnée d'un suivi rigoureux suivant une démarche concertée, inclusive et transparente reste une recommandation prioritaire.**



Institutionnaliser les plateformes de concertation entre toutes les parties prenantes

Que ce soit au niveau des recettes, avec la création de la nouvelle taxe sur les transactions mobiles par exemple, ou les dépenses, on peut citer le financement de l'autoroute Antananarivo - Toamasina, les décisions prises de manière unilatérale et sans concertation préalable ouvrent la porte à l'incompréhension et à la contestation des différentes parties prenantes. Nous réitérons notre demande de **mettre en place des plateformes de concertation entre toutes les parties prenantes pour soutenir l'action publique, avec des études préalables prouvant la pertinence des actions et qui faciliteront le dialogue.**

Budget de l'Etat : une hausse de +26% portée par les financements externes

Avec un budget de 14.416,4 milliards Ar, le budget de l'Etat bénéficie d'une hausse de +26,4% par rapport à la LFR 2024.

Si le budget en RPI ne varie que de +5% avec des allocations de 8.519,1 milliards Ar, on constate une baisse de près de -25% du budget de fonctionnement qui impacte tous les ministères et institutions et une augmentation importante (+88%) des investissements internes. Sur 38 ministères et institutions, 10 entités bénéficient d'une hausse de leurs investissements internes, pouvant aller jusqu'à plus de +1.111% d'augmentation (énergie pour des allocations de 587,6 milliards Ar pour les PIP internes).

Les investissements externes s'élèvent à 5.897,3 milliards Ar, avec une augmentation de +125,2% des subventions et de +58,4% des emprunts.

L'Etat montre ainsi ses capacités d'austérité quand il le juge nécessaire, tandis que les destinations des investissements mettent de nouveau en question les critères de priorisation de l'Etat.

RPI: Une priorisation dictée par l'urgence qui va à l'encontre du développement du capital humain

Les RPI s'élèvent à 8.519,1 milliards Ar dans le PLFI 2025 : une hausse en valeur nominale de +4,7% qui se traduit en baisse de -3,1% après ajustement au taux d'inflation prévu à 7,4%.

Baisse du budget de fonctionnement : préserver la fourniture des services sociaux de base



Une baisse de près de -25% est constatée au niveau du budget de fonctionnement, qui concerne tous les ministères et institutions. Les transferts sont les plus touchés avec une diminution de -30,9%. Au niveau des secteurs sociaux, les ministères de la Santé (-4,2%), de l'Éducation (-2,5%), du MEFTP (-7,2%) et du MESUPRES (-3,7%) sont relativement épargnés quand le MEAH subit une baisse de -24,5%. Si les mesures d'austérité peuvent être bénéfiques pour les ressources de l'Etat, **les capacités des secteurs sociaux à délivrer des services de base de qualité doivent être préservées et améliorées. Les parlementaires devraient ainsi consulter les ministères sectoriels des secteurs sociaux et les différentes parties prenantes pour mesurer l'impact des diminutions du budget de fonctionnement sur la fourniture des services sociaux de base.**

Hausse des PIP internes de l'Etat : 58% de ces ressources sont consacrées aux secteurs travaux public et énergétique

Les investissements en RPI sont prévus à 2.368,4 milliards Ar dans le PLFI 2025 et enregistrent une hausse substantielle de +88,8% par rapport à la LFR 2024.

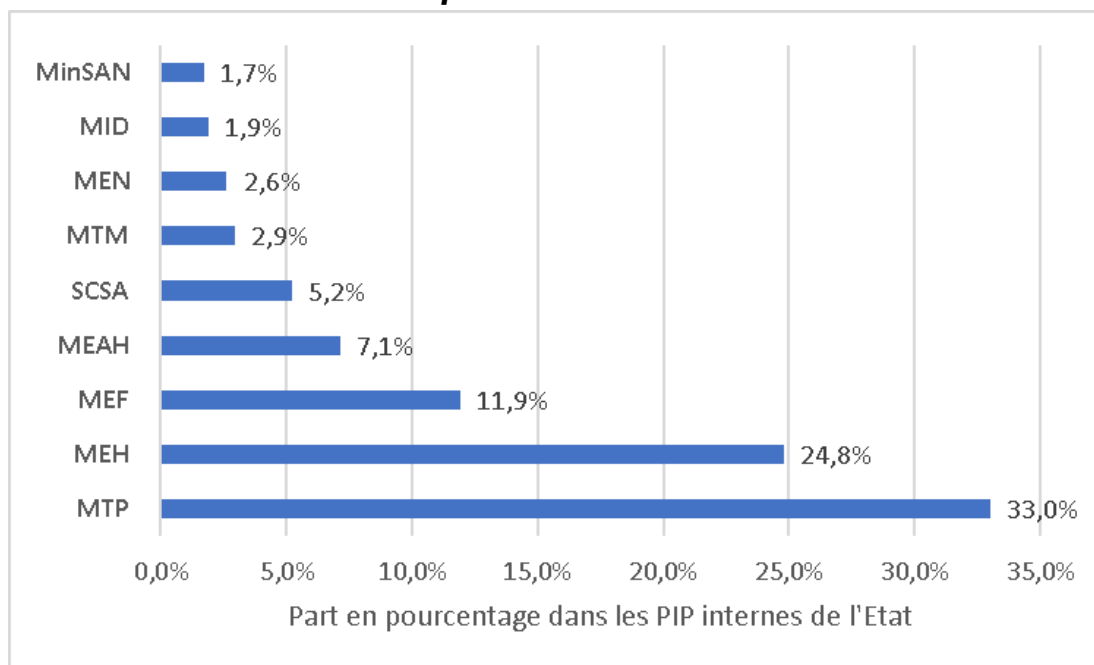
Sur 37 ministères et institutions, seules 11 entités enregistrent une hausse de leurs investissements internes quand le reste subit une baisse, notamment le METFP (-79,9%) et le MINSAN (-29,3%) au niveau des secteurs sociaux.

Compte tenu de l'importance vital des secteurs sociaux dans le développement du capital humain, les parlementaires doivent interroger les critères de décision pour la diminution des budgets d'investissements internes des secteurs sociaux.

Le ministère des Travaux publics (781,6 milliards Ar d'allocations avec une hausse de +163,1% par rapport à la LFR 2024) et le Ministère de l'Energie et des Hydrocarbures (587,6 milliards Ar d'allocation avec une hausse de 1.111% par rapport à la LFR 2024) représentent à eux seuls près de 58% du budget d'investissements internes de l'Etat, totalisant 1.023,6 milliards Ar de budget additionnel en PIP interne issus de la réduction des autres budgets. **Le choix de priorisation actuel laisse de côté d'autres secteurs fondamentaux de base au développement**, comme le MEN (2,6% des investissements internes du budget de l'Etat), le MSANP (1,7%), le MESUPRES (0,7%), le MPS (0,3%), le METFP (0,2%).



Les secteurs priorités en financement des PIP internes



Source : LFI 2023, LFR 2024 et PLFI 2025

Ces priorisations soulèvent d'autant plus de questions que :

1. **Les organisations de la société civile (OSC)** ont interpellé sur le danger du tracé de l'autoroute pour la biodiversité au sein des forêts primaires, les aires protégées et la population et **ont demandé aux autorités de reconsidérer le tracé du projet d'autoroute pour respecter pleinement les aires protégées, et explorer des alternatives viables telles que la modernisation des infrastructures existantes, tout en garantissant une transparence totale dans le processus décisionnel et en impliquant activement les OSC et la communauté scientifique dans la planification et l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux.**

2. La nécessité de répondre aux besoins énergétiques avait déjà été soulevée des années auparavant sans prises de décision fermes du gouvernement, obligeant ainsi aujourd'hui la prise de mesures dans l'urgence. **Les parlementaires devraient exiger la publication du plan de redressement détaillé de la Jirama ainsi que de la stratégie du secteur Énergie pour pouvoir juger de la pertinence de l'utilisation prévue des fonds et des résultats attendus à suivre et à réclamer.**

3. Le gouvernement a choisi de privilégier aussi les investissements internes suivants :
 . Importation de riz hybride pour 123,6 milliards Ar au niveau du Secrétariat d'Etat en charge de la Souveraineté Alimentaire



- . Constructions d'infrastructures sportives (23,5 milliards Ar) au niveau du Ministère de la Jeunesse et des Sports
- . Construction d'un village artisanal (23,3 milliards Ar) au niveau du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat
- . Matériels roulants destinés aux députés (16 milliards Ar)

Dans le contexte annoncé d'austérité, la priorisation de ces investissements devrait être interrogée par les parlementaires. Les stratégies budgétisées avec les résultats attendus des secteurs concernés par ces investissements devraient être réclamés et rendus publics.

De même, dans un esprit d'**efficience** et au regard des finances limitées de l'Etat, les **possibilités d'un financement via un partenariat public privé** pour les projets d'hybridation des sites isolés par système photovoltaïque (587,6 milliards Ar de financements en RPI prévus) et pour le projet d'incinérateur de déchets sur le site d'Andralanitra (84,6 milliards Ar) devraient être étudiés par les parlementaires.

Projet d'autoroute (Antananarivo – Toamasina), mobilisation de financements externes pour 80% des dépenses : Concilier développement et préservation de l'environnement.

L'État prévoit d'approcher différents bailleurs de fonds pour financer 80% de cette autoroute, un montant total à plus de 730 millions de dollars. **Nous appelons les potentiels investisseurs dans la construction de l'autoroute à considérer les aspects liés aux impacts environnementaux du projet, en particulier la destruction des forêts primaires et les risques pour la biodiversité, et à s'assurer que le financement soit conditionné à des mesures strictes de protection de l'environnement et de consultation avec les communautés locales.**

Décentralisation : Pour plus de transparence dans la gestion des fonds CIAD, l'organisation d'élections régionales et la suppression des gouvernorats, dites structures provisoires

Le budget des crédits d'investissement à l'appui au développement (CIAD) a augmenté de +128% et s'élève à 40,8 milliards Ar, ce qui sous-entendrait des impacts positifs des précédentes exécutions du CIAD. **Les rapports allant dans ce sens et justifiant l'augmentation de ce budget devraient être rendus publics.**

Au niveau des transferts destinés aux communes, le budget est de 74,5 milliards Ar avec une augmentation marginale de +2,5% par rapport à la LFR 2024. Cette évolution va à l'encontre de l'esprit de la PNDE.

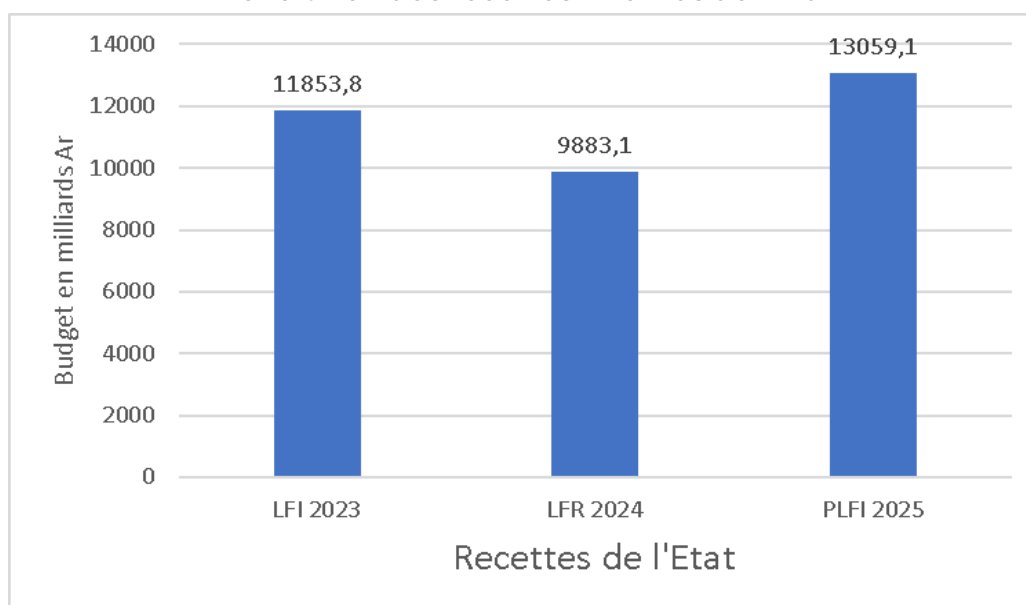


Les organisations de la société civile réitèrent de nouveau l'importance de réaliser les élections régionales conformément à la Loi n°2011-011 du 09 septembre 2011 relative aux élections communales et **régionales** (article 1er) afin d'instaurer une meilleure culture de redevabilité des dirigeants élus envers les citoyens pour le bien du développement des régions. Nous rappelons également le caractère provisoire des gouvernorats ainsi qu'énoncés par la Haute Cour Constitutionnelle à travers l'article 2 de la Décision n°17-HCC/D3 du 28 novembre 2019 concernant le décret n°2019-1866 du 25 septembre 2019 relatif au Gouverneur. **Les parlementaires devraient réclamer la préparation des élections régionales pour 2025.**

Recettes internes de l'Etat : Solliciter les capacités contributives des contribuables mais en contrepartie d'une allocation plus transparente des dépenses et de leurs exécutions

Face à la crise de l'énergie et pour financer les ambitions d'autoroute, l'Etat s'est tourné vers la fiscalité et les subventions. Des modifications notables ont été prévues au titre de l'année 2025 en ce qui concerne les recettes, atteignant un total de 13.059,1 milliards Ar en 2025. Cela représente une hausse de +32,1% par rapport à la LFR 2024. En effet, les recettes fiscales sont prévues à 9.994,4 milliards Ar et les recettes non fiscales à 592,9 milliards Ar, soit respectivement des augmentations de +21,4% et de +51,0%. Cela témoigne d'une plus forte sollicitation des capacités contributives dans le cadre des efforts visant à mobiliser les recettes publiques.

L'évolution des recettes internes de l'Etat



Source: LFI 2023, LFR 2024 et PLFI 2025



En contrepartie de l'augmentation de ces recettes, une allocation dictée par l'efficacité pour la population et une utilisation des dépenses plus transparentes et impactantes sont exigées de la part de nos dirigeants.

Créer une nouvelle taxe : Il faut plus de dialogue et la réalisation d'une étude d'impact socio-économique autour de la TTM

L'instauration de la Taxe sur les transactions mobiles (TTM) sans étude d'impact ni concertation avec les consommateurs et le secteur privé comporte un risque non négligeable d'incidence fiscale négative au niveau des citoyens et de l'économie déjà en hibernation. Bien que la TTM n'est que de 0,5% du montant de la transaction et que celle-ci apporterait 143 milliards d'Ariary, force est de constater qu'elle augmenterait à minima de 83% le montant des coûts de transfert. Les différents impacts sur l'inclusion financière et l'économie au sens large doivent être évalués. Dans l'actuel contexte de crise, il importe également d'utiliser la fiscalité comme un levier pour la relance économique. **Dès lors, il est recommandé de prendre en compte la concertation avec les parties prenantes avant de grever encore davantage les citoyens.**

Améliorer l'exécution en supprimant le BSE

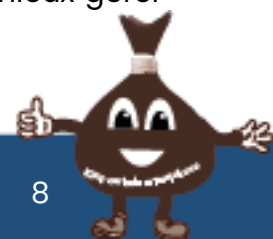
Le gouvernement a mis en place le BSE pour améliorer le contrôle des dépenses, ce qui est louable. Il apparaît cependant que cette nouvelle mesure alourdit les procédures et handicape encore plus l'exécution du budget. A moins que des études ne prouvent son efficacité, **nous recommandons sa suppression.**

Nous encourageons toujours le **renforcement de capacités des OCFP en les dotant de plus d'autonomie et de moyens matériels et financiers** pour que ces entités puissent contrôler efficacement l'exécution du budget. De même, nous renouvelons notre demande de **compte-rendu public et de publication périodique de rapports des OCFP.**

Pour un budget réaliste : la publication et l'adoption de la loi de règlement est fondamentale

Les subventions (2.445,6 milliards Ar) et les emprunts (3.451,8 milliards Ar) sont prévus à la hausse dans le PLFI 2025, soit respectivement de +125,2% et de +88,8% par rapport à la LFR 2024. Cette augmentation des ressources externes (RE) dans les inscriptions budgétaires du PLFI 2025 laisse planer le doute quant à la mobilisation effective de ces fonds durant l'exécution budgétaire.

Rappelons que l'un des objectifs de la révision à la baisse de ces RE de la LFI vers la LFR de l'année 2024 a été la limitation des tirages sur emprunt pour permettre de mieux gérer l'endettement à moyen terme.



Aussi, l'absence de rapport officiel reflétant le taux d'exécution de ces financements externes ne permet pas d'apprécier les capacités réelles de l'Etat sur la mobilisation de ces fonds. De surcroît, des interrogations se manifestent quant à l'exhaustivité de ces prévisions budgétaires.

Nous rappelons que l'adoption de la Loi de règlement accuse actuellement un retard de deux ans et nous réitérons notre demande de production des projets de Lois de règlements conformément à l'article 46 de la LOLF et d'adoption du projet de Loi de règlement 2020 lors de cette session parlementaire.

#PlusJamaisSpectateur

#PourQueChaqueAriaryDépenseImpacteLaVieDesCitoyens

