

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
Partie I : Cadre conceptuel sur l'administration publique et les finances publiques.....	4
Chapitre 1 : l'Administration publique et les finances publiques.....	4
Chapitre 2 : Les principes budgétaires et l'exécution budgétaire.....	21
Partie II : cadre empirique sur la gestion des dépenses publiques de la présidence de la République de Madagascar.....	37
Chapitre 3 : Particularité de la gestion des dépenses de la Présidence de la République.....	37
Chapitre 4 : Discussions.....	46
CONCLUSION.....	58

LISTE DES ABREVIATIONS

AC	: Aides de Camp
AE	: Autorisations d'Engagement
AGOA	: African Growth and Opportunity Act
APD	: Aides Publiques au Développement
APRS	: Assistant personnel du Président de la République, doté d'un Secrétariat particulier
BIANCO	: Bureau Indépendant Anti-corruption
CDMT	: Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CIS	: Central Intelligence Service
CNaPS	: Caisse Nationale de Prévoyance Sociale
CNL	: Conseil National de Lutte contre le SIDA
CP	: Crédits de Paiements
CSLC	: Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption
CTD	: Collectivités Territoriales Décentralisées
DAF	: Direction Administrative et Financière
DASCSC	: Direction Affaires Sociales, Culturelles et Société Civile
DBG	: Direction Bonne Gouvernance
DCM	: Direction du Cabinet Militaire
DD	: Direction Décentralisation
DDHC	: Déclaration de Droits de l'Homme et du Citoyen
DEBF	: Direction Economique et Bailleurs de Fonds
DEJ	: Direction des Etudes Juridiques
DGIDE	: Direction Générale de l'Investigation et de la Documentation Intérieure et Extérieure
DGIGE	: Direction Générale de l'Inspection Générale d'Etat

DI	: Direction Infrastructures
DOEB	: Document d'Orientation et de l'Exécution Budgétaire
DSP	: Direction de la Sécurité Présidentielle
GCCO	: Grande Chancellerie et le Conseil de l'Ordre
HCC	: Haute Cour Constitutionnelle
IGA	: Inspection Générale de l'Armée
IGZ	: Inspection Générale de la Zandarimariam-pirenena
LF	: Loi de Finances
LFR	: Loi de Finances Rectificative
LOLF	: Loi Organique relative à la Loi de Finance
MFB	: Ministère du Finance et du Budget
MPR	: Médecins personnels du Président de la République
NGP	: Nouvelle Gestion Publique
OMD	: Objectifs du Millénaire pour le Développement
OTME	: Office de Transmission Militaire de l'Etat
PAP	: Projet Annuel de Performance
PGE	: Politique Générale de l'emploi
PIB	: Produit Intérieur Brut
PR	: Président de la République
RAP	: Rapport Annuel de Performance
SAP	: Service des Affaires Privées
SA	: Service des Audiences
SAGL	: Service de l'Administration Générale et de la Logistique
SC	: Service des Correspondances
SCE	: Service des Cérémonies et de l'Etiquette
SVO	: Service des Voyages Officiels

SCPPPR	: Secrétaire à la Communication est le Porte-Parole du Président de la République
SFC	: Service Financier et Comptable
SGP	: Secrétariat Général de la Présidence
SI	: Service Informatique
SIPERP	: Service de l'Intendance des Palais d'Etat et Résidences présidentielles
SIT	: Service de l'Interprétariat et de la Traduction.
SP	: Service Presse écrite
SPP	: Secrétariat à la Planification de la Présidence
SR	: Service Rédaction.
SRH	: Service des Ressources Humaines
SRT	: Service Radio –Télévision
SS	: Service Social
TEF	: Titre d'Engagement Financier
TVA	: Taxe sur les Valeurs Ajoutées

INTRODUCTION

Depuis 2009, l'effet des cinq années de crise politique à Madagascar a affaibli l'économie malgache traduite par une baisse du PIB par habitant de 23% entre 2009 et 2016 faisant de Madagascar le cinquième pays le plus pauvre du monde. Une faible croissance économique a concouru à la progression de la pauvreté et à la dégradation des indicateurs sociaux si l'on ne tient compte que du non atteint des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), de la décélération de la croissance du Produit Intérieur Brut et de la situation d'emploi.

D'abord, la non atteinte des objectifs du OMD est mesurée par le taux de pauvreté passé de 69 % en 2005 à 71,5% en 2012. Ensuite, le ralentissement de la croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) par rapport à l'accroissement démographique de 22 millions à 24,2 millions soit une hausse de 12% demeurant élevé.

Enfin, la situation de l'emploi est préoccupante avec l'effet d'un sous-emploi rampant, d'un secteur informel généralisé représentant 90 % de l'emploi total et des emplois vulnérables précaires. En outre, la suspension de l'AGOA a entraîné une perte de 30 000 emplois environ. La prolifération du secteur informel confirme les difficultés d'insertion sur le marché du travail et traduit les stratégies individuelles et familiales face à la pauvreté. Aussi, les Aides Publiques au Développement (APD) ont diminué jusqu'à 50% à cause de la manque de confiance par les bailleurs de fonds engendrant une baisse des IDE et par conséquent une baisse au niveau de la création d'entreprise.¹

Or, la politique générale de l'Etat vise à assurer une croissance forte et durable qui permettra de soutenir les plus pauvres. D'une part, Madagascar vise de devenir une nouvelle force économique où le bien être de sa population est affirmée, où son développement est soutenu par ses propres potentialités. D'autre part, Madagascar songe à ce que le pays soit excellent où s'instaure la haute qualité sociale et environnementale et règne l'Etat de droit, la sécurité pour tous, la bonne gouvernance et la redevabilité sociale et prévalent la communion nationale, la dignité nationale et l'intérêt général.² Les objectifs sont alors de maintenir la stabilité macroéconomique et d'améliorer la soutenabilité budgétaire. Ainsi, la politique générale de l'Etat (PGE) est principalement focalisée sur la bonne gouvernance des deniers de l'Etat afin de relancer l'économie et faire développer le pays. En d'autre terme, la bonne gestion

¹Politique Générale de l'Etat, Mai 2014, p. 5

²Ibid, p.3

des finances publiques est une condition primordiale pour la concrétisation des objectifs fixés par la PGE.

En effet, Madagascar fait face à un véritable paradoxe du fait qu'il est un pays riches en ressources naturelles telles que les minéraux et les biodiversités alors qu'il est le cinquième pays le moins avancés du monde avec un PIB par habitant en Dollar courant en 2015 de 392,6 \$³. La principale raison de cette pauvreté est la mauvaise gestion des ressources et le taux de la corruption est de 28 points sur 100 et le plus courant est surtout au niveau des finances publiques. Ces dernières constituées par les recettes, les dépenses et les dettes publiques. Mais puisque les autorités publiques ne peuvent ni obliger les contribuables à payer l'impôt, ni mettre pression au niveau des bailleurs de fonds pour financer les besoins de l'Etat, ainsi faut-il alors, si on veut améliorer la finance publique, agir au niveau de la gestion des dépenses publiques.

Selon l'économiste américain Richard Musgrave, l'Etat peut répondre à trois fonctions notamment une fonction d'allocation des ressources pour financer les biens et services publics, une fonction de redistribution pour corriger les inégalités et une fonction de stabilisation macroéconomique pour parfaire les variations cycliques de l'activité.⁴

L'existence d'un grand nombre d'acteurs publics ne facilite pas l'identification de l'effet économique des choix effectués en matière de dépense publique. Il importe donc de clarifier le concept de dépense publique et ses fonctions. La dépense publique est la dépense de l'ensemble des Administrations publiques. Ces dernières sont représentées par le pouvoir central, les établissements publics et la périphérie comme les collectivités territoriales décentralisées. Le pouvoir central ou encore l'Etat est constitué par des Institutions notamment la Présidence de la République et le Gouvernement, l'Assemblée Nationale et le Sénat ainsi que la Haute Cours Constitutionnelle.⁵ Or, d'après le Directeur de la BIANCO (Bureau Indépendant Anti-corruption), 95 % des dépenses publiques sont consommées au niveau du pouvoir central⁶. C'est la raison pour laquelle nous allons alors nous pencher sur l'analyse des dépenses publiques du pouvoir central et plus précisément celles de la Présidence de la République de Madagascar.

Ainsi, notre objectif est de contribuer à la bonne gestion des dépenses publiques. Il s'agit de savoir comment peut-on diminuer les dépenses publiques de la Présidence de la République de Madagascar permettant la réalisation de ses tâches?

³www.lagazette-dgi.com Consulté le 20 Septembre 2016

⁴Rapport sur les dépenses publiques et son évolution, 2013, République française

⁵ Article 40 de la Constitution

⁶L. ANDRIANIRINA, directeur adjoint chargé des investigations du Bianco à Mahajanga, Avril 2014 consulté le 14 Août 2016

Avant de dégager les hypothèses, il est important de distinguer la bonne gouvernance des dépenses publiques de la gestion des dépenses publiques. La première fait référence à la bonne organisation tandis que la seconde dépend de chaque individu. D'un côté, nous stipulons comme hypothèse que la bonne gouvernance des dépenses publiques peut influencer l'amélioration de la finance publique avec le rapport entre les dépenses publiques et le PIB comme variables. D'un autre côté, le problème de gestion des dépenses publiques de la Présidence de la République de Madagascar est dû au problème d'Administration dont le taux d'exécution budgétaire est le variable à considérer.

Pour ce faire, nous avons effectué en premier lieu une analyse du cadre conceptuel sur l'Administration publique et les finances publiques où nous évoqueront les théories sur les finances publiques et l'Administration publique d'une part et les principes budgétaires et l'exécution budgétaire d'autre part. En second lieu, nous allons constater l'application des théories au niveau de la Présidence de la République. Pour ce faire, ce cadre empirique sur la gestion des dépenses publiques de la Présidence de la République de Madagascar sera divisé en deux chapitres tels que la particularité de la gestion des dépenses de la Présidence de la République ainsi que les discussions que nous pouvons déduire par rapport à l'application des lois et théories régissant cette Institution.

**Partie I : Cadre conceptuel sur
l'administration publique et les
finances publiques**

Chapitre 1 : Les finances publiques et l'Administration publique

Les finances publiques sont au cœur de la décision politique. Elles constituent un des principaux leviers de l'action publique et expriment des choix de société. Ainsi, par l'impôt et les dépenses, les acteurs publics pèsent sur la croissance économique, la répartition des ressources et le développement de certains secteurs. Leur périmètre s'est accru avec le champ de l'intervention publique. À l'origine limitées aux fonctions régaliennes, les finances publiques concernent aujourd'hui tous les domaines de l'action publique et sont intimement liées aux théories économiques relatives à la gestion rationnelle ainsi qu'à l'Administration publique. C'est la raison pour laquelle l'étude des théories concernant les finances publiques s'avère importante pour mener à bien une étude des dépenses publiques. Dans ce présent chapitre, nous allons analyser en premier lieu l'Administration publique. Nous poursuivrons ensuite par les généralités sur les finances publiques.

Section 1 : L'Administration publique

1- Définition

Le mot administration peut revêtir deux sens différents. Si on s'attache à la fonction de l'Administration c'est-à-dire en évoquant une définition fonctionnelle, le mot désigne l'ensemble des activités dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population (ordre public, bonne marche des services publics...), tels qu'ils sont définis à un moment donné par l'opinion publique et le pouvoir politique. Il s'écrit alors avec la lettre « a » en minuscule.

Mais, si on s'attache à son organisation (définition organique), il désigne l'ensemble des personnes morales (État, collectivités territoriales, établissements publics...) et physiques (fonctionnaires, contractuels...) qui accomplissent ces activités. Le mot Administration s'écrit alors avec la lettre « A » en majuscule. Il existe là encore deux approches : une conception large qui considère que les organismes privés chargés d'une action administrative font partie de l'Administration et une conception restreinte qui les exclut.

En France, l'administration est rattachée au pouvoir exécutif et lui est subordonnée (art.20 de la Constitution). On distingue l'administration d'État dont les compétences s'étendent

à tout le territoire, l'administration territoriale dont les pouvoirs sont limités à la région, au département ou à la commune, et les établissements publics aux compétences spécialisées. De ce fait, l'administration est également rattachée au pouvoir exécutif à Madagascar car Madagascar est un pays francophone.

Afin de mener à bien ses activités, l'Administration dispose de moyens propres : les prérogatives de puissance publique. Il s'agit de pouvoirs de commandement que ne détiennent pas les personnes privées, qui permettent à l'Administration d'imposer sa volonté et qui lui sont transmis par le pouvoir exécutif dont elle dépend. Ainsi, par exemple, lorsque l'Administration prend une décision à l'encontre d'un administré, elle peut sous certaines conditions la faire exécuter d'elle-même sans en demander la permission au juge, à la différence d'un particulier. C'est le privilège de l'« exécution d'office ».

L'Administration est soumise pour la plupart de ses activités à un droit spécial, le droit administratif. Toutefois, le droit privé s'applique pour certaines de ses activités définies par la loi.

2. L'évolution de l'Administration Publique

L'Administration publique est constituée par l'Etat, les collectivités territoriales décentralisées et les établissements publics. Sa mission est de mettre en œuvre des politiques décidées par d'autres c'est-à-dire effectuer une action externe en traduisant les politiques en plan opérationnel, une action interne par la gestion des ressources. Par ailleurs, l'Administration publique dont les responsables sont apolitiques est placée sous l'autorité de l'exécutif et sous le contrôle du Parlement.

Toutefois, le droit administratif limite le pouvoir de l'Administration par le principe de légalité d'action de l'Administration et la subordination juridique stipulant que le droit définit les objectifs et les moyens à utiliser. Malgré le fait que l'Administration publique contribue à la définition des lois, elle a une marge de manœuvre pour la mise en œuvre des programmes en empêchant l'action.

L'Administration publique est alors une Institution car elle se trouve au cœur de l'Etat que ce soit en matière de durée, d'identité Institutionnelle impersonnelle qui relève de l'évidence, de fonctions spécifiques ou de légitimité fondée sur la subordination aux représentants élus.

L'Administration publique a également deux fonctions telles que la fonction de domination et la fonction de régulation. Parlant de la fonction de domination, l'Administration publique garantit la sauvegarde de l'ordre social. Tandis que sa fonction de régulation permet d'harmoniser les comportements, de résoudre les conflits, d'assurer une compatibilité face au pluralisme social et les tâches d'intérêt collectif.

A partir du 19^{ème} siècle, l'Etat libéral a été mis en vogue avec sa limitation du rôle de l'état dans les activités de production en assurant la fixation des règles et la mise en place de la sécurité.

D'abord, à l'aube du 20^{ème} siècle, le modèle wébérien de l'Administration publique, un nouveau modèle professionnel et non partisan, a vu le jour. Le principe fondamental du modèle bureaucratique wébérien est l'autorité légale rationnelle c'est-à-dire non personnelle et où les règles sont stables et connues. Ce principe est également appelé idéal type du modèle de Weber. Aussi, ce modèle est caractérisé par la prévisibilité de l'action, l'autorité basée sur la compétence, la stabilité des territoires juridictionnels ainsi que le système hiérarchique de subordination. Selon Weber, la carrière est basée sur le mérite et la stabilité et la durée sont intimement liées aux changements politiques.

Ensuite, le développement d'un « éthos bureaucratique » couramment appelé dévouement personnel garantit à long terme la réalité empirique. Concernant d'une part la division du travail, il existe une hiérarchie, un droit, une règle permettant d'élaborer une stratégie. D'autre part la gestion des carrières en se professionnalisant et en s'éloignant du politique. En effet, la carrière et le savoir spécialisé permettent d'imposer des règles professionnelles notamment l'élection au mérite comme le test, le concours ou l'examen professionnel.

Donc, le modèle wébérien est fondé sur la concentration de l'autorité et l'unité de commandement pour assurer une gestion efficace, rapide, univoque. La relation aux administrés est alors distinguée par la distanciation et l'autorité.

Tandis que la nouvelle gestion publique vise à améliorer l'efficacité de l'Etat en adaptant mieux l'offre de services publics aux besoins des usagers. Elle est fondée sur trois idéal-typiques notamment le modèle efficient, le modèle de la flexibilité organisationnelle et le modèle qualitatif.

En premier lieu, le modèle efficient, dominant vers la fin des années 70 a mis l'accent sur le secteur public inspiré du secteur privé. Ainsi, le secteur public est guidé par des notions de valeurs liées d'économie, d'efficience et d'efficacité.

En second lieu, le modèle de la flexibilité organisationnelle est caractérisé par l'assouplissement des organisations verticalement intégrées et le passage d'un management hiérarchique à un management par contrat.

S'agissant du modèle qualitatif, il cherche la qualité des services publics et son orientation en fonction du client. En fait, la nouvelle gestion publique considère les citoyens comme étant les clients de l'Etat qu'il faut écouter afin de connaître et de mieux satisfaire les besoins.

Ainsi, les principaux principes de la NGP sont réalisés à partir de ces idéal-typiques. D'abord, la séparation des rôles entre le politique et l'Administration, la décentralisation du système administratif et l'amincissement des Administrations et des hiérarchies sont tirés de la flexibilité organisationnelle. Ensuite l'orientation vers le marché, la transparence et l'orientation vers le produit sont inspirées du modèle efficient c'est-à-dire du secteur privé. Enfin, le modèle qualitatif ou participatif assure l'orientation vers le client et l'orientation vers le citoyen. Ce dernier permet une écoute intensive et régulière des clients ainsi que la gestion orientée vers la qualité en appropriant la fourniture des services publics au besoin de la communauté.

Subséquentement, la définition et les deux théories essentielles de l'Administration sont ainsi. Dans la section suivante, nous allons essayer de comprendre les théories sur la finance publique.

Section 2 : Généralité sur les finances publiques

1. Définition

Les finances publiques sont couramment définies comme étant l'étude des ressources, des charges et des comptes des collectivités publiques, c'est-à-dire principalement de l'État, des collectivités territoriales, des organismes de Sécurité sociale, de ceux dépendants étroitement de l'État et des collectivités territoriales. En effet, il existe plusieurs façons de les définir tant sur le plan juridique qu'économique. D'abord, sur le plan juridique, on peut effectuer l'étude des finances des personnes morales de droit public telles que l'État, les collectivités territoriales ou encore les établissements publics. Ensuite, l'étude des finances des Administrations publiques c'est-à-dire des organismes dont l'activité économique est principalement constituée des opérations de redistribution ou de production de services non marchands et dont les ressources sont en majorité des prélèvements obligatoires. Cette définition prend en compte des organismes de droit privé participant aux activités de la puissance publique comme la caisse nationale de prévoyance sociale (CNaPS) de Madagascar, mais exclut des établissements publics aux activités marchandes (EPIC).

2. L'évolution des finances publiques

Les finances publiques ont évolué dans trois cadres différents notamment politique, économique et financier. Dans chacun de ces trois cadres on retrouve le clivage traditionnel qui oppose deux grandes catégories : les finances publiques classiques qui correspondent à la période allant de la Restauration à l'entre-deux-guerres et les finances publiques modernes correspondant à la période contemporaine d'où le retour à la théorie classique concernant l'équilibre budgétaire.

Il est annoté qu'il s'agit de l'évolution des finances publiques de la France puisque les lois des finances des pays francophones comme Madagascar sont inspirées de la LOLF française avec quelques exceptions près.

2.1. Cadre politique

Dans le cadre d'un Etat libéral et au niveau du plan économique, les finances publiques classiques se développent constamment car un Etat y laisse un maximum de liberté aux particuliers, d'où Marcel Prélot a exprimé qu'il s'agit ici d'un Etat « minimalitaire ».⁷

Et c'est pour cela que durant la phase de restauration après la Première guerre mondiale, l'Etat n'a exercé que des compétences réduites. Celles qui manifestent classiquement la puissance régaliennne sont constituées d'une part par les relations internationales à l'aide du canal de la diplomatie ou par le biais des armées ; et par la sécurité intérieure grâce à la police et à la Justice d'autre part.

Ainsi, l'Etat libéral est un Etat gendarme et que l'économie, la culture, le développement social sont tous des secteurs qui sont laissés à l'initiative privée.

Depuis la Première guerre mondiale en passant par la crise de 1929, l'Etat va intervenir de plus en plus dans le domaine économique comme dans le domaine social. Cette intervention se fera directement à travers les nationalisations dont les toutes premières sont liées à la guerre comme les mines de potasse d'Alsace et les chemins de fer de l'Est. Ensuite, la succession de plusieurs vagues seront visibles comme dans les années suivantes : 1936, 1945, 1982.

De ce fait, l'intervention se fera le plus souvent de manière indirecte par le biais de réglementations qui encadrent de plus en plus les activités économiques et sociales.

Toutefois depuis une dizaine d'année, la tendance semble s'inverser puisque les privatisations se multiplient, et que la déréglementation est à l'ordre du jour.

Les finances publiques classiques correspondent à une période où le Parlement développe ses prérogatives face à l'exécutif est devient de plus en plus puissant. Le droit budgétaire traduit cette puissance et la consacre.

Les deux grands principes qui vont contribuer au même objectif sont les principes d'autorisation et les principes de présentation. Les principes d'autorisation concernent la notion de budget étant une autorisation de dépenses et de recettes donnée par le Parlement au Gouvernement. Cette autorisation se transforme en pouvoir dès lors qu'elle est suffisamment précise. C'est pourquoi, le principe de l'annualité va se limiter sur l'autorisation dans le temps et sur le principe de la spécialité qui à son tour va se limiter l'autorisation dans son objet, c'est-à-dire que les dépenses sont précisées dans des chapitres budgétaires.

⁷www.lagazettedescommunes.com consulté le 20 Septembre 2016

L'annualité est énoncée dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, or, elle ne sera réellement mise en œuvre qu'à la Restauration.

La spécialité des crédits, c'est à dire le vote par chapitre budgétaire sera appliqué dès 1830.

S'agissant des principes de présentation, afin que le Parlement puisse exercer exactement son pouvoir budgétaire, il est nécessaire que toutes les opérations budgétaires de l'Etat soient rassemblées et ce dans un seul acte appelé le principe de l'unité.

Ainsi il est nécessaire qu'il n'y ait pas de dépense ou de recette dans la présentation interne du budget connu sous le nom de principe de l'universalité.⁸

L'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959⁹ rappelle que les principes d'autorisation et de présentation sont toujours présents dans le droit budgétaire actuel. Mais qu'en même temps, elle admet de nombreux assouplissements voire des exceptions. D'une part, l'inflexion des principes d'autorisation et d'autre part l'inflexion des principes de présentation.

L'exécutif peut prendre ses distances avec l'autorisation budgétaire en tournant les principes. De ce fait, l'annualité peut être dépassée grâce aux autorisations de programme qui sont valables sans limitation de durée. De ce fait, elle peut aussi être écartée par le biais de reports de crédits. En même temps, la spécialité des crédits peut être dépassée par l'existence de chapitres globaux et surtout peut être écartée grâce aux virements de crédits et aux transferts de crédits. En ce qui concerne les principes de présentation, de nos jours, l'unité est dépassée dans la mesure où le budget comprend plusieurs composantes et qui se traduit par plusieurs actes tout au long de l'année. Quant à l'universalité, elle peut être tournée par le biais de certaines procédures comme les marchés de transformation ou de conversion.

2.2. Cadre économique

Dans le cadre économique, les finances publiques ont évolué tant à la hausse qu'à la baisse.

En 1828 le budget de l'Etat avait dépassé le milliard, avait doublé en 1860, et avait atteint les 5 milliards à la veille de la Première guerre. Mais, c'est entre les deux guerres que l'écart va grandir passant de 50 milliards en 1930 à 100 milliards en 1949. La restauration de la France n'a pas grand-chose à voir avec celle de la Ve République, le Franc Poincaré et le Franc PiDenay ne sont pas comparables.

⁸www.lagazettedescommunes.com consulté le 20 Septembre 2016

⁹LOLF de la France, 1959

Ainsi, il faut donc donner les ordres de grandeur des dépenses publiques par rapport à la richesse du pays. D'où, entre 1828 et 1914 l'ensemble des dépenses publiques représentait 12 % du PIB.

Concernant le volume considérable des finances publiques modernes, la loi de finances pour 2000 prévoit 1682 milliards de francs de dépenses pour le budget général de l'Etat d'où la nécessité d'ajouter une centaine de milliards de budgets annexes et de même pour les comptes spéciaux du Trésor.

Les dépenses publiques sont celles du secteur public local comme exemple les collectivités territoriales en collaboration avec les établissements publics locaux ; d'où à peu près 1000 milliards sont les dépenses des organismes de Sécurité sociale, 1856 milliards sont prévus dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour l'année 2000. Ainsi, au total, les dépenses publiques représentent 54 % du PIB.

C'est entre les deux guerres qu'on a constaté une forte prise de croissance des finances publiques, car en 1930 il y avait 50 milliards, et qu'en 1949 il est passé à 100 milliards. Ensuite la progression sera énorme puisque l'on frôlera les 5000 milliards en 1957.

On a débuté avec 50 milliards puis on était passé à 100 milliards en 1963, puis à 1000 milliards en 1985. Mais tous ces chiffres doivent être relativisés.

Entre les deux guerres, les finances publiques ont doublé, car elles ont atteints 26,8 % du PIB en 1938. Au lendemain de la Deuxième guerre, la progression a été impressionnante puisqu'en 1947 elles ont atteints les 40,8 %.

Il est vrai que la Sécurité sociale venait d'être créée. Enfin les 50% du PIB seront frôlés en 1985 pour être dépassés depuis.

Ce niveau élevé des finances publiques va mettre fin à leur neutralité.

A l'époque classique, les finances publiques sont neutres par rapport à l'économie. Cette neutralité est appréciée dans les deux sens. Ainsi, elle doit être inactive c'est dire qu'elle ne peut influencer l'économie.

Tout de même, elle doit aussi être insensible: l'économie ne doit pas influencer les finances.

Durant les temps modernes, en raison de leur volume important, les finances publiques sont objectivement actives. En effet, ce volume ne peut avoir qu'une incidence sur l'économie, mais elles sont subjectivement actives.

Les responsables politiques utilisent les finances publiques pour produire des effets économiques. Ainsi les subventions, les avantages fiscaux pour ne citer que des exemples qui sont bel et bien destinés à encourager des activités ou à soutenir des secteurs économiques.

Le budget est donc devenu un instrument au service de l'économie.

Actuellement les moindres variations de la conjoncture économique se répercutent dans le budget de l'Etat. Ainsi lorsque la croissance redémarre, les rentrées fiscales sont beaucoup plus importantes que ce que les prévisions indiquent. Bien sûr la situation inverse est aussi vraie. Par contre la sensibilité des différents impôts n'est pas la même. Certains réagissent plus rapidement que d'autres. La TVA est certainement celui qui est le plus sensible.

Après avoir développé le cadre économique de l'historique de la finance publique de la France, nous allons continuer avec le cadre financier.

2.3. Cadre financier

A propos du cadre financier des finances publiques, il est marqué par la fin de l'équilibre budgétaire. A l'époque classique, les finances publiques sont conçues comme les finances privées. C'est pourquoi, on recommande que les recettes et les dépenses s'équilibrent. En conséquence on prohibe le déficit mais aussi l'excédent. Le déficit est interdit parce qu'il impliquerait le recours à l'emprunt que l'on estime immoral. Quant à l'excédent il est proscrit dans la mesure où l'impôt ne peut servir qu'à couvrir les charges publiques. Il ne peut donc pas financer des réserves. Cette règle de l'équilibre deviendra un véritable dogme de la pensée financière classique et sera abandonné progressivement.

L'abandon de la règle est justifié par un certain nombre de théories, mais il résulte surtout d'une pratique presque constante. C'est John Maynard Keynes qui est à l'origine de ce que l'on va appeler « la théorie du déficit systématique ». Pour cet auteur l'équilibre économique est plus important que l'équilibre budgétaire.

Le budget connu comme un instrument au service de l'économie on pourra utiliser « l'effet multiplicateur de la dépense » pour rétablir l'équilibre économique.

En bref, l'augmentation des dépenses va permettre de relancer l'économie et lorsque l'équilibre économique sera rétabli l'équilibre budgétaire suivra. Cette théorie va être appliquée avec plus ou moins de succès ici et là.

En France, sans pourtant se référer à la théorie de Keynes, le budget sera presque constamment en déficit. Or, sous la IV^e République on ira jusqu'à établir une distinction entre le déficit et l'impasse. Sous la V^e République, le budget sera seulement exécuté équilibre seulement durant quatre exercices 1970, 1971, 1972 et 1973.

Dans le cadre des finances publiques modernes, l'impôt est considéré comme un procédé de financement parmi tant d'autres.

L'emprunt a pris une place d'autant plus grande que le déficit augmentait, de plus les cotisations sociales représentent une part de plus en plus grande. De plus, pour financer les nombreuses activités économiques de nouveaux prélèvements ont vu le jour : taxes, redevances, taxes parafiscales. Ainsi, dans ces conditions, l'impôt n'occupe qu'une place relativement réduite parmi l'ensemble des prélèvements obligatoires et de manière plus générale parmi l'ensemble des ressources publiques budgétaires ou non.¹⁰

3. Les intervenants et acteurs

Les acteurs principaux sont les Ordonnateurs et les Comptables publics. Leurs responsabilités respectives sont régies par le principe de séparation des Ordonnateurs et des Comptables. L'objet de ce principe est d'assurer un contrôle efficace de la régularité des opérations de recettes et de dépenses.

3.1. L'Ordonnateur

L'Ordonnateur est un agent public compétent en matière de recettes permettant de liquider les créances des personnes publiques et compétent pour émettre les ordres de recettes correspondants.

Il est aussi capable en matière de dépenses d'engager, de liquider et d'ordonnancer celles-ci.

Il existe différentes catégories d'Ordonnateurs. En premier lieu, il y a les Ordonnateurs principaux à laquelle la loi de finances leur donne directement de compétence pour percevoir des recettes ou pour effectuer certaines dépenses comme exemple le 1er Ministre et les Ministres. Ensuite, les Ordonnateurs secondaires qui bénéficient d'une délégation de compétences partielle de la part des Ordonnateurs principaux et qui sont aussi nommés par arrêté. La délégation de pouvoir transfère la responsabilité de la décision. Enfin, Les Ordonnateurs délégués : Ils bénéficient d'une délégation de signature il n'y a donc pas de transfert de compétence.

¹⁰Milagros CABALLERO, Les dépenses publiques des notables des cités en Hispania Citerior sous le Haut-Empire, Revue des Études Anciennes, 1997

3.2. Le Comptable public

C'est aussi un agent public compétent ayant pour objectif de recouvrer les créances et de payer les dettes. Il manie et conserve les fonds. Dans l'exercice de ses fonctions, il est responsable personnellement et pécuniairement.

Il existe différentes catégories de Comptables publics notamment les Comptables directs du Trésor, les Comptables des Administrations financières, les Comptables spéciaux du Trésor ; mais aussi les Comptables des budgets annexes et les Comptables publics spécialisés.

La séparation des deux fonctions est ancienne. Ce principe a été formalisé en 1822 et a été repris par l'article 22 du décret du 29 Décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.¹¹

Le principe est justifié par deux grands objectifs dont l'efficacité à laquelle on cherche à répartir les fonctions pour optimiser leur réalisation, et la sécurité. N'oublions pas que le droit des finances publiques est basé sur un principe de méfiance auxquels les sanctions du principe de séparation des Ordonnateurs et des Comptables ; de plus pour le Comptable public, il existe deux solutions car soit le Comptable paie une dépense sans ordonnance alors il devra rembourser cette somme, soit il recouvre une recette sans titre délivré par un Ordonnateur. Il devient alors concussionnaire ce qui constitue un délit pénal.

Pour l'Ordonnateur, dans le cas où il prend la place du Comptable alors il peut faire l'objet d'une procédure de gestion de fait devant la cour des comptes. Il en sera ainsi si l'Ordonnateur manie des fonds publics.

Or, pour l'Ordonnateur et le Comptable, la responsabilité peut prendre différentes formes selon les cas tels que la responsabilité pénale, la responsabilité administrative ou civile et la responsabilité disciplinaire.

3.3. Les exceptions au principe de séparation des Ordonnateurs et des Comptables

Pour les recettes, les agents des Administrations des impôts indirects déterminent et perçoivent eux même les sommes.

Concernant les régies de recettes du décret 20 Juillet 1992, un régisseur peut encaisser des sommes sans passer par un Comptable public. Il est nommé par l'Ordonnateur avec l'accord du Comptable public.

¹¹Art 22, décret du 29 Décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique

Pour les dépenses, certains fonds spéciaux sont directement répartis par le Premier Ministre et le système des régies d'avances évite le passage devant un Comptable public.

Les Ordonnateurs ont comme principe de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses, de constater les droits des organismes publics, de liquider les recettes, d'engager et de liquider les dépenses.

De plus, ils préparent aussi l'exécution des opérations budgétaires tant en recettes qu'en dépenses et établissent le titre qui, juridiquement, permettra au Comptable d'exercer ses missions.

Le principe de séparation des Ordonnateurs et des Comptables et l'incompatibilité entre les deux fonctions qui en découle conduit à confier exclusivement aux Comptables. Ils ont pour objectif de recouvrir les recettes sur titre après l'émission du titre de perception ou au comptant avant émission de titres. De plus ils assurent aussi le contrôle et le paiement des dépenses après ordonnancement c'est-à-dire l'émission du mandat de paiement avant l'ordonnancement.

Ils prennent aussi en charge de garder et de conserver des fonds et des valeurs appartenant ou confié aux organismes publics, de manier des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de s'assurer de la bonne tenue de la comptabilité et de conserver des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité.

Afin de faciliter les démarches des usagers, ou dans le souci d'assouplir l'exécution des opérations budgétaires, il est nécessaire d'aménager la mise en place de régie d'avance ou de régie de recettes.

Cette organisation particulière consiste à autoriser les services Ordonnateurs, à payer des dépenses de fonctionnement d'un montant limité ou à encaisser certaines recettes.

Ces missions sont confiées à des régisseurs comme : l'Ordonnateur Principal, l'Ordonnateur délégué, les gestionnaires d'activités, l'unité de suivi-évaluation et la cellule de suivi-évaluation.

Ordonnateur principal : il délègue ses pouvoirs aux Ministres chargés des Finances et du Budget et aux autres Ministres pour les dépenses de leurs départements.

Ordonnateurs délégués : ce sont les Ministres, les Présidents des Institutions et d'une manière générale toute personne nommément désignée à cet effet par texte législatif et réglementaire. De plus, ils sont seuls habilités à engager, liquider et ordonnancer ou mandater les dépenses.

Ordonnateurs secondaires : ce sont les Ordonnateurs auxquels les Ordonnateurs délégués ont subdélégué leur pouvoir par voie d'arrêté.

Gestionnaires d'activités : ils ont en charge de l'exécution des activités sont nommés par arrêté de l'Ordonnateur délégué.

Unité de suivi-évaluation : c'est une unité qui est directement rattachée au Ministre du MFB. Cette entité assure les fonctions tenues par la Direction du budget actuelle dont la coordination des opérations concernant l'établissement du budget. Elle est le responsable des programmes : suivi, évaluation. De plus, elle centralise et consolide les informations relatives à la gestion des Finances Publiques. Le premier responsable de l'unité est nommé par arrêté du MFB.

Cellule de suivi-évaluation : Elle représente l'Unité de suivi-évaluation au niveau des Ministères et Institutions. De plus, elle est aussi considérée comme l'interlocuteur de l'Unité de suivi-évaluation. La cellule suivi-évaluation assure les mêmes rôles que l'unité de suivi-évaluation. Elle est chargée de synthétiser les informations émises par les différents acteurs en aval en vue de l'élaboration du tableau de bord général des finances publiques.

4. Les dépenses publiques

Selon le décret du 29 Décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique régissant le régime des dépenses publiques, lorsque l'Etat dépense, il doit passer par deux phases distinctes notamment la phase administrative et la phase Comptable afin de protéger les deniers publics. A chaque phase correspondent des acteurs différents.

4.1. La phase administrative

La phase administrative est effectuée par les Ordonnateurs. Ils assurent l'engagement de la dépense, la liquidation de la dépense et l'ordonnancement de la dépense.

D'abord, l'engagement de la dépense consiste à contrôler les dépenses par le contrôleur financier à priori. En cas d'irrégularité, il n'y aura pas de visa d'engagement.

Ensuite, la liquidation de la dépense et enfin l'ordonnancement de la dépense ou mandatement qui est vérifié par le contrôleur financier à travers la régularité du mandat de paiement.

4.2. la phase Comptable

La phase Comptable est assurée par les Comptables publics. Ces derniers ont le rôle de contrôler la gestion des dépenses publiques à travers le caractère libératoire de la dépense, l'existence des visas ainsi que la vérification des services faits. Ils assurent également

l'exactitude des liquidations, la qualité de l'Ordonnateur, la disponibilité des crédits et l'imputation budgétaire de la dépense.

De ce fait, Si l'acte est régulier, le Comptable paie par tout moyen libérateur. Dans le cas contraire, le Comptable suspend le paiement. L'Ordonnateur peut alors exercer un droit de réquisition et forcer le Comptable à payer. En cas d'irrégularité, l'Ordonnateur verra alors sa responsabilité personnelle et pécuniaire engagée.

4.3. Théories

Les dépenses publiques recouvrent les dépenses faites par les Administrations publiques détentrices de prérogatives de puissance publique telles que l'Etat central, collectivités locales notamment les communes, départements, régions et la sécurité sociale.

Une définition économique peut aussi être envisagée annonçant qu'elle est fondée sur la théorie des biens collectifs c'est-à-dire les caractéristiques intrinsèques à certains biens et services comprenant l'indivisibilité, le coût de transaction, et le caractère tutélaire impliquent la prise en charge collective de leur fourniture.¹²

Les dépenses publiques sont l'ensemble des dépenses réalisées par les Administrations publiques. Leur financement est assuré par les recettes publiques (impôts, taxes, et cotisations sociales) et par le déficit public.¹³

4.3.1. La loi de WAGNER

Si le phénomène de croissance des dépenses publiques sur le long terme relève de l'évidence, l'analyse détaillée montre qu'il ne s'agit pas d'un phénomène continu. Des écarts importants de rythmes de croissance apparaissent selon les périodes, en termes absolus et en rapport avec un agrégat comme le PIB.

On peut alors expliquer le développement des dépenses publiques par le biais de l'analyse des déterminants du rôle de l'Etat. Il s'agit des études positives des déterminants des dépenses publiques en longue période. Deux éléments essentiels en sont issus.

Le premier élément porte sur la mise en lumière de "lois d'évolution" de portée générale appelée encore la "loi de Wagner".

La loi de Wagner, venant du nom d'Adolf Wagner, économiste allemand (1835 - 1917), qui publie au début du 20ème siècle un ouvrage important, Les fondements de

¹²Robert André et Christine Delorme, L'Etat et l'économie (Le Seuil - 1983)

¹³wikipédia

l'économie politique, dont la dernière partie porte sur "l'Etat au point de vue de l'économie nationale". Sa thèse fait référence à une "loi de l'extension croissante de l'activité publique et de l'Etat", d'après laquelle les dépenses publiques ont tendance à croître relativement plus vite que les dépenses privées, par suite des effets de l'industrialisation. Une formulation mathématique simple consiste à relier le rapport Dépenses publiques sur PIB au revenu par tête.

Wagner avance trois catégories d'arguments des dépenses dites régaliennes devant augmenter en raison des tensions sociales plus fortes dans une société industrielle. Les dépenses de culture et d'éducation trouvent leur origine dans les conditions de la vie nationale arrivée à un degré de civilisation élevé; enfin, Wagner estime que l'Etat doit avoir une activité productive par le biais des entreprises publiques.

En d'autre terme, Wagner explique cette évolution des dépenses par deux facteurs qui sont les causes sociologiques ou politiques d'un côté et les causes technologiques d'un autre côté.

D'une part, les dépenses évoluent à cause des raisons sociales et politiques puisque le Gouvernement élu essaie de satisfaire les attentes des électeurs. Par exemple, on peut constater une augmentation des salaires après l'arrivée d'un homme au pouvoir.

D'autre part, Les technologies influent les dépenses publiques par l'industrialisation et le développement économique nécessitant plusieurs activités. Selon une interprétation démocratique courante, la croissance de l'État est liée à la croissance du revenu national. Dans de nombreux travaux cette interprétation a été élaborée sous l'angle de la demande de services publics en s'inspirant de cette fameuse loi énoncée par Adolphe Wagner.

4.3.2. Les travaux de PEACOCK et WISEMAN

Le second élément repose sur l'utilisation de techniques statistiques permettant de faire des "coupes transversales" et de repérer les fractures significatives dans les évolutions longues des dépenses publiques.

Les travaux de Peacock et Wiseman (1967) appartiennent à cette seconde catégorie. Ces auteurs ont mis en lumière d'effets le déplacement des dépenses publiques. Dans les périodes d'entre deux guerre, l'accroissement des dépenses publiques était moindre car les agents économiques ne sont pas prêts à supporter la charge fiscale y afférent. Par contre, les crises et les guerres sont susceptibles, devant la nécessité, d'entraîner un accroissement des dépenses publiques et de la pression fiscale, ce qui provoque un effet de déplacement. Ainsi, le rapport entre les dépenses publiques et le PIB augmente petit à petit.

Néanmoins, l'absence de théorie du comportement fiscal collectif remet en cause le caractère scientifique de l'analyse. Elle se contentera d'un statut empirique et intuitif.

4.3.3. Les approches individualistes

A l'origine, cette approche individualiste repose sur les travaux de Wicksell portant sur la théorie de l'échange volontaire et la théorie des biens collectifs. Selon cette théorie, l'activité de l'Etat répond à des demandes des individus pour des biens et services ne pouvant être obtenus par l'activité privée. Dans ce cadre conceptuel, l'impôt est conçu comme un prix et non comme une contribution. Ces analyses mettent en exergue la notion de "passager clandestin". En fait, alors que le marché a un caractère contraignant pour les agents économiques, l'absence de prix dans l'économie publique donne naissance à des comportements de type "free-rider" ou "passager clandestin". Les approches individualistes sont alors fondées sur l'idée que l'activité de l'Etat et les dépenses publiques s'expliquent par le jeu des comportements individuels fondés sur les notions de rationalité et d'utilité; il s'agit donc d'une interversion des principes de l'homo oeconomicus à l'analyse des dépenses publiques.

Le courant théorique du "Public Choice", qui s'est développé dans les années 1960, constitue certainement aujourd'hui le paradigme principal de l'approche individualiste de l'Etat.

Le point commun à ces analyses réside dans l'utilisation des principes de l'individualisme méthodologique relatifs aux postulats de rationalité et d'utilitarisme, à la révélation des préférences et à l'analyse des mécanismes politiques ainsi que de l'action de l'Etat. Ce sont essentiellement les travaux de G. Tullock et J. Buchanan (*The Calculus of Consent*, 1962) qui ont jeté les bases de cette approche. Les décisions politiques et singulièrement celles qui ont trait aux dépenses publiques dépendent d'un calcul et d'un raisonnement comparant coûts et avantages. Comme le marché, l'Etat est conçu comme un mécanisme à travers lequel les hommes tentent de réaliser leurs objectifs. Ainsi, l'homme politique a pour but l'accès ou le maintien au pouvoir. Afin d'y parvenir, il tend à multiplier les actions de redistribution et d'équipements publics. Par conséquent, l'accroissement des dépenses publiques ne correspond pas à l'intérêt général, mais à des intérêts particuliers. De plus, la définition même de l'intérêt général se heurte au théorème d'impossibilité d'Arrow qui, à la suite de Condorcet, montre l'impossibilité d'agrèger des préférences individuelles pour parvenir à définir un intérêt général.

4.3.4. Théorie keynésienne

Selon Keynes, le budget est un outil primordial de la politique conjoncturelle. Keynes, en 1936, dans sa « Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie » a

attribué une très grande importance aux opérations budgétaires qui font de celui-ci un instrument essentiel des pouvoirs publics pour les régulations de l'économie globale.

Dans son raisonnement, il base celui-ci sur le fait que l'économie d'un pays peut constater un équilibre caractérisé par le sous-emploi. En effet, le plein emploi ne peut être atteint, selon les classiques, sans l'intervention de l'Etat, et cela par le biais du budget de l'Etat.

L'acceptation d'un déséquilibre revient à distribuer aux agents économiques un supplémentaire de pouvoir d'achat : ce dernier sera réintroduit dans le circuit économique sous forme d'investissements et de consommations ; et par conséquent, la croissance sera accrue et le sous-emploi diminuera de telle sorte que l'économie se rapproche définitivement de l'équilibre du plein emploi. Les Gouvernements dans les pays occidentaux ont donc, depuis, l'énoncé des analyses de Keynes et ont aussi cherché à les appliquer dans la conduite de leur politique conjoncturelle.

Ainsi se présente les généralités sur les finances publiques. Nous allons poursuivre avec les principes budgétaires et l'exécution budgétaire.

Chapitre 2 : Les principes budgétaires et l'exécution budgétaire

Section 1 : Les principes budgétaires

D'après la LOLF, on peut citer cinq grands principes budgétaires notamment le principe d'annualité budgétaire, le principe d'unité budgétaire, le principe de spécialité budgétaire, le principe d'universalité budgétaire et le principe de sincérité budgétaire.

On peut également noter un sixième principe qui est l'équilibre budgétaire imposant aux collectivités locales d'établir un budget équilibré tant en fonctionnement qu'en investissement. L'Etat lui fait exception à cette règle puisqu'il peut présenter son budget inscrit dans la loi de finances en déficit.

1. Principe d'annualité budgétaire

Le principe d'annualité budgétaire est issu du principe du consentement annuel à l'impôt contenu dans l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC). Cette règle sera formulée expressément par les règlements généraux sur la comptabilité publique. Les trois raisons de ce principe sont l'antériorité exigeant que la loi de finances soit votée avant le début de l'année budgétaire, les autorisations données par le Parlement qui ne sont valables qu'un an et les dispositions de la loi de finances devant être exécutées entre le 1er janvier et le 31 décembre de l'année budgétaire.

1.1. Définition du principe

Le principe d'annualité budgétaire consiste à fixer pour une année la durée de l'exercice budgétaire. Cela signifie que l'autorisation budgétaire donnée par la loi de finance n'est valable que pour une année. Il n'existe donc pas de loi permettant à un Gouvernement de prélever un impôt permanent. Mais cela signifie aussi que l'autorisation de dépenses donnée par la loi de finances au Gouvernement ne couvre également qu'une année. Il n'est normalement plus possible de procéder à aucune dépense à l'expiration de l'autorisation.

Le budget de l'État doit être voté avant le début de chaque année budgétaire, au nom du principe de l'antériorité. Ce principe d'annualité signifie également que toute opération financière doit faire l'objet d'une autorisation antérieure par l'autorité budgétaire.

1.2. Justification du Principe

Ce principe a tout d'abord une raison historique, en effet, aux XVIII^e et XIX^e siècles, l'agriculture constituait le centre de l'activité économique. Elle assurait l'essentiel des recettes budgétaires. L'agriculture étant soumise au rythme annuel, le cycle économique s'est calqué sur le cycle agricole.

Un autre argument, plus technique, a été avancé. Dans la mesure où le budget de l'Etat se base sur des prévisions, il est nécessaire que la période qu'il couvre ne soit pas trop importante sous peine d'une perte de précision dans les prévisions.

Il y a également une justification politique à ce principe. En effet, pour avoir un contrôle efficace du Parlement et une vision claire du budget il a été jugé nécessaire que de façon périodique le Gouvernement demande l'autorisation au Parlement de prélever l'impôt, réaliser des dépenses. On a estimé la période d'un an raisonnable à cet égard.

1.3. Fonctionnement du principe

La quasi-totalité des pays appliquent la règle de l'annualité budgétaire. Mais l'année budgétaire ne commence pas partout au même moment car il faut choisir un moment où le Parlement pourra élaborer la loi de finances dans les meilleures conditions possible. En France, l'année budgétaire commence le 1^{er} janvier mais elle commence le 1^{er} avril en Grande-Bretagne et le 1^{er} octobre aux États-Unis. A Madagascar, l'année budgétaire est comme dans tous les pays francophones c'est-à-dire selon le calendrier commençant le 1^{er} janvier de chaque année.

En ce qui concerne la mise en œuvre du principe, il est important de déterminer selon quels critères les opérations de dépenses et de recettes seront rattachées au budget. Deux théories s'affrontent également appelé comptabilité de gestion. Le système de comptabilité de caisse est le système qui est appliqué à Madagascar au budget de l'Etat avant l'entrée en vigueur de la LOLF. Il consiste à rattacher toutes les opérations de dépenses et de recettes effectuées à l'année où elles ont été effectivement soldées, quelle que soit leur année d'origine.

Le système de la comptabilité d'exercice est plus rigoureux que le précédent. Il consiste à rattacher à l'année budgétaire les dépenses et les recettes qui ont juridiquement pris naissance au cours de cette année, même si ces opérations sont soldées après l'expiration de l'année budgétaire. Cette comptabilité consiste à compléter l'information du Parlement sur les moyens budgétaires affectés à la réalisation des actions prévues au sein des programmes. Elle permet aussi de mesurer la performance des Administrations. En général, elle est associée avec

la comptabilité budgétaire de caisse et la comptabilité générale en droit constaté et forment désormais la nouvelle comptabilité publique. D'où la notion de la « triple comptabilité ».

1.4. Dérogations au principe d'annualité budgétaire

Il est en effet possible de déroger à ce principe, sous différentes formes notamment la loi de finance rectificative et le décret d'avance.

Il est parfois nécessaire, en raison de la difficulté des prévisions, de voter une loi de finances rectificative. Ces lois sont les seules à pouvoir modifier le budget de l'État en cours d'année aujourd'hui.

L'autre dérogation infra-annuelle est le décret d'avance. Il permet au Gouvernement de majorer les crédits limitatifs et d'en ouvrir, sans demander l'autorisation du Parlement, qui devra tout de même ratifier le décret, a posteriori. Ces décrets sont encadrés par des conditions variables selon qu'il y ait simple urgence ou « urgence et nécessité impérieuse d'intérêt général ».

Mais il est aussi parfois nécessaire que l'on accorde des dérogations qui excèdent l'année budgétaire. Cela s'impose notamment pour le développement des investissements de l'État. Dans les longs travaux, la taille de ces travaux exige de dépasser le cadre annuel. Les politiques économiques keynésiennes de planification ont également aidé à dépasser le simple cadre annuel.

L'autorisation de programme a été créée pour déroger au principe d'annualité budgétaire. Cette technique détermine les crédits maximum qu'un Ministre pourra engager dans une opération d'investissement pendant les années à venir. Ces crédits sont donc autorisés par la loi de programme, les paiements seront effectués au rythme de la réalisation des travaux. L'autorisation de programme est votée sans limitation de durée, elle doit être annulée par une loi de finances. Elle peut être révisée pour tenir compte d'une modification technique ou d'un changement de prix.

1.5. Aménagements du principe d'annualité budgétaire

Cette technique offre la possibilité à un service d'utiliser, l'année suivante, le reliquat des crédits inutilisés au cours de l'année d'autorisation. Elle permet d'éviter le gaspillage des crédits en fin d'année pour les utiliser entièrement et ainsi ne pas se voir diminuer son budget l'année suivante. Elle est cependant strictement encadrée et loin d'être possible dans tous les cas. Elle nécessite également un arrêté conjoint entre le Ministre des finances et le Ministre concerné par le report de crédits avant le 31 mars de l'année suivant (N+1).

Cette technique permet d'utiliser par anticipation des crédits qui ne seront ouverts qu'au titre de l'année suivante. Cette technique est évidemment encadrée très strictement elle aussi par la possibilité pour les dépenses ordinaires, autre que le personnel, à partir du 1er novembre de chaque année et dans la limite du quart des crédits de l'année en cours et également possible en ce qui concerne les dépenses relatives au solde et à l'alimentation des armées, ainsi qu'au versement de pensions civiles, et ce uniquement encore durant les deux derniers mois de l'année seulement.

1.6. bouleversements de ce principe apportés par la LOLF

Toutefois, La loi organique relative à la loi de finance (LOLF) bouleverse le principe d'annualité budgétaire. L'autorisation de programme est désormais remplacée par l'autorisation d'engagement. Elle ne concerne plus seulement les grands travaux et les dépenses d'investissement, mais également les autres types de dépenses qui sont le fonctionnement, la subvention, le personnel.

L'autre changement apporté par la LOLF concerne le système de rattachement des opérations de recettes et de dépenses au budget de l'année de leur fait générateur. Elle ne dispose que la comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

2. Principe de spécialité budgétaire

Le principe de spécialité budgétaire est l'un des cinq grands principes budgétaires des finances publiques.

2.1. Origine

Le principe de spécialité budgétaire est apparu en Grande-Bretagne au XVIIIe siècle. C'est l'une des règles les plus contraignantes des finances publiques. Il consiste à détailler l'autorisation Parlementaire, afin que chaque crédit ait une destination indiquée par la loi de finances. Le respect de ce principe implique que le Gouvernement ne puisse modifier la destination des crédits sans l'autorisation du Parlement. Ce principe précise que les crédits autorisés par la loi de finance doivent être affectés à une dépense déterminée. Ils ne peuvent pas être utilisés pour n'importe quel objet.

Nous pouvons citer deux critères pour l'application du principe de spécialité qui sont le critère de la nature de la dépense et le critère de la destination de la dépense. Le critère

de la nature de la dépense s'applique aux moyens à mettre en œuvre alors que le critère de la destination de la dépense renvoie à l'objectif à atteindre. Les crédits sont donc répartis par chapitre jusqu'à l'entrée en vigueur de la LOLF.

La justification de ce principe est qu'il permet de renforcer le contrôle Parlementaire sur l'action Gouvernementale. De plus, la spécialisation des crédits par chapitre a pour but de faciliter l'exécution des dépenses publiques et d'éviter les gaspillages. Elle rend également plus facile le contrôle de la bonne exécution de la loi de finances par la Cour des Comptes et les contrôleurs financiers.

2.2. Limites

Il existe deux grands types de limites à ce présent principe que nous pouvons qualifier de limites globales et ponctuelles avant que la LOLF stipule la version légale.

Les crédits globaux appelés également "Dépenses imprévues" est la catégorie la plus importante, ils sont utilisés pour faire face aux dépenses de personnels imprévues en cours d'année. Cela concerne majoritairement les mesures de revalorisation des salaires et le financement d'actions particulières principalement en matière d'emploi et de formation professionnelle.

S'agissant des crédits globaux pour dépenses éventuelles, ils sont destinés à faire face à des dépenses dont le montant ne peut pas être connu exactement au moment où le Parlement adopte la loi de finances.

Les crédits globaux pour dépenses accidentelles sont destinés à leur tour à faire face à des dépenses imprévues dans leur montant et dans leur principe.

Les fonds spéciaux aussi appelés fonds secrets sont attribués directement au Premier Ministre. Ils ne sont soumis à aucune affectation particulière et sont soustraits à toutes les règles de la procédure budgétaire et de la comptabilité publique. Ils servent aux Ministres pour le recrutement de personnel supplémentaire dans les cabinets ou pour les services de renseignement tant intérieur qu'extérieur.

Les limites ponctuelles ont été constatées avant la LOLF en matière de transfert de crédit et de virement de crédit. La première opération consiste à prélever les crédits d'un chapitre pour accroître le montant d'un autre chapitre, tout en respectant la nature de la dépense prévue par la loi de finance. Un arrêté du Ministre suffit pour transférer ces crédits. La condition est que ces transferts ne doivent pas aboutir à la création d'un nouveau chapitre budgétaire.

Tandis que la seconde opération c'est-à-dire les virements de crédit font parties des limites ponctuelles de ce principe budgétaire. Ils consistent à modifier la nature de la dépense prévue

par la loi de finance. Des crédits sont prélevés sur un chapitre pour accroître le montant d'un autre chapitre ayant une spécialisation différente. Ces virements sont autorisés dans des conditions strictes qui sont respectivement le virement opéré par décret sur rapport du Ministre des finances, la capacité d'intervenir seulement à l'intérieur du même titre d'un budget d'un Ministère. C'est-à-dire malgré le virement d'un chapitre à un autre, la spécialisation par titre et par Ministère reste valable. Enfin, Il ne doit pas excéder 2% des crédits du programme débité ni 2% des crédits du programme crédité.

2.3. Changements apportés par la LOLF à ce principe

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) modifie fortement le principe de spécialité budgétaire tant sur la répartition que sur la limitation des dérogations.

Les crédits ne sont plus répartis par titre et par chapitre mais par missions et programmes. La mission comprend un ensemble de programmes concourant à une politique publique et pouvant éventuellement relever de plusieurs Ministères. Les crédits seront attribués pour une mission précise et un contrôle sera exercé pour savoir si ces missions ont été remplies conformément.

La nomenclature du budget est également simplifiée, on passe de 750 chapitres à 70 programmes. Le mot d'ordre est de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. Cela a pour conséquence l'instauration de projets annuels de performance (PAP) dans lesquels des objectifs sont donnés aux Ministères et un contrôle sur l'accomplissement de ces objectifs est effectué par les rapports annuels de performance (RAP).

En ce qui concerne la limitation des dérogations au principe de spécialité budgétaire, les fonds spéciaux ont été réformés par la LOLF, désormais, seuls les services secrets peuvent en bénéficier.

Les fonds qui servaient pour recruter du personnel de cabinet ministériels sont désormais intégrés aux budgets des Ministères et soumis au vote des Parlementaires. Il est même prévu d'instaurer une commission de contrôle des fonds spéciaux.

L'utilisation des transferts de crédits va être plus encadrée. Selon la LOLF, ils ne pourront être effectués que par décret pris sur rapport du Ministre des finances, après information des commissions Parlementaires des finances et des autres commissions concernées.

En conséquence, les virements de crédits sont eux aussi touchés par la LOLF, cette loi organique dispose que le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait

l'objet de virements, ne peut excéder 10 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés.

3. Principe d'unité budgétaire

Le principe d'unité budgétaire est l'un des cinq grands principes budgétaires des finances publiques. Il précise que l'ensemble du budget doit être présenté dans un document unique.

Le principe d'unité budgétaire est apparu en France sous la Restauration. Léon Say a présenté cette règle comme suit « Il est nécessaire d'enfermer le budget dans un monument dont on puisse aisément apprécier l'ordonnance et saisir d'un coup d'œil les grandes lignes ».

La mise en œuvre de ce principe a été modifiée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

3.1. Signification du principe d'unité budgétaire

Selon le concept traditionnel, le respect de ce principe impose la réunion de trois éléments de sorte que l'ensemble des dépenses et des recettes doit figurer dans un document unique. De plus, elles doivent être présentées de façon détaillée et de même nature afin de pouvoir être additionnées.

Ce principe permet un contrôle accru des Parlementaires sur les finances publiques. Il permet aussi d'assurer la clarté de la présentation du budget. Il garantit également la vérification de l'équilibre réel du budget afin d'éviter l'existence de comptes hors-budget et de mettre en évidence le volume total des dépenses de l'État.

Toutefois, d'après la conception moderne, ce principe est réaffirmé par la LOFL. Il suppose que toutes les opérations de dépenses et de recettes soient retracées dans le budget de l'État. Cependant, du fait de la décentralisation, les collectivités locales bénéficient de la personnalité juridique, les dépenses de l'État pour ces collectivités n'apparaissent donc pas directement dans le budget de l'état.

C'est également le cas des établissements publics, des entreprises publiques et des organismes de sécurité sociale.

3.2. Dérogations au principe d'unité budgétaire

Il existe en effet deux moyens de déroger au principe d'unité budgétaire.

D'une part, La débudgétisation est une technique consistant à alléger le budget général de l'État en reportant certaines des dépenses qu'il supportait vers les budgets annexes et

les comptes spéciaux du Trésor. Dans ce cas, le contrôle Parlementaire est toujours possible car les dépenses restent dans les comptes publics.

Une autre solution consiste à reporter certaines dépenses vers des personnes morales privées ou publique pour échapper au contrôle Parlementaire.

La débudgétisation va parfois encore plus loin. En effet, il arrive que l'État fasse peser sur d'autres personnes morales que lui le financement de certaines dépenses qu'il avait coutume d'assurer. Il s'agit notamment de la question des fonds, comme le Fonds d'Entretien Routier.

D'autre part, Les budgets autonomes sont ceux des organismes publics ou privés, dotés de la personnalité morale et assurant une mission de service public. Leurs comptes ne sont pas intégrés dans la loi de finances car ils disposent de leurs budgets propres.

Cependant, ils reçoivent des subventions de la part de l'État et n'apparaissent pourtant pas au budget comme les CTD et la CNAPS.

4. Principe d'universalité budgétaire

Le principe d'universalité budgétaire est un principe proche du principe d'unité. Il s'agit d'une règle fondamentale du droit budgétaire et implique le rassemblement dans un document unique ou encore en une seule masse de l'ensemble des recettes brutes sur laquelle doit s'imputer l'ensemble des dépenses brutes.

La double acceptation du principe d'universalité budgétaire est constituée par la règle du non compensation ou du non contraction et la règle du non affectation.

D'un côté, la règle du non compensation aussi appelée règle du produit brut ou règle de la non-contraction, signifie que les dépenses et les recettes doivent figurer dans la loi de finances pour le produit brut. Il ne doit pas y avoir de compensation entre elles, le budget de l'Etat ne doit pas afficher un solde net. Tout doit être mentionné dans la loi de finances. Cela signifie qu'il est interdit de présenter ses prévisions de dépenses en ayant au préalable déduit le montant des recettes escomptées. Les services administratifs ne peuvent pas se procurer par eux-mêmes des ressources en dehors des crédits qui leur sont alloués.

En plus, tout produit d'une recette doit être reversé au budget général sans pouvoir être utilisé par le service. Cette règle est justifiée par le fait qu'elle permet aux Parlementaires d'être certains qu'aucune dépense ou recette ne leur est soustraite par dissimulation de son montant réel. Elle empêche également la constitution de "caisses noires". Les services administratifs pourraient être tentés de se procurer des recettes accessoires afin d'accroître leurs possibilités de dépenses.

La règle de la non-compensation, en exigeant que toutes les recettes soient reversées au budget général, empêche cette manœuvre au profit de la sincérité de la gestion budgétaire.

D'un autre côté, la règle du non affectation interdit l'utilisation d'une recette déterminée pour le financement d'une dépense déterminée. Toutes les dépenses d'un budget doivent être couvertes par la masse commune des recettes. Elle complète, en fait, la règle de la non compensation qui interdit de faire figurer au budget une somme nette résultant d'une compensation entre les recettes et les dépenses. Il est à remarquer que la compensation est la règle de l'unité de caisse. Elle est souvent critiquée car elle entrainerait une inertie administrative en empêchant les services administratifs de profiter des recettes qu'ils ont dégagés. Un des autres arguments est qu'elle empêche le contribuable de percevoir l'intérêt des impôts qu'il paie. En effet, il ne sait pas à quoi ses impôts sont utilisés car ils se confondent dans la masse budgétaire globale, c'est la règle de la non contrepartie.

5. Le principe de sincérité budgétaire

Le principe de sincérité budgétaire se définit comme étant le souci éthique de garantir l'exactitude des informations dans la loi de finance et la fiabilité de l'équilibre budgétaire annoncé.

Ce principe est incorporé à la constitution financière de l'Etat par l'intermédiaire de la LOLF et il est une codification de la jurisprudence déjà dégagée par le Conseil constitutionnel. C'est alors au Conseil constitutionnel qu'il revient de faire respecter ce principe.

Pour apprécier la qualité de la sincérité dans l'évaluation des ressources et des charges, il tient compte des aléas inhérents aux incertitudes relatives à l'évolution de l'économie, même s'il souligne que le Gouvernement a le devoir de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative (LFR), s'il s'avère que les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances (LFI) s'écarte sensiblement des prévisions au cours de l'exercice.

Le principe de sincérité porte à la fois sur les comptes de l'Etat puisque "les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière".¹⁴

Les lois de finances les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

¹⁴Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances de Madagascar

Il faut distinguer la sincérité budgétaire de la sincérité Comptable. La sincérité budgétaire recouvre la sincérité des lois de finances, de la loi de finances rectificative ou de la loi particulière prise selon des procédures d'urgence tandis que la sincérité Comptable recouvre la sincérité de la loi de règlement, qui est plus stricte touchant l'exactitude des comptes.

5.1. La sincérité des lois de finances

La sincérité des LF concerne la sincérité dans son sens budgétaire. La LOLF met en évidence que les lois de finances doivent présenter de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Autrement dit, les moyens pour lesquels une autorisation Parlementaire est sollicitée doivent correspondre aux charges prévisibles. Ils doivent également être suffisants pour permettre à l'Etat d'honorer ses dettes et calculés en fonction des besoins de manière à ne pas laisser inemployés les crédits votés, dont dépend par ailleurs le niveau de recettes soumis au vote.

Cette sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. L'obligation de sincérité impose au Gouvernement de transmettre au Parlement toutes les informations nouvelles susceptibles de remettre en cause les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, et ce même en cours d'examen de la loi de finances.

La Haute Cour Constitutionnelle apprécie le principe de sincérité budgétaire par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances.

5.2. La sincérité dans l'évaluation

Concernant les prévisions économiques, la jurisprudence précise qu'il tient compte des aléas inhérents à l'évaluation et aux incertitudes relatives à l'évolution de l'économie pour apprécier la qualité de la sincérité dans l'évaluation des ressources et des charges qu'il appartient toutefois au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative si, au cours de l'exercice, les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances s'écartent sensiblement des prévisions.

La HCC a rappelé qu'il ne lui appartient pas d'apprécier le montant des autorisations d'engagement(AE) et des crédits de paiement (CP) votés puisqu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement.

5.3. La sincérité des comptes de l'Etat

Elle doit aussi se comprendre dans le sens traditionnel donné par la doctrine Comptable d'exactitude des comptes. La loi de règlement (LR) est l'un des trois types de lois de

finances avec les lois de finances initiale (LFI) et rectificative (LFR). Elle constitue un document Comptable soumis à l'approbation du Parlement.

Avec la LOLF, elle retrouve une relative importance car elle comprend un tableau de financement montrant la manière dont l'État finance son activité au cours de l'année, un compte de résultat, le bilan de l'État, et une évaluation des engagements de l'Etat hors bilan.

La LR s'accompagne de nombreuses annexes, notamment des rapports annuels de performance (RAP) qui précisent, les résultats atteints par programme et permettent ainsi une évaluation de l'utilisation des crédits au regard des objectifs fixés. Dans les pays développés, elle est débattue avant les lois de finances pour créer un chaînage vertueux. Le dépôt du projet de loi de règlement doit donc obligatoirement intervenir avant le vote du projet de loi de finances de l'année suivante.

À chaque fin d'année budgétaire, la loi de règlement arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État, ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget; fixe le résultat budgétaire et décrit les opérations de trésorerie.

Elle peut comprendre des dispositions sur l'information et le contrôle des finances publiques, la comptabilité et la responsabilité des agents.

Dans les faits, le Conseil constitutionnel n'a jamais prononcé de déclaration de non-conformité pour non-respect du principe de sincérité du budget. Depuis les années 90, il accepte cependant de répondre aux réclamations d'insincérité des lois de finances dont il est saisi, ce qui lui permet d'examiner la validité des prévisions de recettes, de contrôler les évaluations chiffrées des projets de loi de finances de vérifier que les lois de finances ne font pas l'objet d'artifices Comptables et de s'assurer de la lisibilité des opérations financières de l'Etat.

Si telles sont les principes budgétaires, nous pouvons alors continuer avec l'exécution budgétaire.

Section 2 : L'exécution budgétaire

Cette présente section va permettre de comprendre l'élaboration du budget, l'exécution des recettes et l'exécution des dépenses.

1. L'élaboration du budget

1.1. Les phénomènes politiques

Le droit de contrôle politique du Parlement s'est affirmé par le contrôle du budget. Le débat budgétaire est l'instant privilégié où le Parlement peut exercer la plénitude de son contrôle sur l'action du Gouvernement et sur l'Administration de l'Etat. Les membres du Gouvernement doivent défendre leur budget, répondre aux questions qui leur sont posées. Si le débat n'existait pas, il serait bien difficile de contraindre le Gouvernement à s'expliquer sur sa politique.

Le budget affecte non seulement la nature du régime, mais aussi sa stabilité. On peut citer le pouvoir politique et le pouvoir budgétaire.

Deux facteurs politiques influencent directement l'élaboration du budget, l'idéologie politique d'une part, et la conjoncture politique d'autre part. L'idéologie politique séparant la finalité des modalités du budget en deux grandes familles politiques : la droite et la gauche :

- Pour la droite, l'interventionnisme budgétaire a une coloration curative mettant fin à un dérèglement économique. C'est un moyen d'ajustement conjoncturel qui permet d'atteindre les trois « E »: Epargne, Exportation, Emploi. Elle veut faire de l'Etat moderne. L'action du Gouvernement est tournée vers la libéralisation économique du pays.

- Pour la gauche, le budget est un des moyens le plus important pour opérer des réformes à but social.

L'accent est mis sur la lutte contre les inégalités sociales à l'égard desquelles le budget doit jouer un rôle correcteur tel que la garantie de la cohésion sociale dans l'effort partagé et la priorité aux activités humanitaires.

1.2. La conjoncture politique

Le budget est établi en tenant compte du contexte politique interne et étranger.

Le contexte politique interne comprend deux éléments contribuant à façonner le budget tel que les pressions et les élections.

- Les pressions : L'action des groupes de pression est déterminante. Le patronat agit de façon discrète auprès des Parlementaires. Les employés recourent à la grève, bien qu'elle soit de portée inégale selon les catégories de salariées. La possibilité de troubler l'ordre public est utilisée par les non-salariés.

- Les élections : Les élections engagent le budget. Avant les élections, le Gouvernement essaie de retarder les échéances et diffère les mesures impopulaires. Durant la campagne électorale, la séduction prend la forme de divers cadeaux (aides spéciales,...). Les vainqueurs à l'élection s'efforcent durant la période post-électorale d'honorer les promesses dans le budget.

Dans une économie ouverte sur l'extérieur, les autorités budgétaires ne peuvent s'échapper du contexte international, qu'il s'agisse de décisions unilatérales isolées ou de l'ambiance générale. Les responsables budgétaires doivent insérer leurs choix dans le contexte économique international.

1.3. Cadre économique

Sur le plan économique, le budget enregistre l'activité économique passée. Il s'inscrit dans l'activité économique présente et recourbe l'activité économique future.

Des comptes rétrospectifs constituent une des annexes du rapport économique et financier qui accompagne le projet de loi de finances. Ce rapport comprend les comptes de la nation qui résume toute la vie économique dès l'année entièrement écoulée, c'est-à-dire l'avant dernière année par rapport au projet de budget. Il décrit notamment dans un tableau les diverses opérations réalisées par les divers agents économiques et les ménages.

L'élaboration du budget doit prendre en considération les indicateurs économiques et sociaux. Pour les indicateurs économiques, deux éléments retiennent particulièrement l'attention des auteurs du budget : le commerce extérieur et le taux de croissance.

- Le commerce extérieur car c'est à partir des analyses des soldes du commerce extérieur que les choix budgétaires sont arrêtés.

- Le taux de croissance économique puisqu'en période d'expansion économique, le budget doit éviter de provoquer une surchauffe c'est-à-dire il doit modérer les dépenses d'investissement, sinon la demande de biens d'équipement est excessive pour la capacité de production nationale pouvant entraîner l'inflation à cause du déséquilibre entre l'offre et la demande ou encore les importations massives et déficit de la balance des paiements. Si les dépenses d'investissement de l'Etat sont prioritaires, on freinera les investissements privés par l'aggravation de la pression fiscale sur les entreprises, par les restrictions de crédit.

Les indicateurs sociaux sont aussi représentés par deux repères et sont déterminants principalement le niveau des prix et le chômage.

- Le niveau des prix fait référence à l'inflation entraînant une détérioration du pouvoir d'achat qui à son tour engendre une perte de la compétitivité des entreprises à l'extérieur.

- Le budget peut favoriser l'inflation, s'il est déficitaire ou s'il aide lourdement la consommation de biens.

- Le budget peut maîtriser l'inflation en jouant sur trois éléments tels que la restriction de la consommation par la pression fiscale élevée, la réduction des dépenses ou l'encouragement à l'épargne.

- La politique de désinflation est fondée à son tour sur une politique de maîtrise des coûts pour assurer au secteur productif la meilleure compétitivité, une politique des réformes structurelles visant à développer la concurrence.

- Le chômage affecte le budget car le coût de l'aide sociale s'accroît, mais parallèlement les recettes diminuent à cause de la perte d'impôts par la fermeture des entreprises et par la réduction de la consommation.

Pour assurer le développement, le budget peut agir indirectement sur l'investissement, par le renforcement de la compétitivité des entreprises à travers les mesures de l'allègement fiscal et de la facilitation d'accès au crédit.

Des comptes prospectifs se rapprochent au projet de loi de finances. Ces comptes appelés budgets économiques influencent la mise au point du budget de l'Etat. Ce sont des instruments de prévision et de simulation de la politique économique qui étudient les prévisions économique telles que l'accroissement des investissements des entreprises, des importations, la variation de stocks, la consommation des ménages.

En effet les budgets économiques permettent de mieux recenser les dépenses et les recettes à inscrire dans le budget de l'Etat en évaluant l'impact macro-économique.

La comptabilité générale de l'Etat, fondée sur le principe de la constatation des droits et des obligations est assurée par les Comptables publics du Trésor. Toutes les informations sur les opérations de l'Etat y sont centralisées que ce soient les dettes ou encore les valeurs inactives.

Les taches du Trésor public s'étendent sur les opérations de recettes et de dépenses du budget général ainsi que celles des collectivités territoriales décentralisées. Le Trésor Public est tenu de vérifier des dossiers de paiement qui lui sont transmis par l'Ordonnateur avant de

procéder à tout décaissement. De plus, il est assujéti à la tenue de la comptabilité de son poste ainsi qu'à la production des comptes de gestion des collectivités.

L'exécution du budget de l'Etat passe par la réalisation des recettes et l'exécution des dépenses et se fait dans le respect du principe de la séparation des fonctions d'Ordonnateur et de Comptable donnant lieu à deux phases : phase administrative et phase Comptable.

Le principal instrument utilisé pour mettre en œuvre la loi organique sur la loi des finances (LOLF) est le budget de programmes. Il a pour objet l'obligation de résultat, de mettre en relation les missions et les programmes, les objectifs, les résultats attendus, les activités et les moyens pour les atteindre. Le budget de programme est un bon instrument d'information du Parlement et plus généralement de la population. Il s'agit d'élaborer un projet de loi de finance en partant des axes stratégiques nationales et passant par le Cadre des dépenses à moyen terme (CDMT).

2. Exécution des recettes

Toute créance liquidée fait l'objet d'un ordre de recette constitué par un titre de perception émis par l'Ordonnateur. Par ordre chronologique, les phases administratives de l'exécution des recettes sont la constatation des droits, la liquidation et l'ordonnancement sur le plan administratif tandis qu'il est constitué par le recouvrement sur le plan Comptable.

Premièrement, la constatation est l'ensemble des opérations administratives qui contribuent d'une part à la recherche de la matière imposable comme le salaire ou le bénéfice et d'autre part à la détermination de la base imposable.

Deuxièmement, la liquidation qui est effectuée une fois la base imposable définie. Il faut alors déterminer le montant exact de la recette quand il s'agit de la liquidation.

Après, l'ordonnancement consistant à l'ordre que donne l'Ordonnateur au Comptable de recouvrer la recette à travers l'établissement d'un titre de recettes.

Enfin, le recouvrement qui est l'acte qui consiste à collecter la recette.

3. Exécution des dépenses

L'exécution des dépenses est constituée par trois phases administratives qui sont l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement et une phase Comptable qui est le paiement.

L'engagement est l'ensemble des opérations administratives qui concourent à créer une dette à l'encontre de l'Etat tandis que la liquidation est l'acte consistant à constater et

calculer le montant de la dépense de l'Etat. Quant à l'ordonnancement, il s'agit de l'ordre que donne l'Ordonnateur au Comptable de payer la dépense à travers l'établissement d'un titre de dépense. C'est seulement après que vient le paiement représentant l'acte de payer la dépense et de libérer l'Etat de sa dette. Ce dernier est en principe sur la caisse du Comptable assignataire de la dépense. La réalisation des trois phases administratives dans le temps permet de catégoriser l'exécution des dépenses selon quatre types généralement la procédure de base, la régie d'avance, la délégation de crédit et la réquisition après rejet Comptable.

L'exécution budgétaire peut se faire selon trois procédures qui sont la procédure normale, la procédure simplifiée et la procédure d'urgence.

La procédure normale est utilisée pour les achats publics de biens et services. Alors que la procédure simplifiée est exceptionnellement aux dépenses et ne peut être soumise à la procédure normale tels que le déblocage de fonds ou encore l'approvisionnement de caisses de menues dépenses et de régies d'avances. Dans ce cas, les phases d'engagement et de liquidation se confondent.

Concernant la procédure d'urgence, elle est utilisée seulement en cas d'extrême urgence où le montant exact de la dépense ne peut être déterminé avant le paiement. L'évacuation sanitaire et la catastrophe naturelle sont des exemples de cas d'extrême urgence où le paiement est fait avant l'ordonnancement qui intervient ensuite pour régularisation.

Au terme de cette partie, nous avons pu connaître les théories relatives aux finances publiques ainsi que l'organisation et la description des différents intervenants et acteurs du budget. Nous avons également présenté un à un les principes budgétaires et la procédure d'exécution budgétaire. Dans la partie suivante, nous allons alors pouvoir analyser l'application de ces théories au niveau de la Présidence de la République de Madagascar afin d'apporter une discussion permettant de contribuer à la gestion rationnelle des dépenses publiques et d'assurer l'efficacité de l'Etat en terme de finances publiques.

**Partie II : cadre empirique sur la
gestion des dépenses publiques de la
Présidence de la République de
Madagascar**

Chapitre 3 : Particularité de la gestion des dépenses de la Présidence de la République

Malgré les diverses lois et théories portant sur la gestion des dépenses publiques, l'application de ces théories doit être effective afin d'assurer l'efficacité de l'Etat. Par ailleurs, des exceptions peuvent avoir lieu pour diverses causes. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'étudier la gestion des dépenses publiques de la Présidence de la République de Madagascar. Pour ce faire, nous allons d'abord présenter la généralité concernant la Présidence de la République afin de faciliter la compréhension de l'Administration et des finances de cette Institution. Ensuite, nous pourrions apporter une discussion à propos de la gestion des dépenses de cette Institution.

Section 1 : Présentation de la Présidence de la République de Madagascar

1. Attribution

D'abord, la Présidence de la République est régie par le Décret N°2003-1126 du 16 décembre 2003 portant organisation de la Présidence de la République.¹⁵

Ensuite, Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il est le garant par son arbitrage du fonctionnement régulier en assurant le contrôle financier de l'Etat.¹⁶ De ce fait, les fonctions au service des Institutions de l'Etat ne peuvent constituer une source d'enrichissement illicite ni un moyen de servir des intérêts privés.¹⁷ En d'autre terme, les activités de l'Etat doivent permettre uniquement de servir la population afin de parvenir à l'intérêt général.

¹⁵JO n°2884 du 19.01.04, p.721

¹⁶Ibid Art 1

¹⁷ Art 43 de la constitution

2. Organisation

Toujours d'après le Décret N°2003-1126 du 16 décembre 2003 portant sur l'organisation de la Présidence de la République, la Présidence de la République de Madagascar est dirigé par le Président de la République.

L'organisation générale de la Présidence comprend un Secrétariat Général, un Secrétariat à la Planification, un Secrétariat au Conseil Privé, un Secrétariat à la Communication. Ces secrétariats ont un rang protocolaire similaire que nous allons présenter un à un. À la troisième échelle se trouvent les directions afférentes à chaque secrétariat. Enfin, le Secrétariat Général et le Secrétariat à la Planification sont liés directement à des organismes afin d'atteindre les objectifs respectifs.

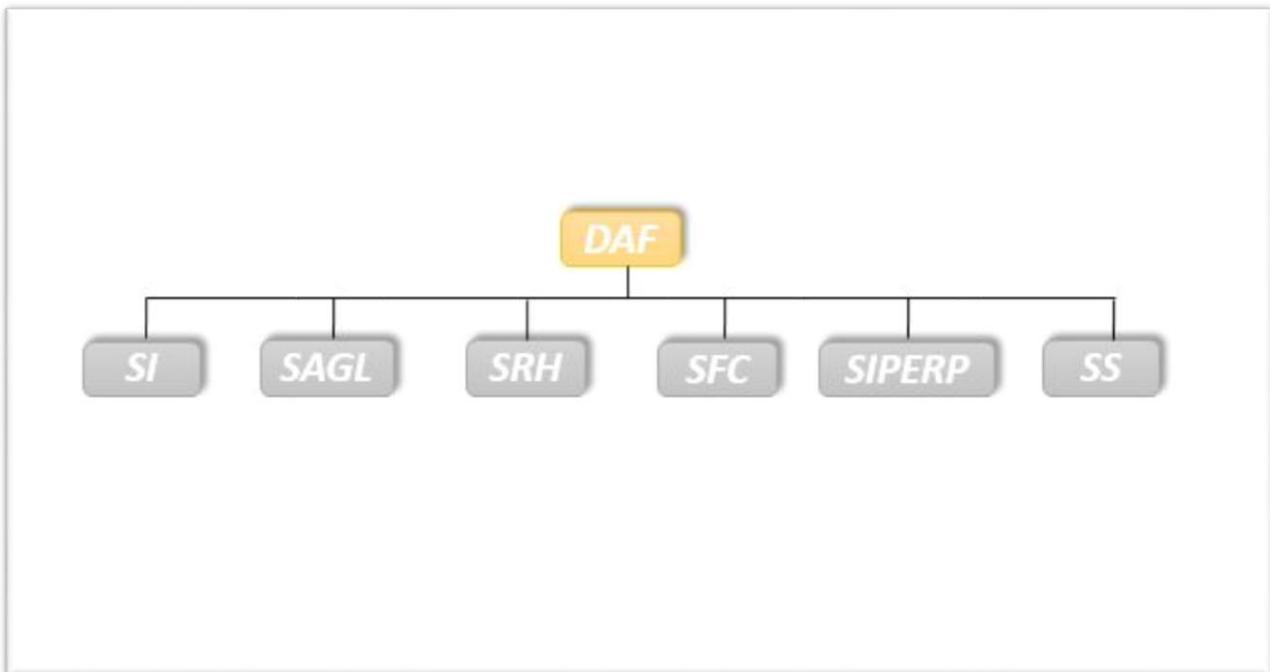
Le Secrétaire Général de la Présidence a pour mission d'animer, d'orienter, de diriger, et de coordonner, pour le compte et au nom du Président de la République, les activités de l'ensemble des directions. Il organise la répartition du travail et veille à son exécution. Il assure la coordination administrative de toutes les composantes de la Présidence en cas d'absence du Président de la République.

Ainsi, le Secrétaire Général est chargé de la réception et de la répartition aux directions et services compétents des dossiers et correspondances adressés au Président de la République à l'exclusion de ceux ou celles considérés "confidentiel" ou à caractère privé. Il prépare pour le compte du Président de la République les dossiers à examiner en Conseil des Ministres. Il a également autorité sur les Directions Générales, services et organismes qui lui sont rattachés. Le Secrétaire Général est assisté par un Secrétariat particulier ainsi que des Chargés d'études.

La direction Administrative et financière de la Présidence est dirigée par un directeur administratif et financier lié directement au secrétariat général de la planification. Cette direction a six services rattachés. Elle assure la gestion du personnel, de la logistique, et des crédits de fonctionnement et d'investissement du Secrétariat Général, du Secrétariat à la Planification, du Secrétariat au Conseil Privé et du Secrétaire à la Communication de la Présidence de la République. Elle est également garante de la gestion du patrimoine et des moyens matériels mis à la disposition du Président de la République, à l'exclusion des matériels à usage militaire. Le Directeur Administratif et Financier dispose d'un Service Informatique, d'un Service de l'Administration Générale et de la Logistique, d'un Service des Ressources

Humaines, d'un Service Financier et Comptable, d'un Service de l'Intendance des Palais d'Etat et Résidences présidentielles et d'un Service Social.

La direction administrative et financière de la Présidence se présente alors comme suit :



Graphique 1 : organigramme simplifié de la Direction Administrative et Financière de la Présidence

Source : Investigation personnelle suivant le Décret N° 2003-1126 du 16 décembre 2003 portant sur l'organisation de la Présidence de la République (*JO n°2884 du 19.01.04, p.721*)

Le Secrétariat à la Planification de la Présidence est chargé à son tour d'assurer la coordination entre le Président de la République et le Gouvernement dans le cadre de la préparation des prises de décisions politiques et d'en assurer le suivi. Il prépare les décisions du Président de la République dans le cadre de la politique générale de l'Etat. Il assure le suivi de l'exécution des objectifs de politique générale fixés en Conseil des Ministres. Aussi, il tient à informer le Président au courant de toutes les questions politiques nationales et internationales et assure le suivi de la mise en œuvre de la politique financière de l'Etat.

Le Secrétariat à la Planification comprend une Direction Bonne Gouvernance, une Direction Economique et Bailleurs de Fonds, une Direction Infrastructures, une Direction Décentralisation et une Direction Affaires Sociales, Culturelles et Société Civile.

Il existe des organismes placés sous l'autorité de la Présidence de la République et rattachés directement au Secrétaire à la Planification notamment la Direction Générale de l'Inspection Générale d'Etat, le Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption ainsi que le Conseil National de Lutte contre le SIDA.

Aussi, le Secrétaire à la Planification a pour mission d'animer, d'orienter, de diriger et de coordonner, pour le compte et au nom du Président de la République, les activités de l'ensemble des directions. Il organise la répartition du travail et veille à son exécution. Il a autorité sur les Directions Générales, services et organismes qui lui sont rattachés.

Le Secrétariat au Conseil Privé est chargé du Protocole d'Etat. Le Secrétaire au Conseil Privé a pour attribution d'établir l'emploi du temps du Président de la République, d'aménager les audiences, d'assurer la communication interne de la Présidence de la République, d'organiser les déplacements du Président de la République, et de recevoir les correspondances timbrées " confidentiel" et celles à caractère privé, adressées au Président de la République.

Le Secrétaire au Conseil Privé est chargé de la préparation des déplacements du Président de la République aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du territoire national. Il assure les cérémonies officielles présidées par le Chef de l'Etat et les autres tâches protocolaires de la Présidence de la République.

En outre, en collaboration avec le Secrétariat à la Planification, Il est chargé des questions d'ordre international et diplomatique, de l'exploitation des rapports des représentations extérieures.

Le Secrétaire au Conseil Privé dispose d'un Assistant personnel du Président de la République, doté d'un Secrétariat particulier, d'Aides de Camp, des Médecins personnels du Président de la République, d'un Service des Affaires privées, d'un Service des Audiences, d'un Service des Voyages officiels, d'un Service des Cérémonies et de l'Etiquette, d'un Service des Correspondances, d'un Service de l'Interprétariat et de la Traduction.

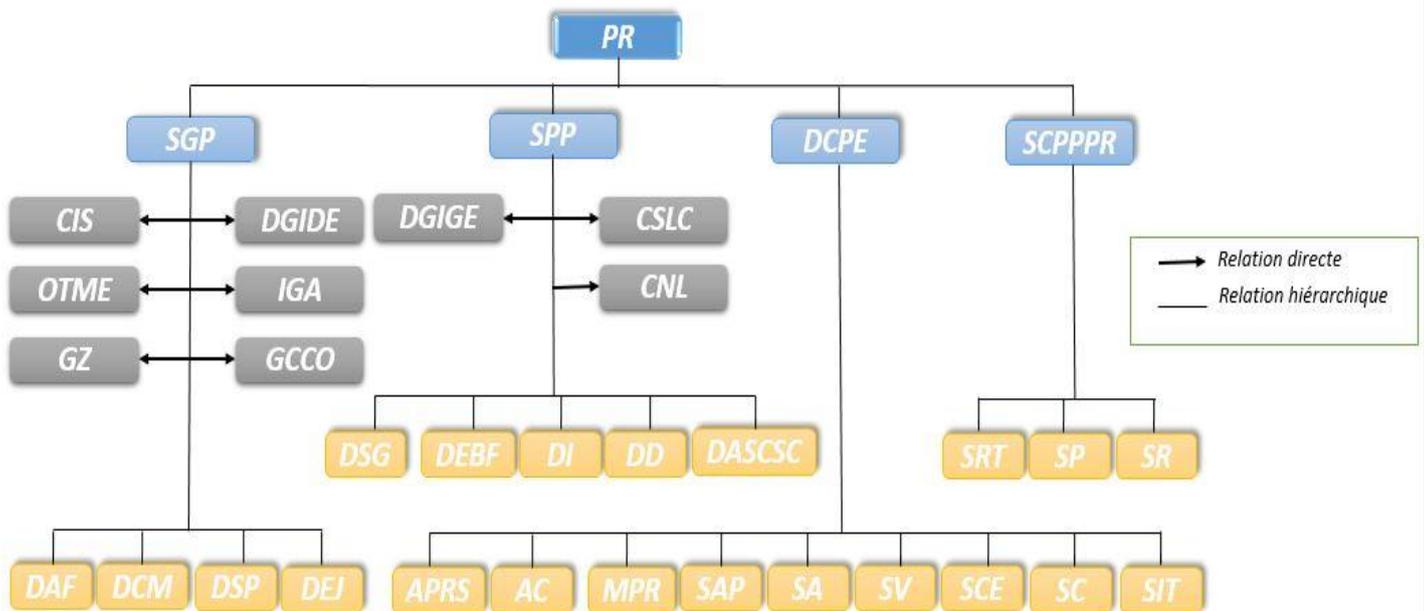
Le Secrétaire à la Communication est le porte-parole du Président de la République. Il est chargé de préparer les allocutions et autres discours du Président de la République, d'assurer la communication externe de la Présidence de la République et de faire la synthèse de la presse

écrite et audiovisuelle à la haute attention du Président de la République. Il assure également les relations avec les médias et les attachés de presse nationaux et ceux des Représentations étrangères en publiant les communiqués de presse de la Présidence de la République.

Le Secrétaire à la Communication dispose d'un Service Radio –Télévision, d'un Service Presse écrite et d'un Service Rédaction.

Donc, nous avons les informations nécessaires afin de pouvoir effectuer une analyse approfondie concernant l'Administration et la finance de cette Institution. Par ailleurs, il est essentiel de présenter un organigramme simplifié de la Présidence de la République de Madagascar afin de récapituler cette section.

La structure de la Présidence de la République est alors comme suit :



GRAPHIQUE 2 : Organigramme simplifié de la Présidence de la République de Madagascar

Source : Investigation personnelle suivant le décret n° 2003-1126 du 16 décembre 2003 portant sur l'organisation de la Présidence de la République

La Présidence de la République se présente ainsi. Nous pouvons à présent effectuer une discussion concernant la gestion des dépenses publiques de cette Institution.

Section 2 : Analyse de l'Administration et des finances de la Présidence de la République de Madagascar

Dans la loi des finances prévue pour l'année 2016, les dépenses de la Présidence de la République de Madagascar représentant plus de 0.9% du budget général a augmenté de 11 088 266 000 Ariary par rapport à celles de 2015 soit une hausse de 226% des recettes contre une hausse de 52% des dépenses. La prévision de 2017 ferait encore l'objet d'une augmentation d'environ 2 382 251 000 Ariary soit de 15% par rapport à 2016.

1. L'administration de la Présidence de la République de Madagascar

S'agissant de la théorie wébérienne fondé sur la concentration de l'autorité et l'unité de commandement pour assurer une gestion efficace, elle est pratiquée par la Présidence de la République de Madagascar par le biais des lois et règlements régissant l'autorité des dirigeants. La légalité rationnelle de Weber est alors mis en place afin d'atteindre les objectifs fixés par l'Etat.

Par ailleurs, la mise en place de la politique générale de l'Etat est déjà une option vers la nouvelle gestion publique visant à améliorer l'efficacité de l'Etat en adaptant mieux l'offre de services publics aux besoins des usagers. Les trois idéal-typiques notamment le modèle efficient, le modèle de la flexibilité organisationnelle et le modèle qualitatif sont déjà existants au sein de cette Institution grâce aux quatre Secrétariats au sein de la Présidence de la République de Madagascar. La Direction Générale de l'Inspection Générale d'Etat, le Conseil Supérieur de Lutte contre la Corruption sont des exemples concrets de l'application du modèle de la NGP.

2. Les finances de la Présidence de la République de Madagascar

D'abord, Les dépenses de cette Institution devient exorbitantes si on enlève les 6 milliards d'ariary, destinés pour le solde des agents travaillant au sein de la Présidence de la République, sa dépense pour l'année prochaine sera, exactement, de 257 429 203 ariary par jour.¹⁸ Le citoyen se demande comment pourra-t-on dépenser une telle somme dont le Président

¹⁸ Annexe 2 de la LFI 2016 de Madagascar

et ses conseillers sont les seuls à détenir le secret. Les députés ont aussi confirmé en même temps pour que tous les membres de l'Exécutif ainsi que ceux de toutes les Institutions de Madagascar mènent un train de vie de roi et en premier lieu, la Présidence de la République. Cette dernière a un budget total d'un peu plus de 100 milliards d'ariary comprenant un peu moins de 7 milliards d'ariary de solde. La plus grande partie de cette somme a été englobée dans des dénominations telles que les indemnités, les biens et services, les transferts pour le budget total de fonctionnement de 64 milliards d'ariary et encore d'autres intitulés tels les investissements internes ou externes pour un total d'un peu moins de 30 milliards d'ariary. Evidemment, beaucoup aimeraient connaître les missions tant à l'intérieur du pays qu'à l'étranger qui feront gagner à l'ensemble des membres et agents de la première Institution de la République l'opportunité de 16,5 milliards d'ariary. Normalement, on ne peut pas convertir en monnaie ces missions si on n'a pas déjà une liste de missions préalablement établie et jamais, on ne se réfère aux réalisations de l'année précédente dans ce cas précis. Pourtant, c'est ce qui a été déclaré.

Ensuite, parlant des investissements externes qui auront un budget de 22 milliards d'ariary alors que le Ministère d'Etat chargé des projets présidentiels, de l'aménagement du territoire et de l'équipement a, à lui seul, un budget annuel de 206 milliards d'ariary comprenant un peu moins de 9 milliards d'ariary de solde et 10 milliards d'ariary de fonctionnement. Pour un calcul vite fait, le total du budget d'investissement s'élève à un peu plus de 187 milliards d'ariary, 512 millions d'ariary à dépenser chaque jour, même les samedis et dimanche. Et d'où donc cette incompréhension.

L'année prochaine c'est-à-dire en 2017, le Gouvernement mise sur une croissance de 4,5%, contre 3,2% du PIB cette année, et une augmentation de certains impôts et des recettes douanières pour remplir les caisses de l'Etat. Alors que les députés de l'opposition menaçaient de voter contre ou d'interdire la séance, un revirement de situation a eu lieu et finalement, le texte a été adopté sans amendements. Les députés demandaient d'abord un rééquilibrage des dépenses publiques. Ils soulignent notamment que dans la loi de finances, la Présidence obtient près de 100 milliards d'ariary, environ 28 millions d'euros. C'est trois fois plus que la somme allouée à l'Assemblée nationale par exemple.

Entre autre, les députés réclamaient la gestion du fonds de développement des régions. De l'argent qu'ils veulent utiliser pour concrétiser leurs promesses de campagne. Enfin, l'attribution de véhicules tout-terrain a refait surface. Les députés réclament ces voitures depuis plusieurs mois.

Pour eux, il ne s'agit pas de chantage, mais d'un droit légitime. Finalement, ils n'auront pas les voitures, mais obtiennent la promesse de pouvoir gérer le fonds de développement des régions. Quant aux soucis concernant la loi de finances elle-même, ils semblent oubliés. Alors que plusieurs élus affirmaient qu'ils étaient contre ce texte, en définitive, la loi a été votée sans amendements. En guise d'explication, les députés de l'opposition disent qu'ils ne veulent pas être accusés d'entraver le bon fonctionnement de l'Etat. Ce genre de comportement n'aurait jamais dû exister si la gestion des dépenses publiques fonctionnait normalement. Il va falloir alors creuser plus loin si on veut mieux élucider les causes et les moyens afin de réduire ces dépenses excessives de la Présidence. Donc, Nous avons pu constater que les finances de la Présidence représentent un gaspillage élevé par rapport à son efficacité. Ainsi, faut-il alors diminuer ces dépenses exorbitantes sources d'inefficacité de l'Institution.

Chapitre 4 : Discussions

Dans ce présent chapitre, nous allons voir en premier lieu l'application des principes budgétaires et de l'exécution budgétaire. En second lieu, notre étude va se porter sur la gestion rationnelle des dépenses publiques et la bonne gouvernance de ces dernières et enfin la facette économique des dépenses de la Présidence de la République de Madagascar.

Section 1 : l'application des principes et de l'exécution budgétaire

1. L'application des principes budgétaires

La pratique des principes budgétaires doit être effective dans un exercice budgétaire. Mais les exceptions peuvent avoir lieu.

Dans le cadre du principe de l'annualité budgétaire, pour le cas de la Présidence, il est parfois nécessaire que l'on accorde des dérogations qui excèdent l'année budgétaire. Cela s'impose notamment pour le développement des investissements de l'État. Dans les longs travaux, la taille de ces travaux exigeait de dépasser le cadre annuel. Les politiques économiques keynésiennes de planification ont également aidé à dépasser ce cadre annuel. De plus, l'utilisation du budget de programme œuvrant à moyen terme par cette Institution afin de parfaire ses projets ont fait que le budget des moyens soit insuffisant.

Parlant du principe de la spécialité budgétaire, il se peut que l'activité de la Présidence soit strictement confidentielle pour diverses raisons que ce soit. C'est le cas des fonds spéciaux comme les services secrets. Nous pouvons prendre le recrutement du personnel des cabinets de la Présidence comme exemple.

S'agissant l'unité et l'universalité, elles sont respectées par ce pouvoir Institutionnel et ne présentent aucune particularité méritant d'être traitée.

Par contre, la sincérité budgétaire fait l'objet d'une remise en question puisque la loi des finances contenant le budget général de l'Etat doit passer au niveau du Président de la République avant la promulgation c'est-à-dire sa publication dans le journal officiel.

On peut également noter un sixième principe, celui de l'équilibre budgétaire qui impose aux collectivités locales d'établir un budget équilibré tant en fonctionnement qu'en investissement. L'Etat lui fait exception à cette règle puisqu'il peut présenter son budget c'est-

à-dire la loi de finance en déficit alors le déficit budgétaire de la Présidence n'est pas une violation à la loi bien que l'idéal reste toujours l'équilibre entre les recettes et les dépenses.

2. L'application de l'exécution budgétaire

L'exécution budgétaire de la Présidence est guidée par le processus de programmation budgétaire suivant le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et le Document d'Orientation et de l'Exécution Budgétaire (DOEB).

D'une part le CDMT ou encore la budgétisation pour le moyen terme est utilisé par la Présidence tout comme les Ministères. Avec un cycle budgétaire annuel, les initiatives d'une politique nouvelle ont très peu de chance d'être mises en œuvre dans leur totalité puisque le besoin pour un programme particulier peut changer avec le temps, des dépenses inutiles peuvent être faites année après année, laissant des fonds insuffisants pour répondre aux besoins et aux priorités plus urgents. Il y a aussi le fait que de nombreux aspects de la budgétisation requièrent une durée allant au-delà d'une année. Par exemple, lorsqu'on planifie pour des projets de dépenses de capitaux à grande échelle ou pour la restructuration substantielle d'agences impliquées dans l'exécution des services, la période de planification s'étend sur un certain nombre d'années.

L'objectif d'un CDMT est d'indiquer le volume de ressources financières qui sera nécessaire pendant le moyen terme généralement entre trois et cinq ans afin d'exécuter des programmes existants. Le concept de CDMT diffère de la budgétisation pluriannuelle qui implique des crédits fixes pour un certain nombre d'années budgétaires.

L'utilisation de ce CDMT ainsi que du DOEB devrait représenter un atout pour l'Etat en vue de la sincérité budgétaire exigeant la gestion licite du compte de chaque institut. Néanmoins, dans le monde du travail, gérer le temps est souvent difficile à réaliser. Pendant l'application de la procédure normale d'exécution des dépenses publiques, nous avons remarqué beaucoup de gaspillage de temps surtout durant l'engagement et la quatrième phase du processus budgétaire. D'un côté, les dossiers sont remis au Contrôle Financier pour l'obtention d'une « visa » et c'est après trois jours ou bien une semaine qu'ils reviennent. C'est le problème au niveau de l'engagement

D'un autre côté, pendant la quatrième phase du processus budgétaire, la vérification d'un dossier par le Comptable assignataire pour pouvoir effectuer un paiement peut prendre un mois et même plus.

Cette mauvaise gestion temporelle appelée lenteur administrative pourrait augmenter le risque de corruption. De plus, elle peut autant réduire l'efficacité technique de l'Institution au niveau des services faits dans le temps. La Présidence fait également partie de ces Institutions.

Section 2 : L'Administration et la bonne gouvernance des dépenses publiques

D'abord, il est annoté que la bonne gouvernance et la bonne gestion sont deux notions différentes. La première fait référence à la bonne organisation tandis que la seconde dépend de chaque individu. Ainsi, nous allons présenter ces deux points un à un afin que les problèmes au niveau de la gestion des dépenses publiques soient bien définis et que l'on puisse ensuite déduire les moyens les plus adéquats pour réduire les dépenses de la Présidence de la République de Madagascar.

1. Les problèmes constatés en matière d'Administration

Comme nous avons susmentionné, les problèmes constatés en matière d'Administration concernent le personnel et ses tâches respectifs. La source principale de ce problème est la concentration du pouvoir. Vient ensuite les problèmes de compétence du Personnel. Pour élucider ces problèmes, nous allons alors les exposer dans cet ordre.

1.1. Problème de concentration du pouvoir

Parlant de concentration du pouvoir, on constate que la cause des dépenses excessives de la Présidence est due à l'importance de ses tâches. En effet, certains projets tels que l'organisation des sommets ne devraient pas faire partie de ses rôles puisque d'après la Constitution, la Présidence joue le rôle de l'arbitre. Cette activité dépasse déjà le domaine de fonction de la Présidence et ne fait par conséquent qu'augmenter les dépenses de cette Institution.

En d'autre terme, les dépenses de ce pouvoir constitutionnel doit être strictement limitées aux dépenses de fonctionnement sauf cas de force majeure c'est-à-dire en cas d'urgence.

En fait, les dépenses d'investissement de la Présidence seulement au premier semestre de cette année sont environ 12 milliards d'ariary.

De plus, avec les lourdes tâches du personnel, ils doivent percevoir des avantages sociaux, indemnités et autres transferts d'élevant jusqu'à 63.76 milliards d'ariary. Ce montant correspond à 63.21% des dépenses totales de cette Institution. De ce fait, une variation à la baisse de seulement 30% de ces dépenses hors solde entrainera une diminution allant

jusqu'à 18.53 milliards d'ariary des dépenses totales passant de 100.27 milliards d'ariary à 81.74 milliards d'ariary.

Or, la Présidence peut seulement confier ses projets au Ministère concerné qui sont plus expérimentés en la matière avec un coût moindre. Dans ce cas, la Présidence suit seulement de prêt l'exécution du projet.

1.2. Compétence

Les problèmes empêchant la pratique de la gestion rationnelle des dépenses en matière d'Administration est le manque de compétence du personnel. Il est dû à la modalité de recrutement de sorte que c'est le Président qui engage ceux à qui il veut collaborer entraînant l'incompétence de certain membre du personnel. Par conséquent, l'incompétence du personnel entraîne une incapacité dans la prise de décision de gestion en matière de dépenses publiques. La hausse de ces dernières est alors à cause de l'incompétence du personnel. Donc, la manière de réduire les dépenses publiques est alors de réévaluer les compétences du personnel afin de pouvoir donner des formations relatives aux lacunes constatées.

. D'autres constats, un système de transfert de compétences incomplet et embrouillé peut avoir lieu. Aussi, le déficit quantitatif et qualitatif périodique des ressources humaines disposées par cette Institution peut également être la cause des dépenses publiques élevées.

Si tels sont les problèmes au niveau de l'Administration, que peut-on dire de la bonne gouvernance des dépenses publiques ?

2. La bonne gouvernance des dépenses au sein de la Présidence

2.1. La lenteur administrative

La lenteur administrative fait référence à la vitesse dont chaque tâche soit effectuée. Lenteur administrative puisque les agents de l'Etat ont tendance à ralentir les travaux qu'ils effectuent entraînant une perte très remarquable au niveau des dépenses publiques.

En plus, cette lenteur administrative engendre la hausse des corruptions. Le taux d'investigation de cette corruption est passé de 22% à 30% de 2015 à 2016.

2.2. Le contrôle

Le Contrôle financier dépend de la Présidence de la République d'après le décret n°2003-718 du 1er juillet 2003 et est placé sous la tutelle et le contrôle technique du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget. La demande d'engagement est soumise au Contrôle financier qui donne son visa sur le titre d'engagement financier (TEF). Pour accélérer le visa, un guichet unique du Contrôle financier est mis en place dans les locaux du Ministère concerné. Le dossier accepté est théoriquement retiré au plus tard le lendemain avec visa. Dans le cas où le dossier n'est pas accepté, les rectifications sont, séance tenante, discutées et expliquées de façon à permettre à l'Ordonnateur concerné de revenir à bref délai pour déposer le dossier rectifié. Il résulte de ce mode de fonctionnement que les rejets sont très rares. Le Contrôle financier n'en tient d'ailleurs pas la statistique, pas plus que des dossiers pour lesquels une rectification est demandée. La rapidité de traitement imposé au Contrôle financier n'est pas nécessairement compatible avec un examen approfondi du dossier ; cependant, le délai peut être dépassé pour les dossiers nécessitant un examen approfondi comme les marchés publics.

Le Contrôle financier dispose de pouvoir étendu, mais, dans les faits, est limité au niveau de l'engagement. Il s'agit essentiellement d'un contrôle du formalisme, liste des pièces, existence de crédits, calculs, ... alors que les irrégularités se situent le plus souvent au niveau du service fait. Le Contrôle financier ne le réalise que par exception, sauf dans le cas des travaux, alors que le contrôle du service fait est le problème majeur de la chaîne de la dépense. Le Contrôle financier conserve néanmoins la possibilité de demander, au moment de l'engagement, un visa de validation qui devra être donné après examen du service fait.

De ce fait, la Présidence a sous son égide toutes les opérations effectuées par l'Administration publique. Alors, les activités qu'elle exerce pour son compte ne seront contrôlées que par elle-même influençant les décisions de gestion de cette dernière en matière d'exécution des dépenses.

Si on veut alors une bonne gouvernance des dépenses, il faut à tout prix engager une autorité compétente indépendante de l'Etat et des partis politiques afin de garder la transparence budgétaire et parvenir à notre fin qui est la baisse des dépenses publiques.

Aussi, la structure et les fonctions de la Présidence de la République doivent être claires aux yeux du public tout comme les prérogatives des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en matière de finances publiques.

En matière de décision et de gestion, elles doivent être claires et rendues publiques d'après le principe de la transparence budgétaire.

2.3. Problème de transfert

Le problème de transfert est un problème courant au sein de l'Administration publique. Il est dû à la lenteur des procédures administratives tentant les responsables à détourner les deniers publics. Ceci est contradictoire à l'annexe 2 de la LFI qui présume que le taux de l'exécution budgétaire est de 98% cette année. Par contre, nous avons constaté qu'entre chaque procédure d'exécution budgétaire, il y a un grand laps de temps. Ce problème nuit la bonne gouvernance et empêche la gestion rationnelle des dépenses publiques.

Bref, tels sont les particularités et les problèmes constatés au niveau de la Présidence en terme de gestion des dépenses publiques. Nous allons continuer avec la facette économique des dépenses publique où nous évaluerons les thèses de nombreux auteurs afin de détecter la thèse qui correspond le mieux à notre finalité qui est la réduction des dépenses de la Présidence de la République de Madagascar.

Section 3 : Facette économique des dépenses publiques de la Présidence de la République de Madagascar

1. La loi d'évolution de Wagner

D'après la loi d'évolution de Wagner, on peut expliquer le développement des dépenses publiques par le biais de l'analyse des déterminants du rôle de l'Etat. Il s'agit des études positives des déterminants des dépenses publiques en longue période. Cette loi de l'extension croissante de l'activité publique et de l'Etat, d'après laquelle les dépenses publiques ont tendance à croître relativement plus vite que les dépenses privées, par suite des effets de l'industrialisation nous mène à la formulation mathématique simple consiste à relier le rapport Dépenses publiques sur PIB au revenu par tête. Cette loi d'évolution est confirmée pour le cas particulier que nous avons choisi d'étudier puisque la dépense de la Présidence ne cesse d'augmenter si on ne parle que de ces deux dernières années. Wagner explique cette évolution des dépenses par deux facteurs qui sont les causes sociologiques ou politiques d'un côté et les causes technologiques d'un autre côté.

D'une part, les dépenses évoluent à cause des raisons sociales et politiques puisque le Gouvernement élu essaie de satisfaire les attentes des électeurs. Par exemple, on peut constater une augmentation des salaires après l'arrivée d'un homme au pouvoir.

D'autre part, Les technologies influent les dépenses publiques par l'industrialisation et le développement économique nécessitant plusieurs activités. Selon une interprétation démocratique courante, la croissance de l'État est liée à la croissance du revenu national. Dans de nombreux travaux cette interprétation a été élaborée sous l'angle de la demande de services publics en s'inspirant de cette fameuse loi énoncée par Adolphe Wagner.

Nous allons nous référer à la loi des finances afin de mieux observer l'application numérique de cette théorie. En 2015, le PIB du pays a été aux environs de 9.9 milliards de dollars¹⁹ soit à 26 255 milliards d'Ariary. D'autre part, les dépenses publiques s'élevaient à 8 595 869 155 000²⁰ Ariary.

Le rapport dépenses publiques et PIB est alors à 32.73% en 2015. En 2016, ce ratio a diminué jusqu'à 29.5% avec un PIB de 9.5 milliards de dollars ou encore de 28 500 milliards

¹⁹ Graphique 3

²⁰ Annexe 4 de la LFI 2016

d'Ariary et de dépenses publiques de 8 405 895 980 000 Ariary. De ce fait, durant ces deux dernières années, les dépenses publiques globales ont diminuées.

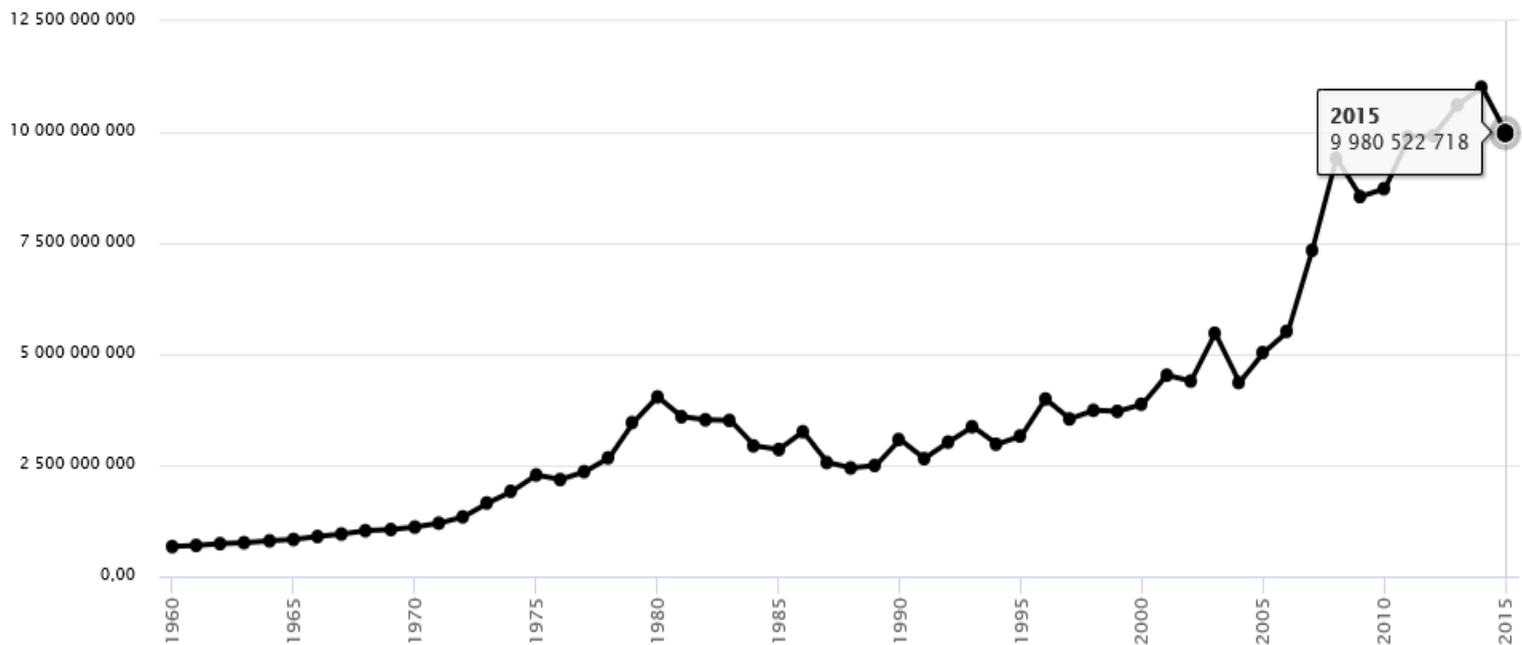
Cependant, malgré cette baisse du total général des dépenses, on constate une hausse très remarquable des dépenses de la Présidence passant de 66 333 980 000 Ariary en 2015 à 100 876 196 000 en 2016. Soit une hausse de plus de 52.07% en une seule année. La principale cause de cet accroissement n'est pas au niveau des dépenses de solde c'est-à-dire les salaires puisque ces derniers ne représentent que 9.3% des dépenses publiques. De plus, le salaire est une dépense de fonctionnement que l'on ne peut négliger pour le bon fonctionnement de ce pouvoir constitutionnel. Toutefois, c'est au niveau des opérations courantes hors solde et les investissements que l'on remarque une somme excessive. D'une part, les opérations courantes composées par les biens et services, les indemnités et les transferts représentent 63 764 608 000 Ariary soient 63,21% des dépenses totales de cette Institution. D'autre part les investissements de la Présidence représentent 22,46% du budget alloué à cette Institution cette année.

Ainsi, pour diminuer les dépenses de la Présidence, c'est principalement au niveau des dépenses hors solde et les investissements qu'il faut agir. Pour ce faire, il va falloir réviser les tâches des agents de l'Etat y travaillant afin que leurs dépenses hors soldes soient réduites. De plus, l'investissement de la Présidence est limité à la garantie de l'indivisibilité de la République, à l'arbitrage du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, à l'indépendance nationale et à l'intégrité territoriale. Aussi, elle veille à la sauvegarde et au respect de la souveraineté nationale tant à l'intérieur qu'à l'extérieur et est le garant de l'Unité nationale.²¹De ce fait, les investissements hors de ces rôles ne devraient être acceptés.

Nous pouvons constater dans le graphique ci-dessus l'évolution des valeurs ajoutées créées par le secteur privé. Néanmoins, Cette évolution n'avance pas à grand-chose tant que les dépenses publiques ne soient pas réduites toujours d'après la thèse de Wagner.

²¹Constitution

PIB (\$US courant), Madagascar



Perspective monde, date de consultation: 23/10/2016, source: Banque mondiale

Graphique 3 : Evolution du PIB de Madagascar de 1960 à 2015

Source : Banque mondiale 2016

Donc, si on se réfère aux travaux de Wagner, le moyen de diminuer les dépenses de cette Institution est de réduire d'un côté les dépenses hors solde non liées aux besoins fondamentaux de la population ainsi que les dépenses correspondantes aux promesses effectuées lors de la campagne électorale puisque les deniers publics doivent être utilisés d'une façon rationnelle pour garantir l'intérêt général.

2. Les autres théories

2.1. L'application de la thèse de Peacock et Wiseman

Puisque PEACOCK et WISEMAN ont remarqué qu'en période de crise, les contribuables refusent de payer l'impôt alors que les dépenses publiques d'augmenter. Par rapport à notre cas particulier, les dépenses liées à la Présidence ont augmenté de 34.54 milliards d'ariary alors que les recettes se sont seulement accrues de 11.08 milliards d'ariary. Par conséquent, l'effet de déplacement a lieu entraînant une hausse du rapport dépenses publiques et PIB.

Néanmoins, l'absence de théorie du comportement fiscal collectif remet en cause le caractère scientifique de l'analyse. Elle se contentera d'un statut empirique et intuitif.

2.2. Les approches individualistes

Les approches individualistes sont fondées sur l'idée que l'activité de l'Etat et les dépenses publiques s'expliquent par le jeu des comportements individuels fondés sur les notions de rationalité et d'utilité; il s'agit donc d'une interversion des principes de l'homo oeconomicus à l'analyse des dépenses publiques. Les agents de l'Etat travaillant au sein de la Présidence sont rationnels c'est-à-dire à la recherche du maximum de profit. Ainsi, pour savoir comment réduire les dépenses de la Présidence, il va falloir une auto révision de la priorité qui est l'intérêt général, les attributions telles dictées par la loi et leur droit.

Toutefois, Le courant théorique du Public Choice avec son approche individualiste de l'Etat a développé que malgré le fait que les dépenses publiques dépendent d'un calcul et d'un raisonnement comparant coûts et avantages, les hommes tentent de réaliser leurs objectifs. Ainsi, l'homme politique a pour but l'accès ou le maintien au pouvoir. Afin d'y parvenir, il tend à multiplier les actions de redistribution et d'équipements publics. Par ailleurs, l'accroissement des dépenses publiques ne correspond pas à l'intérêt général, mais à des intérêts particuliers.

En d'autre terme, les dépenses publiques sont, d'après le courant du Public Choice prévues pour l'intérêt des dirigeants. C'est la raison de laquelle le théorème d'impossibilité d'Arrow a été envisagé. En conséquence, si nous voulons diminuer les dépenses de la Présidence, il faut que l'entité de contrôle soit strictement indépendante de l'Etat.

Néanmoins, Keynes n'a pas posé le problème d'excès de dépenses publiques comme étant une difficulté. D'après lui, l'équilibre n'est pas essentiel tant que le plein emploi soit réalisé. C'est John Maynard Keynes qui est à l'origine de ce que l'on va appeler « la théorie du déficit systématique ». Pour cet auteur l'équilibre économique est plus important que l'équilibre budgétaire. Le budget n'étant qu'un instrument au service de l'économie on pourra utiliser « l'effet multiplicateur de la dépense » pour rétablir l'équilibre économique. En bref, l'augmentation des dépenses et donc le déficit provoqué va permettre de relancer l'économie et lorsque l'équilibre économique sera rétabli l'équilibre budgétaire suivra.

Au terme de ce chapitre, il s'avère important de noter que la loi de Wagner a été bien appliquée pour notre cas particulier conduisant à trouver les points sur lesquels il faut agir pour diminuer les dépenses de la Présidence. Cependant, d'après la loi de l'impossibilité d'Arrow, l'intérêt général n'est pas possible parce que les agents de l'Etat sont à la quête de

leur intérêt personnel y compris le personnel de la Présidence. Donc, pour une gestion rationnelle des dépenses, on peut conclure suite à cette présente partie que c'est principalement à travers l'instauration d'une autorité autonome chargée du contrôle financier de la Présidence que l'on puisse mener une dépense publique comprimée.

CONCLUSION

Les finances publiques sont au cœur de la décision politique. Elles constituent un des principaux leviers de l'action publique et expriment des choix de société. Ainsi, par l'impôt et les dépenses, les acteurs publics pèsent sur la croissance économique, la répartition des ressources et le développement de certains secteurs. Leur périmètre s'est accru avec le champ de l'intervention publique. Avant, le rôle de l'Etat s'est limité aux fonctions régaliennes mais aujourd'hui les finances publiques concernent tous les domaines de l'action publique. Les finances publiques sont intimement liées aux théories économiques relatives à la gestion rationnelle ainsi qu'à l'Administration publique.

D'abord, Les théories relatives aux finances publiques ainsi que l'organisation et la description des différents intervenants et acteurs du budget ont été présentées afin d'apercevoir ce qui devrait être c'est-à-dire la gestion des dépenses publiques que les Institutions de l'Etat devraient effectuer. Nous avons également exposé un à un les principes budgétaires et la procédure d'exécution budgétaire pour mieux comprendre le point de vue légal de la gestion des dépenses publiques.

Ensuite, nous avons considéré la Présidence de la République de Madagascar joue c'est-à-dire son organisation, sa mission, son Administration et sa finance afin de mieux appréhender l'abus qui pourrait avoir lieu.

Parmi les théories que nous avons distinguées, nous avons pu remarquer que s'agissant des principes budgétaires, c'est le principe de la spécialité budgétaire avec l'utilisation des fonds spéciaux qui distingue la Présidence de la République de Madagascar.

En matière d'Administration, le problème de concentration du pouvoir ainsi que la compétence du personnel sont source de l'augmentation des dépenses de la Présidence. En d'autre terme, l'amélioration de la décentralisation et le perfectionnement des formalités de recrutement sont nécessaires afin d'assurer la bonne gestion des dépenses publiques. La déconcentration particulièrement exige la division de travail permettant de diminuer les couts et par conséquent les charges. Par conséquent, le modèle de la nouvelle gestion publique avec son principe de la séparation des rôles entre le politique et l'Administration est le mieux pour cette Institution.

En matière de bonne gouvernance, la lenteur administrative, le problème de contrôle et ce au niveau du transfert pénalisent la gestion des dépenses publiques. En effet, la source de la bonne gouvernance est l'amélioration des procédures au niveau de chaque échelon.

Parlant de la facette économique, il s'avère important de noter que la loi de Wagner a été bien appliquée pour la Présidence de la République de Madagascar conduisant à trouver les points sur lesquels il faut agir pour diminuer les dépenses de la Présidence. Cependant, d'après la loi de l'impossibilité d'Arrow, l'intérêt général n'est pas possible parce que les agents de l'Etat sont à la quête de leur intérêt personnel y compris le personnel de la Présidence. Donc, pour une gestion rationnelle des dépenses, on peut conclure que c'est principalement à travers l'instauration d'une autorité autonome chargée du contrôle financier de la Présidence que l'on puisse mener une dépense publique comprimée puisque cette Institution prend en charge des contrôles financiers des organismes publics même des contrôles de son propre compte.

Ainsi, le moyen de réduire les dépenses publiques de la Présidence de la République de Madagascar est d'assurer le bon fonctionnement de ces deux variables notamment l'Administration et la bonne gouvernance au sein de cette Institution. Nous pouvons conclure que si les recommandations que nous avons avancées seront mises en œuvre, nous aurons contribué à une réduction des dépenses publiques de la Présidence de la République de Madagascar.

Cependant, les conséquences de cette baisse de dépenses au niveau du comportement du personnel de l'Administration n'ont pas été approfondies dans cette étude et mérite d'être tenus compte afin d'assurer la motivation du personnel.

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Graphique 1 : organigramme simplifié de la Direction Administrative et Financière de la Présidence	39
Graphique 2 : Organigramme simplifié de la Présidence de la République de Madagascar ...	41
Graphique 3 : Evolution du PIB de Madagascar de 1960 à 2015	55

BIBLIOGRAPHIE

- Cadre théorique
- ❖ André BERNARD, Politique et gestion des finances publiques : Québec et Canada, Presses de l'Université du Québec, 1992
- ❖ Jeannot RAMAMBAZAFY, Madagascar 2014-2016 sous le sceau de Lucifer
- ❖ Milagros CABALLERO, Les dépenses publiques des notables des cités en Hispania Citerior sous le Haut-Empire, Revue des Études Anciennes, 1997
- ❖ Pierre CLICHE, Gestion budgétaire et dépenses publiques, Presses de l'Université de Québec, 2009
- ❖ Sébastien GUEX, Argent de l'Etat : Parcours des finances publiques au XXe siècle, Les livres politiques, 1998

- Cadre juridique
- ❖ Circulaires instituant la procédure d'exécution du Budget de l'Etat et de la gestion des crédits
- ❖ Décret 2005-003 du 04 Janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics
- ❖ Décret n° 2004-570 du 1er Juin 2004 fixant les attributions du MEFB, ainsi que l'organisation générale de son Ministère
- ❖ Décret n° 2004-571 du 1er Juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique
- ❖ Décrets et arrêtés portant réglementation du marché public
- ❖ Décrets et arrêtés relatifs à la répartition des crédits et fixant l'exécution du budget général de l'Etat
- ❖ Instructions générales sur la Comptabilité des matières
- ❖ Loi n° 2004-006 du 26 Juillet 2004 portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
- ❖ Loi N° 2004-009 du 26 Juillet 2004 portant Code des Marchés Publics
- ❖ Loi N° 2004-032 du 26 Juillet 2004 fixant les principes fondamentaux régissant les organes administratifs d'inspection ou de contrôle
- ❖ Loi N°2015-050 du 29 Décembre 2015 portant loi de finances pour 2016
- ❖ Loi organique n° 2004-007 du 26 Juillet 2004 sur les lois de finances

- ❖ Loi organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances
 - ❖ Lois des finances annuelles
 - ❖ Politique général de l'Etat, 2014
 - ❖ Projet de loi N°024/2016 du 15 Juin 2016 portant loi de finances rectificative pour 2016
 - ❖ Règlement général sur les dépenses publiques
-
- Autres
 - ❖ Laza ANDRIANIRINA, 95% des dépenses publiques sont consommées au niveau du pouvoir central, Avril 2014
 - ❖ Rapport de la Banque mondiale, Gestion des dépenses publiques, octobre 2016
 - ❖ Rapport de la Banque mondiale, Mesure de la performance de la gestion des finances publiques en République de Madagascar selon la méthodologie, 2004
-
- Mémoires
 - ❖ Malala RAKOTOZAFINDRAINIBE, Amélioration de la gestion des finances publiques, 06 Novembre 2009
 - ❖ Nambinintsoa RAKOTONDRAMANANA, Amélioration du processus budgétaire des dépenses publiques, 23 Aout 2010
 - ❖ Ranja ANDRIANANJAVELO, Gouvernance budgétaire vus à travers la gestion des dépenses publiques, 18 Avril 2016

TABLE DES MATIERES

Remerciements	i
Sommaire	ii
Liste des abréviations	iii
Introduction	1
Partie I : Cadre conceptuel sur l'administration publique et les finances publiques	4
Chapitre 1 : Les finances publiques et l'Administration publique	4
Section 1 : L'Administration publique	4
2- Définition	4
3- L'évolution de l'Administration Publique	5
Section 2 : Généralité sur les finances publiques	8
6. Définition	8
7. L'évolution des finances publiques	8
7.1.Cadre politique	9
7.2.Cadre économique	10
7.3.Cadre financier	12
8. Les intervenants et acteurs	13
8.1.L'Ordonnateur	13
8.2.Le Comptable public	14
8.3.Les exceptions au principe de séparation des Ordonnateurs et des Comptables	14
9. Les dépenses publiques	16
9.1.La phase administrative	16
9.2.la phase Comptable	16
9.3.Théories	16
9.3.1. La loi de WAGNER	17
9.3.2. Les travaux de PEACOCK et WISEMAN	18
9.3.3. Les approches individualistes	19
9.3.4. Théorie keynésienne	19
Chapitre 2 : Les principes budgétaires et l'exécution budgétaire	21

Section 1 : Les principes budgétaires	21
4. Principe d'annualité budgétaire	21
4.1.Définition du principe	21
4.2.Justification du Principe	22
4.3. Fonctionnement du principe	22
4.4. Dérogations au principe d'annualité budgétaire	23
4.5.Aménagements du principe d'annualité budgétaire	23
4.6.Bouleversements de ce principe apportés par la LOLF	24
5. Principe de spécialité budgétaire	24
5.1. Origine	24
5.2.Limites	25
5.3. Changements apportés par la LOLF à ce principe	26
6. Principe d'unité budgétaire	27
6.1.Signification du principe d'unité budgétaire	27
6.2.Dérogations au principe d'unité budgétaire	27
7. Principe d'universalité budgétaire	28
7.1.Double acception du principe d'universalité budgétaire	28
8. Le principe de sincérité budgétaire	29
8.1.La sincérité des lois de finances	30
8.2.La sincérité dans l'évaluation	30
8.3. La sincérité des comptes de l'Etat	30
Section 2 : L'exécution budgétaire	32
4. L'élaboration du budget	32
4.1. Les phénomènes politiques	32
4.2.La conjoncture politique	32
4.3.Cadre économique	33
5. Exécution des recettes	35
6. Exécution des dépenses	35
Partie II : cadre empirique sur la gestion des dépenses publiques de la Présidence de la République de Madagascar.....	37
Chapitre 3 : Particularité de la gestion des dépenses de la Présidence de la République	37
Section 1 : Présentation de la Présidence de la République de Madagascar	37

1. Attribution	37
2. Organisation	38
Section 2 : Analyse de l'Administration et des finances de la Présidence de la République de Madagascar	43
1. L'administration de la Présidence de la République de Madagascar	43
2. Les finances de la Présidence de la République de Madagascar	43
Chapitre 4 : Discussions	46
Section 1 : l'application des principes et de l'exécution budgétaire	46
1. L'application des principes budgétaires	46
2. L'application de l'exécution budgétaire	47
Section 2 : L'Administration et la bonne gouvernance des dépenses publiques	49
3. Les problèmes constatés en matière d'Administration	49
3.1.Problème de concentration du pouvoir	49
3.2.Compétence	50
4. La bonne gouvernance des dépenses au sein de la Présidence	50
4.1.La lenteur administrative	50
4.2.Le contrôle	51
4.3.Problème de transfert	52
Section 3 : La facette économique des dépenses publiques de la Présidence de la République.....	53
1. La loi d'évolution de Wagner	53
2. Les autres théories	55
2.1.L'application de la thèse de Peacock et Wiseman	55
2.2.Les approches individualistes	56
Conclusion	58
Liste des illustrations.....	VI
Bibliographie.....	VII
Table des matières.....	IX

Synthèse

La gestion des finances publiques au niveau d'un pays est essentielle car elle représente un moteur du développement. Ainsi, il est prépondérant d'étudier comment diminuer les dépenses publiques qui est un élément des finances publiques. Tout au long de notre étude, la bonne gouvernance de l'Administration publique et la bonne gestion des finances sont les moyens que nous avons discernés afin de les réduire. Pour ce faire, nous avons pris la Présidence de la République de Madagascar comme étant un cas particulier car cette Institution se trouve au centre du pouvoir exécutif et son bon fonctionnement contribue intimement au bon fonctionnement de l'Administration Publique. Il s'agit de savoir comment peut-on diminuer les dépenses publiques de la Présidence de la République de Madagascar permettant la réalisation de ses tâches.

Mots clés : Finances publiques, dépenses publiques, Administration Publique, gestion rationnelle