

UNIVERSITE DE TOAMASINA
FACULTE DE DROIT DES SCIENCES ECONOMIQUES
ET DE GESTION

DEPARTEMENT D'ECONOMIE

MEMOIRE DE MAITRISE ES SCIENCES ECONOMIQUES

ANALYSE DE L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE
BUDGETAIRE DANS LE DOMAINE
DE FINANCES PUBLIQUES

Présenté et soutenu par :

Hismael CLINCIL

Promotion : 2005-2006

Sous la direction de :

*Monsieur : LEMIARY
Enseignant Chercheur
à l'Université de Toamasina
Encadreur Enseignant*

*Monsieur : Paul Gérard RAVELOMANANTSOA
Directeur Général de l'Institut
National de la Statistique
Encadreur Professionnel*

Date de soutenance : 13 Septembre 2008

Année : 2008

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	4
LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	5
INTRODUCTION	6
PREMIERE PARTIE : CONTEXTE DES FINANCES PUBLIQUES ET LES COLLECTIVITES PUBLIQUES.....	8
CHAPITRE I : VUE D'ENSEMBLE DU BUDGET ET DE LOI DE FINANCES.....	9
Section I : Présentation du budget et de loi de finances	9
Section II : Les formalismes budgétaires (Principes budgétaires)	16
Section III : L'établissement et l'exécution du budget.....	23
CHAPITRE II : PRINCIPE DU FONCTIONNEMENT DU BUDGET APPLIQUE A MADAGASCAR.....	32
Section I : Les différents types des documents du politique économique à Madagascar	32
Section II : Le budget de programme	35
Section III : L'exécution du budget de programme.....	39
DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET SON EFFICACITE	48
CHAPITRE I : LE MANIEMENT DES ACTIONS DE L'ETAT AU NIVEAU DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE.....	49
Section I : Les moyens d'actions financiers de l'Etat	49
Section II : L'application du code de bonne pratique en matière de transparence des finances publiques	56
Section III : Moyens d'actions financiers de l'Etat (cas de Madagascar durant la période de 2002-2007).....	62
CHAPITRE II : L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE	73
Section I : D'un budget classique à un budget économique.....	73
Section II : Les relations des deux instruments de la politique conjoncturelle	78
Section III : Les effets de la politique budgétaire.....	84
CONCLUSION	89
ANNEXES	91
BIBLIOGRAPHIE	101
LISTE DES TABLEAUX	102
TABLE DES MATIERES	103

REMERCIEMENTS

« La réalisation du présent mémoire témoigne la fin de notre cursus universitaire. Sans l'aide, le soutien, la contribution de nombreuses personnes citées ci-après, cet ouvrage n'aurait pas abouti à sa forme actuelle ».

C'est pourquoi, sincèrement et avec plaisir, nous adressons nos plus vifs remerciements à :

Tous les corps enseignants de la faculté de droit, des sciences économiques et de gestion de l'Université de Toamasina, en particulier à ceux du département d'économie, qui nous ont permis d'accéder à notre niveau actuel des connaissances théoriques.

Plus particulièrement, notre gratitude va à l'honneur de Monsieur **LEMIARY**, enseignant chercheur à la faculté de droit des sciences économiques et de gestion de l'Université de Toamasina notre enseignant encadreur qui, en dépit de ses lourdes responsabilités, a manifesté le plaisir de nous guider, de lire et relire le texte de notre ouvrage.

Nous remercions également Monsieur **Paul Gérard RAVELOMANANTSOA**, Directeur Général de l'Institut National de la Statistique, notre professionnel encadreur. Les conseils qu'il nous a fournis et le temps qu'il nous a consacré, nous ont été d'une grande utilité.

Nos remerciements vont également à Madame **Eulalie MISA**, chef de département de l'exécution du budget qui nous a permis d'effectuer nos recherches auprès de sa direction, et sans oublier les responsables de la documentation de MEFB, BANQUE MONDIALE, INSTAT, et MECI pour leurs accueils si courtois et chaleureux.

De même, nous ne pouvons pas omettre d'exprimer notre reconnaissance à nos parents, et en particulier à Monsieur **HOUSSEN** et à Madame **Nathalie BALBINOT**, pour leurs soutiens morales, financiers et matériels durant nos études.

Que tous ceux qui, de près ou de loin, nous ont aidés à la réalisation de ce mémoire trouvent ici l'expression de notre gratitude la plus profonde.

Hismaël CLINCIL

LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

BCM	: Banque Centrale de Madagascar
CDMT	: Cadre de Dépense à Moyen Terme
CGI	: Code Général des Impôts
CNM	: Commission Nationale de Marché
DCPE	: Document Cadre de Politique Economique
DSRP	: Document Stratégie pour Réduction de la Pauvreté
DTD	: Droit de Timbre Douanier
FMI	: Fonds Monétaire International
INSTAT	: Institut National de la Statistique
IPPTE	: Initiative des Pays Pauvre Très Endettés
IRCM	: Impôt de Revenus sur les Capitaux Mobiles
IRNS	: Impôt de Revenus Non Salariaux
IRSA	: Impôt de Revenus Salariaux et Assimilés
JIRAMA	: Jiro sy Rano Malagasy
MAP	: Madagascar Action Plan
MECI	: Ministère d'Economie de Commerce et d'Industrie
MEFB	: Ministère de l'Economie de Finance et de Budget
OCDE	: Organisme de Coopération et de développement Economique
OMD	: Organisation Mondiale des Douanes
PCOP	: Plan Comptable d'Opération Publique
PDP	: Programmes des Dépenses Publiques
PPP	: Partenariat Public Privé
PRMP	: Personne Responsable de Marché Publique
RPP	: Responsables Provinciaux de Programmes
SCN	: Système de Comptabilité National
SGDD	: Système Général de Diffusion des Données
SGS	: Société Générale de Sécurité
SIGFP	: Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SIGTAS	: Standard Integrated Government Tax Administration
SOA	: Services Opérationnels d'Activités

INTRODUCTION

L'étude des institutions financières apparaît comme le complément de prolongement de celle des institutions politiques. En pratique, ces deux catégories ont été si profondément mêlées dans l'évolution humaine qu'il est difficile de distinguer : démocratie et impôts, parlementarisme et budget se sont développés en même temps, en s'influençant réciproquement. Mélangeant, la science politique, l'histoire, la psychologie, la sociologie, les finances publiques se présentent comme une science de carrefour.

Avec l'importance des ressources qui sont à sa disposition, l'Etat a souvent la tentation d'agir directement sur certains domaines de l'activité économique. Donc, c'est à partir du XX^e siècle que l'activité systématique des composantes du budget de l'Etat a donné naissance à la politique budgétaire.

Durant la période classique, la règle d'or est l'équilibre strict du budget. Ce principe nécessitait en effet une limitation des dépenses et des ressources publiques. L'Etat doit uniquement assurer ses fonctions dites régaliennes.

Autrefois, le budget de l'Etat ne jouait pas de rôle économique. Il servait seulement à procurer des ressources à l'Etat afin d'assurer le bon fonctionnement des administrations. C'est seulement à partir de la crise des années 30 que les autorités économiques ont commencé à considérer le budget, ses dépenses et ses recettes, comme un instrument de la politique économique.

Par contre, l'accroissement du rôle dévolu à l'Etat présente des répercussions au niveau de son budget. L'importance de l'intervention de l'Etat dans le domaine économique et social tend au financier moderne à donner plus de poids aux effets du budget qu'au principe de l'équilibre on parle même du budget fonctionnel.

En effet, le budget qui est une traduction financière de la politique nationale, devient de plus en plus volumineux. La fixation de son montant relève de la compétence du gouvernement alors que son application exige une autorisation du peuple, du moins de ses représentants.

A la fin de la seconde guerre mondiale et sous la double impulsion de nécessités de la reconstruction et des analyses Keynésiennes, que les finances publiques sont devenues un instrument privilégié d'intervention des pouvoirs publics dans la vie économique et sociale.

Dans un pays comme la notre, les finances publiques détiennent une place non négligeable.

C'est pour cette raison que le Gouvernement malgache a déployé de nombreux efforts ; et plusieurs reformes ont été mis en œuvre dans le cadre d'une stratégie globale de

réduction de la pauvreté. Ainsi, la réforme des finances publiques constituent une des priorités pour la bonne gestion des affaires économiques afin que la stratégie de réduction de la pauvreté ait des impacts réels sur la population, donc une politique budgétaire efficace est alors indispensable. D'où l'objet de notre étude intitulé : « **ANALYSE DE L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE DANS LE DOMAINE DE FINANCES PUBLIQUES** »

L'étude a été effectuée à partir des collectes des données auprès de différents services : MEFB, MECI, BANQUE MONDIALE et INSTAT. Des enquêtes, des recherches et des interviews ont été aussi réalisées auprès des responsables concernés pour compléter les informations nécessaires.

Le travail est reparti en deux grandes parties :

La première partie intitulée : « **contexte des finances publiques et les collectivités publiques** » nous donne un vue d'ensemble du budget et de loi de finances et principe du fonctionnement du budget appliqué à Madagascar.

La deuxième partie intitulée : « **analyse de la politique budgétaire et son efficacité** » qui livre sur le maniement des actions de l'Etat au niveau de la politique budgétaire, et enfin l'efficacité de la politique budgétaire.

PREMIERE PARTIE : CONTEXTE DES FINANCES PUBLIQUES ET LES COLLECTIVITES PUBLIQUES

Les finances publiques ont pour objet d'exposer et d'analyser des règles fondamentales, les organes et les procédures qui permettent aux collectivités publiques de remplir toutes leurs attributions par des moyens financiers (l'entrée de recette et la destination des dépenses).

Parmi ces collectivités publiques, évidemment c'est l'Etat qui occupe la plus grande place et c'est surtout par rapport à lui que les finances publiques seront étudiées.

CHAPITRE I : VUE D'ENSEMBLE DU BUDGET ET DE LOI DE FINANCES

« Le domaine d'application de la notion du budget est très large .On parle indifféremment du budget d'une personne privée ou d'une personne publique (Etat, collectivités locales et établissements publics), d'une personne physique ou d'une personne morale ».

Toute fois, le même terme recouvre des réalités très diversifiées comme le montrera l'approche juridique de la définition des budgets publics, la notion du budget l'Etat, être aujourd'hui mise en parallèle avec celle de loi de finances

Section I : Présentation du budget et de loi de finances

§1 : La notion du budget et la loi de finances

Le budget a fait l'objet de plusieurs définitions dans le temps, chaque définition du budget reflète le régime politique de l'époque et le rôle du budget dans la vie administrative, économique et sociale de la nation.

A- Définition générale du budget

Le budget est défini comme le document dans lequel sont prévues et autorisées les ressources et les charges des organismes publics.

De ce précède il en découle trois (3) définitions du budget :

1- Définition formelle

« Le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles de l'Etat ou des autres services que les lois assujettissent aux mêmes règles »¹

Cette définition renvoie au cadre juridique des autorisations budgétaires et elle est purement comptable qui met l'accent sur les notions de prévision, d'autorisation préalable et d'annualité.

2- Définition matérielle

« Le budget est l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année civile, toutes les ressources et toutes les charges permanentes de l'Etat »²

Cette définition se réfère au cadre technique des autorisations budgétaires c'est-à-dire à la structure du budget.

¹ RAVELOJAONINA : Cours FINANCES PUBLIQUES, Université de Toamasina année : 2003-2004

² Op cit

3- Définition politique

« Le budget de l'Etat prévoit et autorise en la forme législative les charges et les ressources de l'Etat .Il est arrêté par le Parlement dans Loi de Finances qui traduit les objectifs économiques et financières du Gouvernement »¹

Cette définition indique que le budget est élaboré par le Gouvernement qui se rapproche et rappelle, d'une part l'aspect du budget de programme et d'autre part un moyen de politique économique

B- Définition de Loi de Finances

« La loi de Finances de l'année prévoit et autorise pour chaque année civile l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat »²

Les autorisations budgétaires sont données dans le cadre des « loi de finances » qui déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent.

Il existe trois (3) sortes de loi de finances :

- la loi de finances de l'année ;
- la loi de finances rectificative ;
- la loi de règlement.

1- La loi de finances de l'année ou « Budget de l'année »

La loi de finances de l'année est appelée aussi la loi de finance initiale, il s'agit du document prévisionnel et d'autorisation déjà évoqué dans ses rapports avec le budget de l'Etat et dont nous examinerons la présentation et le contenu. Elle représente la catégorie la plus importante de la loi de finances, et son existence conditionne celle des deux autres catégories qui ne pourront se situer que par rapport à elle, soit pour la modifier, soit pour entériner la manière dont elle aura été exécutée. Cette importance particulière est soulignée par le conseil constitutionnel pour lequel certaines règles constitutionnelles que l'on pourrait croire applicables à toutes les lois de finances comme la computation des délais ne visent en réalité que les lois de finances initiales

2- Les lois de finances rectificatives (LFR)

Les lois de finances rectificatives ont pour objectif de réajuster les montants de crédits inscrits dans la loi de finances initiale d'où sont appellations collectives budgétaires.

Les lois de finances rectificatives ont une double fonctions biens déterminé :

¹Gilbert ORSINI : FINANCES PUBLIQUES : Le budget de l'Etat, Edition Publisud, Paris 1989 page 51

² Op cit

- Une fonction de modification, seule les lois de finances rectificatives peuvent modifier en cours d'année les dispositions de loi de finances de l'année

- Une fonction d'approbation, et de ratification de mesure gouvernementale. Elle soumette obligatoirement à la ratification du Parlement toutes les ouvertures de crédits opérées par décret d'avance.

« Seule la première fonction paraît s'apparenter à la loi de finances initial en ce qu'elle semble respecter les droits du Parlement dont on sollicite l'accord si la nécessité ou l'opportunité implique d'ajouter (ou de retrancher) certaines dépenses, et certaines ressources ».

La deuxième fonction est beaucoup plus réductrice de droit pour le Parlement qui ne pourra qu'entériner des actes réglementaires déjà pris par le Gouvernement.

3- La loi de règlement (LR)

Elle achève le cycle budgétaire et permettra de constater les résultats financiers de l'année et d'approuver les différences survenues entre résultats et prévisions initiales. De plus elle entérine le montant des dépenses qu'ont été réellement effectuées par l'exécutif et le montant des recettes qu'ont été effectivement encaissées dans les caisses de l'Etat. Elle autorise aussi le transfert au compte permanent des découverts du Trésor le résultat de l'année. Toutes les découvertes budgétaires sont cumulées dans ce compte.

§2- Les composantes du budget

Dans la préparation des propositions des lois de finances, la politique générale du Gouvernement, doit être mentionnée au début de l'ouvrage par son exposé des motifs. Ensuite, on entre dans les détails par cadre budgétaire ou on comptabilise les actes autorisés à l'Etat, que ce soit au niveau du fonctionnement qu'au niveau de l'investissement.

A- Nature du budget

Comme le budget est défini, un acte prévu et autorisé les ressources et les charges des organismes publics, il existe deux (2) nomenclatures du budget :

1- Le budget de fonctionnement

C'est dans le budget de fonctionnement qu'on trouve la comptabilisation des ressources et des dépenses structurelles de l'Etat pour assurer le bon fonctionnement des administrations publiques et de toutes les activités dont l'Etat à la charge en permanence.

2- Le budget d'investissement

C'est un instrument entre les mains de Gouvernement pour assurer la mise en œuvre de la politique de son choix au développement économique du pays. Il est aussi l'expression des choix de stratégies de développement du Gouvernement en vue notamment d'honorer les promesses présidentielles.

B- Les différents cadres du budget

Comme les lois ordinaires, la loi de finances est précédée d'un exposé des motifs et de toutes les opérations inscrites dans la loi de finances qui sont réparties dans cinq (5) cadres distincts.

1- Cadre 1-Budget général de l'Etat

C'est la partie la plus volumineuse des cadres budgétaires parce qu'il retrace toutes opérations à caractère définitif de l'Etat.

2- Cadre 2-Budget Annexe

Les opérations financières des services de l'Etat non dotées de la personnalité morale sont inscrites dans le budget annexe. L'activité principale de ces services tend essentiellement à la production des biens ou des services donnant lieu au paiement des prix, ce qui veut dire qu'il exerce une activité commerciale.

3- Cadre 3-Les opérations des comptes particuliers du Trésor

Les opérations des comptes particuliers du Trésor sont consacrées aux opérations temporaires de l'Etat. Ils comprennent cinq (5) catégories de comptes qui sont :

- le compte du commerce qui retrace les opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services publics de l'Etat ;
- le compte de prêt qui retrace les prêts à long terme d'une durée supérieure à deux (2) ans consentis par l'Etat ;
- les comptes d'avances qui servent à la description des avances que le Ministre de Finance et /ou du Budget est autorisé à consentir dans la limite des crédits ouverts à cet effet ;
- le compte de participation qui décrit les opérations financières de l'Etat au capital des sociétés ou d'organismes nationaux ou étrangers ;
- les comptes d'investissements effectués par les ressources d'aides extérieures qui sont consacrées aux dépenses effectives relatives à des investissements ayant fait l'objet d'une convention et en recettes les prévisions constituées par les

organismes dépensiers de l'aide extérieure d'une part, d'autre part les remboursements des dépenses effectuées par ces même organismes.

4- Cadre 4-Les opérations sur fonds de contre-valeur et assimilés de dons et aides réceptionnées

Les comptes pour les opérations sur fonds de contre-valeur et assimilés de dons et aides réceptionnées sont enregistrés dans les écritures du Trésor.

Il existe trois (3) catégories de comptes :

- les comptes pour les dons et aides non remboursables réceptionnés et non directement disponibles pour le budget général de l'Etat ;
- les comptes pour les rétrocessions et avances génératrices de fonds de contre-valeur ;
- les comptes d'opérations de réalisation.

5- Cadre 5-Les opérations en capital de la dette publique

Chaque emprunt correspond à l'ouverture d'un compte d'emprunt. Au crédit de ces comptes, on enregistre le montant initial de l'emprunt, au débit, le montant des amortissements à l'exécution des charges d'intérêts prise en dépenses au budget général. Il retrace donc les recettes et les remboursements d'emprunt relatifs à la dette publique intérieure et extérieure.

C -Les comptes définitifs

1- Le compte de résultat de l'année et le compte permanent des résultats du Trésor

Le résultat de l'année est transféré au compte permanent des résultats des exercices précédents, un tel report reviendra au fur et à mesure du vote de la loi de règlement statuant sur le résultat des exercices non apurés.

2- Le compte général de l'exécution de la loi de finances

Le projet de loi de règlement est accompagné d'un compte général qui retrace essentiellement les résultats de la gestion considérée, en absence de continuité dans la production des comptes.

§3- Le budget et son environnement

Comme tous les actes, les opérations inscrites doivent suivre des règles. Ils sont régis par le droit constitutionnel. Et dans le sens ou le budget est un instrument de la

politique économique, l'influence des cadres politiques, administratifs et économiques est remarquable.

A- Les cadres constitutionnels

Il n'est pas possible de penser le budget hors d'un cadre constitutionnel. Nous verrons, en effet, que les structures institutionnelles ou le type de régime peuvent avoir une influence sur les budgets.

1- La forme de l'Etat

L'approche des problèmes budgétaires sera différente selon que se trouve dans un système fédéral ou dans un Etat unitaire.

L'existence de l'Etat fédéral suppose une autonomie constitutionnelle de l'Etat membre. Se partagent les compétences en matière financière, entre l'Etat membre et l'Etat fédéral.

2- La place du Parlement

Le lien entre l'institution parlementaire et les finances publiques est extrêmement étroit et quasi organique. Les Parlements sont nés en effet du droit de consentir l'impôt et de voter le budget. Mais la montée en puissance des Parlements a été parallèle à celle du contrôle des finances publiques et des consentements à l'impôt.

Selon la place que le Parlement tiendra dans un système constitutionnel, son rôle en matière budgétaire apparaîtra plus ou moins déterminant.

B- Le cadre politique et Administratif

1- Le cadre politique

Toute politique gouvernementale peut s'analyser en grande partie comme une réponse à une situation donnée (économique, sociale, politique) et comme la recherche d'une adéquation entre ses choix idéologiques, ses systèmes de valeurs ou ses engagements dictatoriaux à cette situation présente. Le budget pourra donc apparaître à la fois comme le reflet d'une situation conjoncturelle mais aussi comme l'instrument de traduire financièrement les choix fondamentaux d'une équipe gouvernementale.

Il est évident qu'un document aussi important que le budget est un enjeu politique décisif et occupe une place de choix dans le débat parlementaire.

2- Les structures Administratives

Les relations sont évidemment étroites entre le budget et l'Administration des finances, le Ministre de Finances et du Budget joue un rôle prépondérant tant dans la

préparation du budget que dans son exécution au niveau de Direction du Trésor et de Direction du Comptabilité publique, à quoi il convient d'ajouter les corps et organes chargés du contrôle interne.

L'organisation administrative paraît tout à fait rationnelle dans un Etat qui pratique la centralisation des pouvoirs administratifs puisqu'elle facilite les tâches des contrôles financiers et ce qui signifie, la technique de la déconcentration permet aux autorités locales de connaître sa situation financière.

Il est préférable pour la recherche du développement d'une nation de choisir la décentralisation parce que l'incidence financière est plus délicate. La décentralisation accroît les compétences et les responsabilités des collectivités locales. En contre partie l'augmentation des charges financières est considérable, en même temps que les ressources nouvelles sont créées ou leur sont transférées.

C- Le cadre économique et social

Chaque année la présentation du projet de loi de finances par le Ministre de Finances ou par les rapporteurs généraux (Assemblée Nationale et Sénat) a un tel intérêt si bien que l'on doit prendre en compte la situation présente de l'économie et son incidence sur les décisions budgétaires, qui est fortement influencé par l'environnement économique à l'intérieur ou à l'extérieur du pays.

1- Le cadre économique interne

Les liens entre une situation économique donnée et le budget s'apprécient d'abord dans le court terme. Mais il faut aussi prendre en considération les perspectives à moyen ou long terme inscrites dans la planification. Parmi les principaux indicateurs exerçant une influence lors de l'élaboration et de l'exécution du document budgétaire figurent le taux de croissance, le niveau de hausse du prix, la valeur de la monnaie, la situation de l'emploi, l'état du commerce extérieure et de la balance des paiements.

2- Le cadre économique internationale

Un pays ne peut pas vivre en autarcie, donc l'interdépendance croissante des économies contemporaines fait que la situation économique internationale influera considérablement sur la situation interne et donc sur le contenu du budget.

Section II : Les formalismes budgétaires (Principes budgétaires)

L'élaboration et l'exécution du budget sont soumises à plusieurs principes. Nous n'en retiendrons que les principes dégagés sous la restauration des grands principes du régime parlementaire.

Ces principes budgétaires traduisent que le Parlement est volontaire au contrôle des dépenses de l'Etat. Quatre d'entre eux répondent à des préoccupations de sincérité et de clarté, ce sont les principes de techniques financières du budget.

Suite à une évolution des politiques d'intervention de l'Etat dans le domaine économique, un autre principe doit être ajouté. C'est le principe d'équilibre économique et d'équilibre budgétaire.

§1- Les principes des techniques financières du budget

A- Le principe de l'annualité budgétaire

1- Signification du principe

L'année budgétaire coïncide avec l'année civile, cette coïncidence entre l'année fiscale et l'année civile facilite la rédaction de leur déclaration pour les assujettis à l'impôt sur le revenu, donc sa signification est double c'est-à-dire l'autorisation des recettes et des dépenses données par les Parlements et l'exécution des crédits ouverts par cette autorisation sont votées pour un an et exécutées en un an.

2- Justification du principe

Trois séries de justifications ont été avancées.

- Des raisons politiques :

La règle de l'annualité permet un contrôle régulier des finances publiques ;

- Des raisons techniques :

Elle oblige l'administration à produire avec une périodicité assez rapprochée de ses comptes ;

- Des raisons économiques :

Elle correspond au rythme de la vie sociale, l'agriculture est soumise au rythme annuel

3- Les dérogations aux principes

La pratique et les textes budgétaires ont dégagé deux exceptions à la dérogation du principe, les unes ne permettent pas cette fréquence pour la période inférieure à un an et les autres la dépassent des périodes supérieures à un an.

- Les dérogations budgétaires dont la portée sont inférieures à un an

On a mentionné sur la signification de ce principe que l'autorisation des recettes et des dépenses données par le Parlement est exécutée en un an, donc le Gouvernement a le pouvoir de pratiquer des budgets courts dont la durée est inférieure à un an pour lui permettre d'étudier les économies susceptibles d'être réalisées dans le cadre du budget annuel.

- Les dérogations pour la période supérieure à un an

L'existence d'une période complémentaire permet aux gestionnaires des crédits d'exécuter certaines dépenses prévues au titre de l'année (N) lors de premier mois de l'année (N+1) et aussi une possibilité d'exécuter certaines dépenses par anticipation des crédits votés pour l'année suivante, puisque dans chaque loi de finances initiale on trouve toujours une autorisation des engagements par anticipation.

B- Le principe de l'unité budgétaire

1- La signification du principe

La règle de l'unité budgétaire n'implique pas qu'il n'y est qu'un seul budget pour l'année : la loi organique prévoit les lois de finances rectificatives en nombre illimité en cours d'exercice. Elle n'interdit pas l'utilisation de plusieurs fascicules : le budget peut être imprimé sur plusieurs volumes.

Il s'agit d'établir un document synthétique reprenant en un compte unique les additions partielles des recettes et des dépenses disséminées dans les divers documents.

2- La justification du principe

- La raison politique :

Recensant la totalité des dépenses et des recettes dans le document unique facilite le contrôle parlementaire. Rapidement et commodément, les parlementaires peuvent avoir une vue d'ensemble de budget et en apprécier la facture, ce qui serait plus difficile avec un budget en plusieurs comptes.

- La raison technique :

Elle va de paire avec la règle de l'équilibre budgétaire qu'elle permet de vérifier plus facilement.

- La raison juridique :

L'existence constitutionnelle d'un délai global (70 jours) d'adoption de la loi de finances implique le principe de l'unité budgétaire.

- La raison pratique :

L'unité budgétaire facilite le rapprochement entre l'exécution et la prévision de la loi de finances.

3- Les dérogations au principe

Ils sont soumis à des gestions autonomes au sein du budget et les gestions hors du budget.

➤ Les gestions autonomes au sein du budget :

Ce sont les cadres budgétaires qui font l'objet d'une distinction au sein du budget de l'Etat.

Les budgets annexes

Les opérations des budgets annexes sont exécutées comme les opérations du budget général. Elles permettent de vérifier la rentabilité des services commerciaux de l'Etat.

Les comptes spéciaux du Trésor

L'idée fondamentale de ce compte est que toute entrée de fonds ne constitue pas nécessairement une recette et que toute sortie de fonds une dépense, les comptes spéciaux du Trésor retraçant les opérations temporaires de l'Etat.

➤ Les gestions hors budget

Les gestions des organismes de l'Etat ne figurent pas ou ne figurent qu'en partie dans le budget de l'Etat (leurs dépenses n'apparaissent pas toutes au budget de l'Etat) et s'apparentent parfois à une volonté de débudgétisation.

Les établissements publics administratifs

Elles disposent des recettes qui proviennent en grande partie des subventions versées par le budget général.

Les assemblées parlementaires

Les charges au niveau de l'Assemblée nationale et du Sénat apparaissent au budget sous forme d'une dotation sociale unique des charges communes. Leurs dépenses ne sont pas réparties par nature comme le sont celles des autres pouvoirs publics.

Les entreprises publiques

Leurs comptes ne sont enregistrés dans le budget de l'Etat que par les versements qu'elles perçoivent du budget.

Les organismes privés

Les comptes des organismes privés qui effectuent certaines missions de services publics disposent de ressources propres et notamment de taxes parafiscales qui ne sont pas marquées dans le budget.

C- Le principe de l'universalité budgétaire

1- La signification du principe

Ce principe au double souci d'assurer la clarté des comptes de l'Etat et de permettre, par elle-même, un contrôle efficace du Parlement. Il a pour conséquence que les recettes et

les dépenses doivent figurer au budget pour leur montant brut sans être contractées et il est interdit l'affectation d'une recette déterminée à la couverture d'une dépense déterminée.

2- La justification du principe

➤ Financièrement :

Elle évite les gaspillages et les dépenses inutiles. Elle interdit aux divers services de se procurer des ressources qui pourraient être dilapidées sans que l'intérêt général y trouve son compte

➤ Politiquement :

Elle facilite le contrôle parlementaire puisque les documents sont plus comptables, moins elliptiques qu'avec la règle du produit net.

3- Les dérogations au principe

➤ Les dérogations particulières prévues par une loi de finances :

Au titre des emprunts et d'un type déterminé des recettes, une loi de finances peut prévoir une dérogation : la réussite de cet emprunt est déterminée par l'affectation et ne peut résulter que d'une initiative gouvernementale. Elle vise un effet psychologique et politique.

➤ Les dérogations au principe de non contraction :

Pour le compte du commerce, de règlement avec l'étranger, d'opération monétaire, le détail des dépenses et recettes ne figure pas, on détermine un certain écart à ne pas dépasser entre les recettes et des dépenses (autorisation de découvert). Le découvert est limitatif, mais ses composantes sont estimatives.

➤ Les dérogations au principe de non affectation :

A l'intérieur du budget général

• Les fonds du concours :

Il s'agit de fonds versés par des personnes morales ou physiques pour concourir avec ceux de l'Etat à des dépenses d'intérêts publics. Ils doivent être utilisés conformément à la volonté de la partie versante.

• Les rétablissements de crédits :

Il s'agit d'annuler les dépenses déjà réalisées en instituant au chapitre du ministère les crédits et qui ont été récupérés par le Trésor.

• Les dons et legs :

Sous réserve qu'ils soient affectés d'une condition particulière ; ils suivent la procédure de fonds de concours.

En dehors du budget général

- Les budgets annexes :

En vue de contrôler leur rentabilité on distingue les recettes affectées aux dépenses d'exploitations et les recettes affectées aux dépenses d'investissements.

- Les comptes d'affectation spéciale :

Normalement, ils ne reçoivent que ceux qui sont affectés.

D- Le principe de spécialité budgétaire

1- Signification du principe

L'évolution des finances publiques a tendu à une spécialisation du vote au Parlement par titre, par ministère, puis par chapitre et à une spécialisation de même règle des crédits.

En effet ce principe intéresse peu les ressources.

2- Justification du principe

Le Parlement doit faire les examens des dépenses de l'Etat sur son plan détaillé, mais non pas par sa grande masse, pour que le contrôle sur l'action du Gouvernement soit rigoureux. L'approfondissement du contrôle parlementaire est conditionné par l'accroissement de la spécialité.

La loi de finances votée par les assemblées ne comporte aucune ventilation des crédits par chapitre ou par programme.

3- Les dérogations au principe de spécialité

L'instauration des dérogations à ce principe doit être décrite soit par ordonnance modifiant l'affectation des crédits en cours d'exécution de la loi de finances, soit au niveau de la prévision.

- Le virement

Le virement apporte une modification sur la nature de la loi de finances. Il est inséré dans un cadre juridique rigide autorisé par décret possible de titre à titre portant atteinte à la spécialisation budgétaire.

Les virements des crédits autorisés par décret sont possibles à l'intérieur d'une même titre, d'un même ministère dans la limite de dixième (1/10) de crédits initiaux de chaque chapitre intéressé mais ne permettent pas d'accroître les crédits limitatifs par des crédits évaluatifs ou prévisionnels.

- Le transfert

Dans le transfert, on modifie la détermination du service responsable de son exécution, mais on n'entre pas dans la modification de la nature de la dépense. Il s'agit d'un arrêté du Ministre de Budget sans intervention du Parlement si la situation exigée ne modifie

pas l'utilisation du crédit qui autorise un mouvement à destination d'un chapitre budgétaire géré par un ordonnateur.

Le transfert accorde une grande souplesse d'action gouvernementale, mais n'affecte pas vraiment le principe de la spécialité de crédit au sens large du terme.

➤ Les crédits globaux

Ils sont décidés par décret sur le rapport du Ministre du Budget au moment du vote de la loi de finances pour faire face à des calamités ou à des dépenses urgentes ou imprévues. Le Parlement ignore les chapitres qui se verront affecter ces crédits et les ministres pourront les utiliser.

➤ Les fonds spéciaux ou « les fonds secrets »

L'affectation précise des fonds secrets n'est pas portée à la connaissance du Parlement. Le Premier Ministre qui gère le crédit débloqué à cet effet, il l'a réparti selon les besoins entre les différents ministères.

§2-Le principe politique : la recherche de l'équilibre ou du déficit limité

Le principe de l'équilibre n'est pas de même nature que les principes juridiques.

A- Notion sur le principe

La période du XIX^e siècle est marquée par le contexte de l'économie libérale ou l'Etat ne peut dépenser plus qu'il n'aurait de ressource. L'assimilation du budget de l'Etat à celui des particuliers était à cet égard révélatrice de la « sagesse » dont on devait faire preuve pour la bonne gestion des finances publiques.

L'équilibre avait quatre (4) caractéristiques :

- Un équilibre comptable qui ne retient que les recettes et les dépenses du Budget ;
- Un équilibre global : qu'inclus tous les recettes et les dépenses ;
- Un équilibre rigoureux, fondé sur l'assimilation de l'économie publique à l'économie domestique ;
- Un équilibre populaire.

L'opinion publique a été modifiée par le reflet d'une société de consommation. A partir de ce moment, « l'Etat intervient massivement dans l'économie en réalisant ou en subventionnant des investissements productifs ; il a été admis que le Budget puisse être équilibré par un appel à l'emprunt. Mais cette notion de déficit n'a été admise que dans les

limites précises et à condition que son montant ne soit pas disproportionné avec les ressources que l'épargne peut fournir »¹

Pour la première fois sous Poincaré, depuis la première guerre mondiale, l'idée de l'équilibre budgétaire, est très largement populaire et payante politiquement. Mais sa réalisation demeure toujours aussi aléatoire par suite au décalage, voire des opinions, entre évolution des finances publiques et celle de l'économie d'une nation.

B- Les différentes terminologies

1- L'équilibre

On retient comme référence ici, l'équilibre budgétaire proprement dit donc l'équilibre est la situation dans laquelle, toutes les charges budgétaires correspondent aux ressources, mais on peut envisager d'autres références.

L'équilibre de l'ensemble des finances publiques, tous les comptes de l'Etat (collectif, local, les établissements publics et les organismes sociaux) doivent être équilibrés.

L'équilibre prévisionnel est inscrit dans la loi de finances initiale ou Budget primitif

L'équilibre économique et financier marque que l'équilibre budgétaire doit s'insérer dans un ensemble économique plus large.

Pour une stricte analyse au niveau des finances de l'Etat on entre en une distinction entre opération à caractère définitif et à opération à caractère temporaire.

On parlera de petit équilibre au-dessus de la ligne si l'équilibre est pour le solde des opérations à caractère définitif (Budget annexe, Compte d'affectation spécial).

On parlera de grand équilibre ou d'équilibre au-dessous de la ligne lorsque le solde de la loi de finances est équilibré c'est-à-dire lorsqu'il y a équilibre des soldes des opérations à caractère définitif et opérations à caractère temporaire.

2- Le déficit

Le déficit détermine une situation dans laquelle les ressources se révèlent inférieures aux charges. Le déficit budgétaire est l'excédent des dépenses définitives sur les recettes définitives de l'Etat.

3- L'impasse

L'impasse est une terminologie apparue au début des années 50 pour exprimer la somme du déficit budgétaire et des charges du personnel sur le Trésor pour couvrir les dépenses provisoires d'investissements. On est donc dans une expression d'un choix volontaire parce qu'elle élargissait aux opérations à caractère provisoire.

¹ Christian BIGAUT : FINANCES PUBLIQUES : Droit Budgétaire, Le budget de l'Etat, Paris Ellipse 1995, page 63-64

4- Le découvert

C'est l'excédent de l'ensemble des charges des opérations à caractère définitif et des charges dues à la gestion des comptes spéciaux du Trésor sur l'ensemble des ressources. Dans un certain sens, le découvert est synonyme de l'impasse, mais l'impasse ne concernait que la prévision budgétaire initiale, alors que le découvert s'applique également à la loi de finances après l'exécution. Le découvert économique correspond à une situation subite.

Section III : L'établissement et l'exécution du budget

§1- L'établissement du budget

Les documents budgétaires soumis chaque année au Parlement au mois d'octobre, sont le résultat d'une procédure dont le déroulement a commencé dès le début de l'année. Cette procédure fait intervenir des multiples acteurs.

Selon la tradition parlementaire et la collaboration entre le pouvoir, l'exécutif participe avec le Parlement à l'élaboration de la loi de finances.

A- Les autorités chargées de l'élaboration du projet de Budget

1- Les autorités exécutives

Le Gouvernement doit préparer le projet de la loi de finances qui sera déposé sur le bureau des assemblées. Le projet de Budget est l'oeuvre exclusive de l'exécutif. Au sein de l'exécutif, différentes autorités peuvent intervenir.

Les autorités exécutives qui interviennent à l'élaboration du Budget sont :

➤ **Les Ministres dépeniers :**

Les ministres dits « dépeniers » interviennent dans la préparation du Budget en adressant au Ministre de Finances des demandes de crédits. Dans chaque ministère existe une direction du Budget qui centralise et sélectionne les demandes de services. Le projet de prévision des dépenses du ministère soumis au visa de contrôleur financier puis présenté au Ministre de Finances.

➤ **Le Ministre de l'Economie, de Finances et de Budget :**

Le ministère de Finances a des besoins financiers comme les autres ministères, il demande des crédits qui forment l'objet du document budgétaire dénommé « services financiers » destiné à satisfaire ses demandes propres gérées par la direction du personnel et de l'administration.

Parallèlement il dispose pour assumer ses responsabilités particulières en matière économique et budgétaire du budget appelé « Budget des charges communes ».

Cette spécificité anime le Ministre de Finances à exercer une prépondérance de fait au sein du Gouvernement en raison de la particularité de sa mission, de l'importance et de la

spécificité de sa structure ministérielle. Il est le seul à percevoir les recettes du mois de l'impôt, et assume le contrôle de l'exécution de la loi de finances à titre permanent. Les représentants du Ministre de l'Economie, et de Finances disposent d'une sorte de veto de fait puisque de toute manière il faudra obtenir l'accord de ceux-ci qui se manifestera ultérieurement par le contresigne.

➤ **Le Premier Ministre :**

Le Premier Ministre, en tant que le chef du Gouvernement, c'est sous son autorité que le Ministre du Budget prépare les projets de la loi de finances qui sont arrêté en conseil des ministres.

➤ **Le Président de République :**

C'est le chef d'Etat qui préside le conseil de ministre, à autorité pour arbitrer les conflits entre ministres et son pouvoir peut s'amplifier jusqu'à la décision d'orientation du Budget.

2- Les autorités parlementaires

Ce sont les parlementaires qui donnent l'autorisation de l'exécution du budget selon les principes mêmes du parlementarisme. Chaque assemblée a des commissions permanentes pour examiner les textes déposés par le Gouvernement. Ainsi, les commissions de finances jouent un rôle important dans l'élaboration du budget.

➤ **Les présidents des assemblées parlementaires :**

Ils se prononcent sur les questions de procédure et, en cas de désaccord, sur l'interprétation des irrecevabilités.

A l'assemblée nationale :

Le président suit l'avis du président de la commission des Finances (ou à défaut le rapporteur général, voire le bureau de la commission) qui est le conseiller du président pour les irrecevabilités financières. Les amendements déclarés irrecevables ne sont ni imprimés ni discutés.

Au Sénat :

Les amendements sont discutés en séance plénière. Le Gouvernement soulève l'exception d'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et Commission des Finances, l'amendement est soumis à la commission des Finances qui statue à la fin du débat.

➤ **La commission des Finances :**

La commission permanente des assemblées est spécialisée dans l'étude de certaines questions. La commission des Finances assume le rôle le plus important dans l'élaboration du budget. Elle examine les projets de lois de finances par l'entremise de son président, du rapporteur général et des rapporteurs spéciaux de chacune des deux commissions de finances.

- Les autres commissions de chaque assemblée :

les commissions permanentes des assemblées sont au nombre de six (6) donc les cinq (5) autres commissions de chaque département sont consultés « pour avis » pour les questions relevant de leur compétence.

B- Les étapes de la préparation du budget

Chaque année, l'Etat prépare le budget suivant un processus long et complexe.

L'évaluation de l'évolution spontanée des recettes et des dépenses se fait par le Ministre de Finances pendant le premier trimestre. Un processus itératif de fixation des mesures nouvelles permet de déduire un solde tendanciel puis de préciser les hypothèses qui seront retenues dans les instructions adressées par le Premier Ministre aux ministres.

Durant cette même période, on effectue les itérations entre politique économique et les politiques budgétaires.

1- L'évaluation des dépenses

L'évaluation des dépenses s'effectue selon les besoins des différents services dont l'Etat à la charge et qui sont parfaitement connus, en matériel et en personnel, et ils peuvent être exactement chiffrés, rien ne s'oppose à leur évaluation directe. Il appartient à chaque service de chiffrer exactement ses besoins budgétaires.

2- l'évaluation des recettes

L'évaluation est plus difficile que celles des dépenses, puisque l'administration ne dispose plus de tous les éléments nécessaires pour une évaluation exacte.

- Les règles de pénultième année et les tantièmes de majoration :

« Faute d'inexistence d'instrument performant d'analyse, on est obligé des méthodes approximatives souvent empiriques VILLELE, en 1823, a établi la règle de pénultième année qui consistait à retenir comme recettes prévisionnelles celles figurant dans le dernier budget connu. Le cas échéant, on peut mettre en compte les modifications intervenues dans la fiscalité. C'est une technique rudimentaire insatisfaisante sauf dans une situation de très grande stabilité.

Pour corriger cette méthode, Lion SAY a institué en 1882 la règle de tantième de majoration. Il consistait à ajouter à la recette de la pénultième année la moyenne des accroissements de recette des cinq années précédentes. En cas de croissance économique linéaire, ce correctif eut été efficace, comme ce n'était pas le cas, la méthode fut abandonnée rapidement »¹.

¹Gilbert ORSINI FINANCES PUBLIQUES, Le Budget de l'Etat, Edition Publisud page 152

➤ **La recherche d'une évaluation précise :**

Dans une évaluation précise des recettes, on utilise les appareils développés de la statistique et des moyens techniques liés à caractère de plus en plus satisfaisant des modes empiriques de prévision qui conduisent à connaître, catégorie de recettes par catégorie de recettes, les montants plus exacts possibles. Toutes les données sont cette fois pris en compte : croissance, modification de la législation, situation politique, état de la conjoncture, mais aussi les résultats des budgets précédents. On trouve ici un grand progrès, ce qui conduit à des prévisions proches de la réalité.

3- Le budget de reconduction :

Le budget de reconduction indique que tous les moyens d'un service sont maintenus au même niveau que l'année précédente sans tenir compte de toute action nouvelle sauf à abandonner d'autre action, c'est-à-dire à redéployer les crédits.

Cette projection est remise en cause à partir de l'application de l'indice de variation économique aux crédits de l'année précédente. Ainsi, le maintien de l'année précédente se traduira par une augmentation en volume de la dépense.

En outre, il existe des facteurs spécifiques qui modifient le volume des dépenses, qui ne traduisent pas nécessairement une action nouvelle des ministères, fréquemment, les dépenses d'intervention à caractère obligatoire, notamment d'ordre social.

En partie, la réussite d'une politique budgétaire est conditionnée par le calcul du budget de reconduction car ses dépenses sont souvent difficilement compensable.

4- Les mesures nouvelles

Une fois le budget de reconduction calculé, sous l'arbitrage des autorités, on peut essayer de prévoir les mesures nouvelles et les mesures d'économies.

La totalité du budget est l'ensemble du budget de reconduction et des mesures nouvelles en enlèvent les mesures d'économies.

Budget total = Budget de reconduction + les mesures nouvelles – mesures d'économies

5- Le solde

On obtient le solde par le rapprochement du budget total à des recettes prévisibles pour éclairer les choix des responsabilités qui, en vue de la préparation effective des budgets, élaboreront des hypothèses budgétaires précises : actualisation négative des crédits de fonctionnement malgré la hausse des prix et la réduction des crédits d'interventions.

Une enveloppe des mesures totalement nouvelles est envoyée par le Ministre des Finances au Premier Ministre en vue de déterminer l'équilibre budgétaire.

A cette étape, il faut définir les règles fondamentales qui président à la préparation du budget et les orientations relatives aux recettes. Les grandes contraintes sont arbitrées à ce moment et on se détermine les choix relatifs aux redéploiements et au volume d'économie à réaliser.

La lettre de cadrage signée par le Premier Ministre et qui précise ces orientations, contient les directives pour les ministres ainsi que les principes qu'il leur reviendra d'appliquer pour élaborer officiellement leurs demandes.

§2 : La discussion et le vote de la loi de finances

Toutes les techniques de la préparation du document de projet de loi de finances sont réservées à la compétence du Gouvernement, mais sans l'autorisation de l'institution parlementaire, ce projet est paralysé totalement.

Dans le processus d'élaboration du projet de loi de finances, la prise de décision définitive révèle donc traditionnellement de la compétence du Parlement. Elle porte le nom d'autorisation et elle est préalable à l'exécution de la loi de finances.

A- La discussion de la loi de finances

Les assemblées ont pour raison d'établir des lois régissant la vie d'une nation. En matière de budget, leurs rôles sont déterminants depuis l'examen aux commissions de finances jusqu'au vote de la loi de finances.

➤ Dépôt du projet de loi sur le bureau des assemblées

Une fois déposé au bureau des assemblées, ce projet de loi est transmis à la commission des finances pour son premier examen et préparation à la discussion en séance en compagnie d'un rapport général qui comprend un rapport sur la politique économique et financière du Gouvernement et sur les dispositions du projet et des rapports spéciaux.

➤ Discussion du rapport

La commission discute ce rapport, elle propose des amendements et l'adoption du projet.

➤ Discussion générale en séance publique

Le texte présenté par le Gouvernement est le motif d'une discussion.

Premièrement, discours de présentation du rapporteur général de la commission des Finances. En suite, la discussion des éventuelles motions de procédure. Leur adoption a pour effet d'entraîner le rejet du texte ou la suspension du débat, avant que s'engage l'examen détaillé. En cas de rejet, les discussions ne reprennent qu'après avis de la commission de finances.

- Discussion des articles de la première partie

Cette discussion est clôturée par le vote de l'article d'équilibre et de modifié puis par un vote distinct sur la première partie (éventuellement seconde délibération).

- Discussion de la deuxième partie, ministère par ministère

C'est un débat sur les mesures nouvelles proposées par le Gouvernement. Elle se fait par ministère et par titre.

B- Le vote de la loi de finances

1- La procédure du vote

✓ **La procédure d'urgence :**

Pour le projet de loi de finances initiale la procédure d'urgence est de droit mais pas pour les projets de loi de règlement. Elle n'a donc pas être déclarée par le Gouvernement. Il n'y a qu'une seule lecture avant la convocation de la commission mixte.

- Le vote bloqué

On peut dire qu'il s'agit d'une question de confiance implicite mais positive. Le Gouvernement peut demander à l'assemblée de saisir de se prononcer par un seul vote sur tout ou une partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés.

- La question de confiance sur texte

On peut considérer que cette procédure s'analyse en une question de confiance explicite mais négative. Si le Premier Ministre engage la responsabilité devant l'assemblée sur le vote d'un texte, celui-ci est considéré adopté sauf si une motion de censure déposée dans le vingt quatre heures est votée.

✓ **La disposition particulière**

- La priorité à l'Assemblée nationale :

Les projets de lois de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Le conseil constitutionnel en a déduit que le Gouvernement se peut présenter directement au Sénat un amendement qui s'analyse en une mesure financière nouvelle, mais il a reconnu que les amendements sénatoriaux non examinés par les députés pouvaient être soumis directement à la commission mixte paritaire.

- Les suites du dépôt tardif du projet de loi de finances :

Si le projet de loi de finances n'a pas été déposé en temps utile pour être promulgué avant le début de l'année, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits qui se rapportent aux services votés.

2- Le nombre de vote

➤ L'adoption de la première partie

La première partie autorise la perception des ressources publiques, contient les dispositions fiscales nouvelles, fixe les grandes catégories des dépenses et précises les conditions de l'équilibre budgétaire. L'examen a lieu article par article, les parlementaires votent sur ces articles et amendements.

L'antériorité de cette adoption a posé un problème par le conseil constitutionnel car, la seconde partie de la loi de finances de l'année ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote de la première partie.

➤ L'adoption de la deuxième partie

Le processus est différent pour les recettes et les dépenses

• Les recettes :

Les évaluations de recettes font l'objet d'un vote d'ensemble pour le budget général et d'un vote par budget annexe ou par catégorie des comptes spéciaux.

• les dépenses :

Les dépenses du budget général font l'objet d'un vote unique en ce qui concerne les services votés, d'un vote par titre et à l'intérieur d'un même titre par ministère en ce qui concerne l'autorisation nouvelle.

Les dépenses du budget annexe et des comptes spéciaux sont votées par budget annexe ou par catégorie de comptes spéciaux.

§3 : L'exécution du budget

Lorsque la loi de finances est votée et autorisée par le Parlement son exécution revient à l'exécutif.

A- Les agents chargés de l'exécution du budget

Ordonnateur principal : le Premier Ministre ;

Ordonnateur délégué : Les Ministres, les Chefs d'institutions et les hautes responsabilités

Ordonnateur secondaires : Ordonnateurs de dépenses qui sont responsables de l'exécution budgétaire et de la gestion des crédits

Gestionnaire d'activités : Responsables de la préparation, de la mise en oeuvre et de la gestion des activités.

Le Président de République : Le chef de l'Etat n'est pas qualifié comme ordonnateur principal parce que les crédits affectés à la présidence figurent au budget des charges communes et relèvent de la compétence du Ministre de l'Economie et des Finances. Les crédits affectés aux assemblées parlementaires et au conseil constitutionnel relèvent pour

les premiers des questeurs des assemblées, pour le second du Président du conseil constitutionnel.

B- Le rôle et les fonctions des différents responsables

1- Préalable aux activités :

- Ordonnateur délégué :

La nomination des ordonnateurs secondaires est à la compétence des ministres en tant que ordonnateur délégué.

- Ordonnateur secondaire :

A son tour l'ordonnateur secondaire programme les besoins en natures et en quantité financièrement en collaboration avec le gestionnaire d'activité.

2- Passation de marché publique :

Le plan de passation du marché des biens ou des prestations de services concernés est organisé par l'ordonnateur secondaire.

La Personne Responsable de Marché Publique (PRMP) s'occupe de l'étude et vise selon le cas la convention ou marché soumis par l'ordonnateur secondaire.

La Commission National de Marché (CNM) statue éventuellement selon le seuil.

3- Engagement :

La soumission de la facture pro forma est réservée au prestataire. Les dépenses à engager doivent être présentée par le gestionnaire d'activité qui fait l'objet d'engagement direct par le service (déplacement, formation, heures complémentaires etc.) suivant le programme d'activité établi préalablement avec l'ordonnateur secondaire.

L'ordonnateur secondaire engage les dépenses suivant les cadres des besoins de gestionnaires d'activités et enregistre le crédit engagé ainsi que toutes les quantités attendues sur les indicateurs (objectifs, résultats attendus, activités afférentes à la demande d'engagement financier).

C- Le contrôle de l'exécution de la loi de finances

L'exécution de la loi de finances peut se réaliser en cinq critères d'étude :

- Modalités du contrôle : contrôle sur pièce et sur place ;
- Les agents contrôlés : les ordonnateurs et comptables ;
- Moment du contrôle : à priori et posteriori ;
- Nature du contrôle : contrôle politique, administratif, juridictionnel ;
- Lien avec le service contrôle : contrôle interne et externe à l'administration.

Nous retiendrons que c'est le dernier critère qui permet de distinguer les contrôles internes et externes à l'administration.

1- Le contrôle interne à l'administration

En principe, l'engagement d'une opération doit avoir au préalable l'autorisation des contrôles financiers.

- Le rôle du contrôle financier :

Le contrôle financier intervient seulement sur les départements ministériels, au niveau des offices administratifs, établissements autonomes et services dépendant de l'Etat dont la liste est établie par décret contresigné du Ministre de Finances

Le contrôleur financier intervient dans l'exercice de sa mission à quatre titres ; comme contrôleur, comme comptable, comme conseiller et comme informateur.

L'efficacité du contrôle est incontestable puisque les dépassements des crédits sont limités par la vigilance du contrôleur financier.

- Le contrôle de l'inspection des finances :

L'inspection des finances prend en charges des informations sur le fonctionnement des services du ministère au Ministre de Finances en fonction des vérifications inopinées sur place. L'inspection de finances a progressivement accru son domaine d'intervention.

- la compétence de l'inspection générale de finances
- leur domaine d'intervention

Les organismes soumis aux règles de la comptabilité publique : l'ensemble des services extérieurs du ministère de l'économie et de finances (sont contrôlés la comptabilité, l'organisation et le fonctionnement des services)

Les comptables publics régis par le règlement général de la comptabilité publique : les comptables directs du Trésor, des régis financiers des budgets annexes, et des établissements publics, les ordonnateurs secondaires de l'Etat.

2- Le contrôle externe à l'administration

Ce sont des contrôles exercés à posteriori effectués par des organismes situés hors de l'administration et autre que le contrôle parlementaire, uniquement pour les vérifications de la régularité des opérations.

Les organes chargés de ce contrôle ont le pouvoir à la prononciation des sanctions qui peut être sous forme d'arrestation ou sous forme de la mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs principaux.

CHAPITRE II : PRINCIPE DU FONCTIONNEMENT DU BUDGET APPLIQUE A MADAGASCAR

Section I : Les différents types des documents du politique économique à Madagascar

§1 : Les Documents Cadre de Politique Economique (DCPE)

Dans les années 96, les Gouvernements ont mis en œuvre un document cadre pour lutter contre la pauvreté puis renouvelé en 1999.

A- Le DCPE de 1996 à 1999

Un Document Cadre de Politique Economique programmé dans le temps pour la période 1996 à 1999 avait élaboré par le Gouvernement de République de Madagascar, en consultant avec les services du Fonds Monétaire International (FMI) et du Banque Mondial. « Il traduit les options socio-économiques fondamentales des autorités malgaches pour inverser la baisse tendancielle du niveau de vie et retrouver la croissance. Le Gouvernement s'est clairement prononcé en faveur du système d'économie du marché caractérisé par la mise en place d'un environnement socio-économique favorable au développement du secteur privé, à la recherche d'un investissement étranger, au désengagement de l'Etat au secteur productif et à une lutte plus efficace contre la pauvreté »¹

Dans son vouloir d'établir la confiance du public et des opérateurs économiques, le Gouvernement avait choisi le cadre libéral stable et un Etat fonctionnel dans le but d'améliorer le climat d'investissement et mener une lutte vigoureuse contre la pauvreté.

Cette politique est fondée sur trois (3) axes :

- libéralisation des prix et du change ;
- réduction de l'inflation ;
- sécurisation économique des opérateurs malgaches et étrangers.

Dans ce cas, l'Etat veut se retirer des activités commerciales de biens et services pour se consacrer à promouvoir un environnement macro-économique et réglementaire et améliorer les fonctionnements des services publics. Il a aussi programmé les renforcements de l'administration fiscale, et la réorientation des dépenses publiques pour lutter contre la pauvreté en donnant plus de valeur aux activités comprises dans les trois axes stratégiques de l'éducation primaire, la santé de base et de la sécurité publique. Au niveau de la fonction publique en vue d'avoir un bon fonctionnement des établissements publics, les corps du contrôle devaient être renforcés pour garantir ses compétences et l'intégrité. Les partenaires

¹ STA : Document Cadre de Politique Economique 1996-1999, Primature page 1

sociaux devaient être étroitement associés à la préparation et au suivi de la politique économique.

B- Le DCPE de 1999-2001

Afin de continuer les efforts du Gouvernement en suivant les politiques dans le DCPE précédent et de réorganiser les stratégies mises en œuvre, ce document a fait l'objet de renouvellement et programmé pour la période de 1999-2001. Il a été à l'Assemblée Nationale au mois d'août 1999 sous la forme d'un memorandum de politique économique et financière. Ce dernier consiste en une mise à jour du calendrier de réformes décidées en 1996 dans le but de parvenir à des niveaux de croissances suffisamment élevés et durables pour faire reculer la pauvreté tout en préservant la stabilité macro-économique. La stratégie de réalisation de cette politique est basée sur la création d'un environnement propice au développement du secteur privé et recentrage de l'Etat sur ces missions principales.

A cet effet, le Gouvernement malgache s'est engagé à consacrer son effort sur :

- l'accélération de la réforme de la fonction publique et la privatisation des entreprises publiques tout en assurant la mise en place d'infrastructure de qualité ;
- la promotion d'une bonne gouvernance ;
- l'instauration du climat de sécurité favorable au développement ;
- l'amélioration de la répartition de revenu ;
- la facilitation de l'accès des pauvres aux services sociaux ;
- l'amélioration de la compétitivité intérieure et extérieure.

§2 –Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)

L'application des politiques dans le DCPE conduit le pays vers une élévation de la croissance économique mais ne touche pas vraiment les catégories les plus vulnérables de la population. Ce qui a décidé le Gouvernement à changer de stratégie en élaborant un autre document dénommé Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP).

Le DSRP a été élaboré au mois de novembre 2000 et le processus d'élaboration du DSRP complet a redémarré en septembre 2002 après les événements politiques de janvier à août 2002.

« Avant d'arriver à son établissement final en 2003, le Gouvernement avait établi au préalable un document intérimaire (DSRP Intérimaire), ce qui a permis à Madagascar de bénéficier de l'Initiative en faveur du Pays Pauvre Très Endettés (IPPTE) avec une réduction du service de la dette de 50 millions US\$ par an au cours des années 2001-2002 »¹

Le document comprend cinq (5) grandes parties :

¹STA : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, mars 2003, page 02

- La première présente le cadre général d'intervention du DSRP situant le contexte global et donnant une description et une analyse de la pauvreté ;
- La deuxième, définit les stratégies de lutter contre la pauvreté avec les objectifs globaux ;
- La troisième, les programmes ainsi que les actions à mettre en œuvre ;
- La quatrième présente les coûts et les financements des programmes à mettre en œuvre ;
- La cinquième et la dernière partie, quant à elles, décrivent les méthodes de suivi et d'évaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté.

§3 –Madagascar Action Plan (MAP)

Madagascar se met en défi d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le Développement consistant à la réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015. La stratégie adoptée pour la mise en œuvre de cette politique est consignée dans le DSRP qui a fait l'objet de mise à jour en juin 2005 et va toucher à sa fin le 31 décembre 2006.

A la fin d'année 2006, Madagascar est entré dans une nouvelle étape de son développement économique avec le lancement d'une nouvelle stratégie de réduction de la pauvreté ; en vue d'accélérer et de mieux coordonner notre processus de développement ; de faire un saut qualitatif nous avons élaboré, Madagascar Action Plan (MAP), troisième génération de document de référence en matière de politique économique, après la série de DCPE des années d'ajustement structurel de la fin des années 90 et le DSRP de la pauvreté de 2003 à 2006, « Le MAP est un plan d'action ambitieux, qui définit la feuille de route et les priorités de notre nation de 2007 à 2011, se base sur les acquis du DSRP et en le relayant. Le MAP décrit les engagements, les stratégies et les actions qui conduiront à une croissance économique rapide et durable, contribueront à la réduction de la pauvreté, et permettront au pays de tirer avantage des défis de la mondialisation, conformément à la vision nationale « Madagascar Naturellement » et aux objectifs du Millénaire pour le développement »¹

A- Madagascar Naturellement

Notre environnement sera aimé et protégé et sera utilisé d'une façon sage et responsable pour mettre en valeur notre développement. La base de notre croissance sera dérivée de nos ressources naturelles uniques et de la transformation de nos produits naturels.

Le peuple malgache, tant en milieu rural qu'urbain, sera en bonne santé et bien éduqué. Ils seront des participants actifs au processus de développement et seront

¹ STA, Madagascar Action Plan 2007-2012, page 03

employés avec une forte productivité dans l'agriculture, l'industrie, et les prestations de services.

En tant que nation, nous allons honorer la multitude de cultures et de traditions de tout le peuple de Madagascar, nous serons fières de notre pays et serons unis dans la solidarité nationale.

B- Objectifs du Millénaire pour le développement

Pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, il faut que la politique économique orientée vers l'expansion préconise la relance de l'offre globale et l'accroissement de l'investissement du secteur public, notamment dans les secteurs prioritaires tels que l'éducation, la santé, l'infrastructure et la justice. Aussi, dans le secteur privé dans un prolongement de la chaîne des valeurs, l'économie rurale connaîtra une extension vers l'économie industrielle tandis que l'ouverture vers l'extérieur se renforcera par les échanges commerciaux internationaux et régionaux.

Section II : Le budget de programme

La loi de finances peut présenter le budget sous forme de budget de moyen ou moyens des Ministres (présentations habituelles). Les crédits sont répartis dans des chapitres budgétaires (selon le PCOP 2000) sans aucune distinction de la mission ou du projet à financer.

Depuis un certain temps Madagascar fait un pas vers le budget de programme qui présente les crédits d'un ministère déterminé en les classant par objectifs, par missions, par programmes. En effet présenté séparément par chaque ministère le programme vise à :

- définir une structure de programme regroupant les activités du ministère ;
- évaluer sur plusieurs années (passés et futures) l'ensemble des ressources affectées à ces activités et leur emploi par nature économique ;
- définir et chiffrer les indicateurs physiques (objectivement vérifiable) les plus significatifs, les moyens mise en œuvre et les résultats attendus. Il est conçu selon le cadre logique (dans un budget en termes d'objectifs).

§1- Les principes généraux du budget de programme

A- Les inconvénients du budget de moyen

Madagascar veut mettre en œuvre une politique de développement rapide, il est donc nécessaire d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Cette préoccupation majeure pousse le Gouvernement à changer les procédures budgétaires puisque l'ancien procédure à des inconvénients.

La présentation budgétaire est pour chaque département ministériel, le recensement de moyen mise en œuvre, mais non l'indication des coûts des actions d'entreprises.

La dépense est considérée comme une fin. On majore d'année en année les crédits de tel chapitre budgétaire, mais on ne sait pas toujours à quoi ils servent exactement et même si l'on connaît la finalité de certaines dépenses, on est généralement incapable de les définir de manière chiffrée et aussi, aucun indicateur d'efficacité n'est associé aux dépenses budgétaires.

Enfin, corollaire de tout ce qui précède, le contrôle de l'exécution du budget est purement comptable et juridique, on se borne à vérifier que les montants des crédits alloués n'est pas été dépensés et que les dépenses ont été exécutées conformément aux règlements, sans se souvenir si les objectifs poursuivis, lorsqu'ils existent, ont bien été atteints ou s'ils n'auraient pas pu l'être à meilleur compte.

B- Les contextes du budget de programme

La nouvelle loi organique relative a la loi de finances (LOLF) et l'application de la fusion des fonctions de SORDONA et de Gestionnaire qui seront mise en œuvre à partir de 1^{er} janvier 2005. Cette nouvelle constitution budgétaire définit un nouveau cadre juridique, qui doit être le support d'une réforme en profondeur et de modernisation de la gestion publique d'une budgétisation orientée vers les résultats, d'un engagement sur des objectifs et d'une responsabilité des gestionnaires.

- Le budget est enfermé dans le cadre annuel et sauf exception, aucune évaluation précis et exhaustive n'est faite des conséquences financières dépassant le cadre de prochain budget ;

- La présentation budgétaire actuelle est pour, chaque département ministériel, le recensement des moyens mis en œuvre, mais non l'indication du coût des actions entreprises ;

- Le cadre budgétaire, calqué sur l'organisation administrative implique des dotations par service et non par objectif ;

- Le cadre de gestion est jugé rigide et peu responsable et le principal objectif des gestionnaires est de dépenser les lignes de crédit au risque de ne pas être reconduite l'année suivante ;

C- Les caractéristiques du budget de programme

Dans le but d'atteindre l'objectif de développement rapide et de fournir plus d'information sur l'utilisation des ressources, le budget de programme est caractérisé comme suit :

- La nomenclature des programmes qui est la liste des programmes du ministère recouvre l'ensemble de ses activités sans omission ni doubles emplois ;

- La liste des objectifs de chaque programme.

Un objectif est celui qui est susceptible de contribuer à la réalisation d'un objectif global d'un axe stratégique du DSRP.

- La liste des résultats de chaque objectif

Les résultats sont les produits des activités mises en œuvre. L'ensemble des résultats contribue à la réalisation d'un objectif de programme.

- La liste des activités relative à chaque résultat attendu.

Les activités sont les actions qui doivent être entreprises pour produire les résultats. Elles résument ce qui doit être mise en œuvre par le programme.

- Les indicateurs

Les indicateurs sont un ensemble d'information ayant pour objet :

- de décrire en terme physique et/ou financier les moyens utilisés par un programme : indicateur de moyen
- de décrire les activités et/ou les résultats des activités : indicateurs d'activités
- de mesurer l'utilité d'un programme c'est-à-dire ses effets pour la nation : indicateur d'impact ou d'utilité ou d'objectif

§2- Elaboration du budget de programme

L'élaboration du budget de programme doit passer par différentes étapes suivantes :

- Etablir les listes de programmes ;
- Etablir les listes des objectifs;
- Identifier les résultats attendus et les activités envisagées

A cet effet, on entre dans une analyse des problèmes pour identifier d'un aspect négatif d'une situation existant et susceptible de freiner la réalisation des objectifs. Ensuite, on établit les relations de cause à effet entre les problèmes existants.

1- Comparaison du budget de programme avec le budget des moyens

Pour une meilleure compréhension d'un budget d'un programme, le tableau ci-dessous montre la présentation très simplifiée d'un budget de moyen (par nature des dépenses), et la présentation très simplifiée d'un budget de programme.

Tableau I : Comparaison du budget de moyen et de budget de programme

Présentation du budget de budget de moyen (par nature de dépenses)		Présentation d'un budget suivant l'approche programmé		
Dépense de fonctionnements		On suppose que le Ministère de la santé décide d'affecter ses crédits à deux programmes -la lutte contre le SIDA (prog 1) -la lutte contre le paludisme (prog 2) Dépenses de fonctionnements		
			P1	P2
60- Charges de personnel	200	60- Charge de personnel	150	50
61- Achat de biens	150	61- Achat de biens	80	70
62- Achat de services	250	62- Achat de services	190	60
Dépenses d'investissements I		Dépenses d'investissement		
20- Immobilisations incorporelles	100	20- Immobilisations incorporelles	100	-
21- Immobilisations corporelles	100	21- Immobilisations corporelles	100	-
Dépenses d'investissements II		Dépenses d'investissement II		
20- Immobilisations incorporelles	150	20- Immobilisations Incorporelles	-	150
21- Immobilisations corporelles	50	21- Immobilisations corporelles	-	50
Total du budget	1000	Total du budget	620+380=1000	

Source : Ministère de santé, année 2005

D'après le tableau ci-dessus on peut conclure que :

- On connaît avec la précision la distinction des crédits (d'un budget de programme alloués au ministère : 620 sont destinés à la lutte contre le sida et 380 à la lutte contre le paludisme). Ce qui n'est pas possible dans une présentation fondée uniquement sur la nature des dépenses.

- Les dépenses de toutes programmes sont réparties en trois types ou grandes rubriques à savoir : les dépenses de personnel et les dépenses de fonctionnement hors personnel nécessairement dans tout programme, les dépenses d'investissement peuvent ne pas exister, pour certaines années.

En effet, les dépenses de personnel ne peuvent pas être augmentées mais peuvent être diminuées en faveur des autres dépenses (sauf cas exceptionnel d'augmentation de salaire décrétée), les dépenses d'investissement par contre peuvent être minorées, en faveur d'autres dépenses mais peuvent être majorées par d'autres virements de crédit .

2- Evaluation du budget de programme

Un budget de programme est caractérisé par ses moyens les activités, ses résultats intermédiaires attendus, ses objectifs, ses programmes et ses missions.

Les types des questions relatés ci-dessus permettent d'obtenir un cadre logique de cette évaluation. En effet la question :

Où sommes nous : donne le contexte général existant

Où voulons nous aller : détermine les objectifs à atteindre

Comment et quand allons nous y arrive : permet d'obtenir les stratégies à adopter, les temps nécessaires pour atteindre les objectifs, les activités à entreprendre et les actions à mener

Comment saurons nous si nous sommes arrivés à destination : nous donne les résultats attendus qui permettent d'apprécier les étapes à atteindre (résultats intermédiaires, résultats finaux attendus).

Pour ce faire, on commence par effectuer la collecte des documents existants dans le secteur dont le ministère à la charge. En effet, l'existence d'un cadre sectoriel bien renseigné cohérent et complet, est une condition indispensable pour procéder de manière rationnelle à la mise en place d'une activité visant à contribuer efficacement au développement du secteur.

Si on ne dispose pas de cadre sectoriel, une méthode de possibilité, très efficace et relativement facile à appliquer consiste à :

- analyser la situation du secteur

- détecter et analyser les problèmes prioritaires (établir les relations « causes à effets » entre des facteurs négatif d'une situation existante, établir le diagramme des problèmes).

Section III : L'exécution du budget de programme

Une des originalités essentielles de la comptabilité publique est de faire intervenir dans les opérations financières, deux catégories d'agents indépendants.

- les ordonnateurs dont les attributions et la responsabilité sont fixés par le décret
- les comptables publics régis par l'ordonnancement

A- Les ordonnateurs et les comptables publics

1- Les ordonnateurs

Ce sont les administrateurs qui ont les qualités pour engager, liquider et ordonnancer (ou mandater) les dépenses (et en principe les recettes).

Ce sont eux qui ont le rôle principal (mais pas toujours exclusif) dans la décision d'utilisation des crédits ouverts au budget. Ce qui explique que cette qualité soit réservée aux plus hautes autorités administratives.

- l'ordonnateur principal du budget général de l'Etat : le Premier Ministre.

- les ordonnateurs délégués : Ministres, Président des Institutions et d'une manière générale toute personne haut nommée, désignée à cet effet par un texte législatif et/ou réglementaire.

- les ordonnateurs secondaires qui reçoivent subdélégation de pouvoirs des ordonnateurs délégués. Ils sont nominativement désignés par les ordonnateurs délégués.

En effet, les ordonnateurs délégués peuvent déléguer leurs attributions de l'engagement à l'ordonnancement (ou mandatement) à des ordonnateurs secondaires. Les ordonnateurs secondaires sont les responsables budgétaires financiers de l'institution auxquels ils appartiennent. Ils sont en charge de procéder à l'engagement financier de la dépense, d'arrêter et d'effectuer la liquidation au vu des certifications établies par les gestionnaires d'activités et d'ordonnancer les dépenses en signant, à cet effet, les ordres de paiement. Ils sont les seuls interlocuteurs reconnus du comptable assignataire de la dépense.

2- Les gestionnaires d'activités

Un gestionnaire d'activité est un responsable nommé (par arrêté ou décret) au sein du ministère ou de l'institution, chargé de suivre la réalisation des activités confiées à son service ou sa direction tout en tenant en considération les objectifs qu'il a lui-même, déterminés lors de la préparation du programme.

Les gestionnaires d'activités sont d'une manière générale, le service ou les responsables des services placés auprès de l'ordonnateur secondaire qui ont qualité à présenter à ce dernier des propositions de dépenses pour assurer la réalisation du programme auxquels ils contribuent. Les gestionnaires d'activités en charge de l'exécution des activités sont nommés par arrêté de l'ordonnateur délégué. Ils sont responsables des informations sur l'exécution des activités transmises à l'ordonnateur secondaire. Ils sont notamment responsables de la certification des services faits ou des activités réalisées.

Les gestionnaires d'activités gèrent, tout en les coordonnant, les activités effectuées par les services opérationnels d'activités. Ainsi, il relève de leur compétence la détermination et l'évaluation des moyens nécessaires dont leur qualité et leur quantité proviennent des services opérationnels d'activités.

En d'autres termes, ce sont les gestionnaires d'activités qui établissent la quantification des besoins des spécifications particulières et techniques de fournitures et des services, à commander ou des travaux à faire exécuter et le programme mis en œuvre de ces besoins.

Ils certifient le service fait ou les activités réalisées sur la facture et sur les rapports des suivis et ils en sont responsables.

Au vu de leurs attributions relatées, les gestionnaires d'activités peuvent être considérés comme un étant le moteur qui fait fonctionner le budget de programme.

3- Les autres intervenants

➤ Les services opérationnels d'activités (SOA)

Les services opérationnels d'activités (services, directions, directions générales, secrétariat général, etc.,...) sont les cellules chargés directement de la réalisation des activités qui entre dans le cadre de leurs attributions quotidiennes.

Le niveau des activités le plus fin est réalisé par les SOA. A cet effet, pour permettre l'analyse critique d'un programme, seul l'accès au rapport ou compte rendu établis par le SOA rend facile les tâches.

Les responsables de SOA doivent donc rendre compte périodiquement, aux gestionnaires d'activités, l'évolution des travaux qu'ils ont menés avec l'explication des écarts constatés sur les prévisions et la réalisation.

➤ Le responsable de programme (RP)

Il est l'agent chargé de coordonner les activités entre elle dans un programme et ensuite avec les moyens utilisés dans le même programme pour atteindre les objectifs.

Il se charge du suivi et de l'évaluation du programme. Regroupée au niveau du responsable de programme (RP), les informations émanant des gestionnaires d'activités au niveau central et des Responsables Provinciaux de Programme (RPP) seront adressées au Coordonnateur des Programmes (CP)

➤ Le Coordonnateur des Programmes (CP)

Il est le responsable de l'ensemble des programmes du Ministre ou de l'Institution auquel il appartient. Il a pour charge de coordonner les programmes, d'assurer leur suivi et leur évaluation, en collaboration avec tous les responsables de programme de l'institution ou de ministère. Il doit se procurer les informations relatives à tous les indicateurs auprès de tous les responsables de programmes qui relèvent de lui, et il procède à une analyse approfondie de ces informations en tant que destinataire final de ces documents.

Le coordonnateur des programmes se charge aussi de l'analyse des données budgétaires aux fins d'élaborer le budget de l'institution ou du ministère. Il se charge, enfin de la réalisation entre la Direction Générale chargée du Budget et l'Institution ou le ministère. Il est l'interlocuteur de l'Institution avec le Ministère chargé du Budget particulièrement en matière d'élaboration du Budget.

B- Les comptables publics

Ils constituent, eux des agents publics soumis, à raison de leurs fonctions, à un statut financier spécifique assurant leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

Le rôle des comptables publics est double :

- Le rôle de « payeur » constitue l'originalité essentielle et le principe central du système de comptabilité publique.
- Les comptabilités publiques sont, en principe, seule habilité à détenir et à manier les deniers publics « c'est le rôle de caissier ».

C- La séparation des ordonnateurs et des comptables publics

C'est une règle fondamentale formulée du l'origine de la comptabilité public moderne.

Ce principe tient en deux éléments essentiels. Il s'agit d'une part, de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable public. Elle a même été étendue aux conjoints qui ne peuvent exercer l'une et l'autre fonction auprès d'un même organisme public. Cette indépendance n'est pas nécessairement statutaire mais essentiellement fonctionnelle et tient au fait que l'ordonnance oblige le comptable à vérifier la régularité des opérations et le rend personnellement et pécuniairement responsable de toute irrégularité et de toute déficit de caisse ce qui le délivre, si nécessaire du devoir d'obéissance hiérarchique habituel à la fonction publique. D'autre part, l'ordonnateur est parfois à manier les fonds.

§2- Les modalités d'exécution du budget

A- L'exécution des recettes

Les recettes des organismes publics comprennent : le produit des impôts, taxes, droits et tous autres produits autorisés par les lois de règlements en vigueur ou résultat de décision de justice ou de convention.

Etant donné qu'il s'agit des finances publiques, l'exécution des recettes doit observer les étapes suivantes :

- La liquidation des droits

Si les recettes de l'Etat sont constituées essentiellement par des impôts, taxes et droit, et les recettes des établissements publics.

Les recettes des établissements publics nationaux proviennent essentiellement des subventions de l'Etat ou des collectivités territoriales et des aides bilatérales ou multilatérales et ne nécessitent pas une liquidation, car liquider un droit ou une créance consiste à réunir tous les éléments permettant de calculer exactement le montant à recouvrer. Pour ce faire il faut déterminer la base de la taxe à laquelle sera appliqué le tarif (il faut déterminer l'assiette).

Pour ces ressources propres il faut effectuer une liquidation, c'est-à-dire déterminer l'assiette et le multiplier par le tarif pour obtenir le montant exact à verser à la caisse de l'Agent Comptable ou Délégué.

➤ L'émission des titres de perception

Dire que le montant de la créance à percevoir est déterminé, l'ordonnateur du budget procède à l'émission des titres qu'il adresse à l'Agent Comptable ou à son délégué pour exécution. Il s'agit, en général, d'ordre de recettes exécutions, d'états exécutoires, de factures, etc.

Ne pas oublier d'enregistrer dans la comptabilité des titres émis non seulement chaque titre adressé à l'Agent Comptable ou à son délégué mais aussi les subventions et aides bilatérales ou multilatérales prévues et ce par rubrique budgétaire des grands livres. Une centralisation mensuelle et une situation trimestrielle doivent en être faites par teneur de livres pour compte rendu à l'ordonnateur.

➤ Le recouvrement et le maniement des fonds

Conformément à la disposition de l'ordonnance fixant la statue des comptables publics, le recouvrement et le maniement des fonds sont réservés aux Comptables Publics. Et toute immixtion dans ces attributions est sanctionnée par la situation de comptable de fait.

Avant le procéder au recouvrement des créances, l'agent comptable ou le Trésorier Principal doit effectuer toutes les vérifications exigées par la réglementation (régularité du dossier, exactitude de calculs, conformité ou matérialité des services faits prouvé...).

Si le titre de perception ne présente aucune remarque défavorable, il doit l'enregistrer dans des titres émis, comptabilité qu'il doit servir aussi dans le cas de perception sans titre émis ou lorsque le montant est perçu directement sur déclaration de recette.

L'Agent Comptable doit tenir un journal de caisse avec un grand livre et dresser périodiquement une fiche de centralisation comptable des titres émis, faisant ressortir les titres émis réguliers, les recouvrements effectués, les restes à recouvrer et une fiche de centralisation comptable des paiements relatant les factures ordonnancées, les mandats payés et les restes à payer

Tableau II : Fiche de Centralisation comptable des titres émis mois ...

N° de COMPTES	TITRES EMIS	RECOUVREMENT	RESTE A RECUS	PERCEPTION TITRE	TOTAL

Source : Trésor Public, 2004

Tableau III Fiche de centralisation comptable des paiements mois de ...

N ^o de COMPTES	MANDATS RECUS	PAIEMENTS A EFFECTUER	RESTE A PAYER	OBSERVATIONS

Source : Trésor Public, 2004

B- Exécution des dépenses

Les dépenses des organismes publics doivent être autorisées par les lois et les règlements, être prévus dans leur budget et correspondre exactement à la vocation de ces organismes. Par ailleurs avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées ou mandatées.

✓ L'engagement des dépenses

L'engagement de dépense est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il ne peut être pris que par une personne qualifiée agissant en vertu de ses pouvoirs. Il ne doit rester dans la limite des autorités budgétaires et demeurer subordonné aux autorités, avis ou visa prévus par les lois ou règlements propres à chaque catégorie des organismes publics.

L'engagement financier du budget général de l'Etat est matérialisé par l'établissement d'une demande d'engagement financier (DEF) par l'ordonnateur délégué ou secondaire qui, en cas d'accord de la part du contrôle financier, verra la délivrance du Titre d'Engagement Financier (TEF) muni de son visa ou de celui de son représentant.

Les pièces à joindre dues à la demande d'engagement financier sont celles énumérées dans le décret fixant la nomenclature des pièces justificatives des dossiers à soumettre au visa du contrôle financier.

Pour les établissements publics les contrôles des engagements sont, en principe a posteriori par le commissaire du Gouvernement et s'effectuent après les opérations d'ordonnancement c'est-à-dire sur le dossier de mandatement juste avant sa transmission à l'Agent Comptable ou Trésorier Payeur. Mais exceptionnellement ce contrôle peut s'exercer à priori et doit être observé avant la transmission du bon de commande au prestataire choisi.

✓ La liquidation des dépenses

La liquidation des dépenses a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis par les créanciers ou prestataires (notamment les factures certifiées par les gestions d'activités, les procès verbaux de réception et/ou de recette, etc....)

Pour pouvoir liquider une dépense, c'est-à-dire vérifier la réalité de la dette et en arrêté le montant il faut et il suffit que la prestation demandée soit effectuée conformément à la commande et la facture correspondante reçue.

Pour ce faire donc, il faut collationner la commande avec le bon de livraison ou la prestation exécutée et la facture. Puis, refaire les multiplications et additions nécessaires, vérifier l'arrêtage en lettres et en chiffres avant de certifier sur la facture « le service fait » ou l'inscription en comptabilité matières (pour les mobiliers et les matériels) signer la certification.

Après cette certification, on passe à l'établissement des pièces de mandatement avec la facture certifiée le bon de livraison et le bon de commande, à la signature du sous ordonnateur.

✓ L'ordonnancement

L'ordonnancement ou mandatement est un acte administratif donnant, conformément aux résultats de liquidation, l'ordre de payer la dette de l'organisme public. Les Ministres chargés des Finances et du Budget dressent par arrêté la liste limitative des dépenses qui peuvent être payées sans ordonnancement ou qui peuvent faire l'objet de l'ordonnancement de régulation après paiement.

Notons que le contrôle des engagements des établissements publics se fait, conformément aux dispositions du décret à posteriori mais à titre de sanction ou pour une catégorie de dépense à préciser par le Directeur Général du CDE ou son Délégué, ce contrôle peut être exceptionnellement à priori.

Comme pour liquider une dépense, ordonnancer une dette commence par refaire toutes vérifications effectuées dans la phase « liquidation » et au besoin, vérifier matériellement la réalité de « service fait » certifié par le gestionnaire de crédit avant de signer et de dater l'avis de crédit, le bon de caisse ou l'avis de virement, et les bordereaux des pièces. Puis le sous ordonnateur doit enregistrer dans la comptabilité des ordonnancements le dossier ainsi mandaté et en tirer les numéros dont celui qui doit porter le bordereau d'émission.

✓ Le paiement

Le paiement est l'acte par lequel l'organisme public se libère de sa dette. Mais les paiements ne peuvent intervenir, sauf exception prévue par les lois et règlements, avant, soit l'échéance de la dette, soit l'exécution de prestation, soit la décision individuelle d'attribution de subvention ou d'allocations.

§3 : Les dimensions du contrôle administratif d'exécution du budget

Le principe d'un contrôle sur l'exécution des budgets publics et l'utilisation des deniers publics donnent le droit aux citoyens de « suivre l'emploi » de la contribution publique et à la société de « demander compte à toute agent public de son administration ».

Pour déceler les fraudes et s'assurer de la conformité aux autorisations budgétaires, la tendance fréquente est de s'appuyer soit sur un contrôle à priori relevant d'un « principe des méfiances » à l'égard des gestionnaires publics, soit sur une appréciation de la validité des systèmes utilisés et des résultats obtenus par les responsables. Ce qui appelle logiquement un contrôle a posteriori exercé par des instances supérieures de contrôle.

A- Le contrôle général d'exécution du budget

1- L'inspection générale de l'Etat (IGE)

Elle exerce une surveillance sur tous les services publics, parapublics, et mêmes privés ayant obtenu une aide financière ou une assistance technique de l'Etat.

Son contrôle s'opère à posteriori ou en concomitance.

Cette entité dispose des plus larges pouvoirs d'investigations de l'Administration. Et les Inspecteurs d'Etat même en congé, ont l'obligation de veiller et de sauvegarder les intérêts du Trésor Public. L'IGE peut saisir aussi bien le procureur de la République, que le Directeur du Conseil de Discipline Budgétaire et Financier.

Elle est l'ampliateur obligatoire de tous les rapports d'inspection qu'elle doit suivre et exploiter. Elle aide à asseoir la garantie du fonctionnement normal de l'Administration.

2- L'inspection générale des finances

Elle exerce sur les ordonnateurs secondaires une surveillance financière générale qui donne au Ministre des Finances une vue sur l'ensemble de l'activité budgétaire.

Elle ne dispose pas de l'auto saisine mais dispose d'un large pouvoir d'investigation en matière financière.

3- Le contrôle financier

Le Ministre de Finances exerce en personne ou par l'intermédiaire des Contrôleurs Financiers, une surveillance permanente sur les opérations d'exécution du budget effectuée par le Ministre et les chefs d'Institutions.

B- Le contrôle hiérarchique

Le contrôle hiérarchique est le contrôle exercé par le supérieur sur ses subordonnés.

Le contrôle des ordonnateurs résulte de leur position hiérarchique qui donne au Ministre les pouvoirs nécessaires. Il s'exerce par la vérification des rapports et des

documents périodiques adressés par les ordonnateurs secondaires à l'Administration centrale et par l'intermédiaire des entités propres de contrôle de chaque ministère.

Le contrôle des comptables publics est assuré au sein de la hiérarchie spéciale des comptables par la Brigade d'Inspection du Trésor, par les comptables supérieurs et surtout par les Inspecteurs de Finances chargés de vérifier directement la régularité de leurs opérations et de leurs comptes.

C- Le contrôle interne de l'exécution du budget

On peut inclure dans cette catégorie, le contrôle des engagements financiers exécuté par le Contrôle financier.

Il en est de même du visa d'approbation effectué par la personne des Marchés Publics ainsi que le contrôle effectué par l'Autorité de Régulation des Marchés Publics.

DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET SON EFFICACITE

Pour satisfaire l'intérêt national et pour le développement d'un pays, le pouvoir public doit utiliser une politique bien fondée telle que la politique budgétaire. La politique budgétaire c'est une politique qui s'appuyant sur le budget de l'Etat pour agir sur l'activité économique, notamment au niveau conjoncturel, cette action s'effectuant par l'intermédiaire des recettes fiscales, des dépenses budgétaires et du solde budgétaire pour atteindre certains objectifs.

CHAPITRE I : LE MANIEMENT DES ACTIONS DE L'ETAT AU NIVEAU DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

L'action de l'Etat s'exerce par ses dépenses c'est-à-dire par sa politique budgétaire qui concerne les dépenses publiques et les recettes fiscales. La gestion du budget devrait s'effectuer selon le même souci d'équilibre des recettes et des dépenses qui commande les finances en particulier.

Section I : Les moyens d'actions financiers de l'Etat

La conception classique attache une très grande importance aux dépenses publiques. En effet, elles définissent le point de départ de toute vie financière selon le principe que l'Etat « dépense d'abord » c'est-à-dire on calcule ses recettes en fonction de ses dépenses et non dépenses en fonction de ses recettes (elles se caractérisent en effet par leur caractère impératif et obligatoire, elles ont pour but d'assurer la marche des services publics du fait de l'existence même de l'Etat).

§1- Généralités sur les dépenses publiques

A- Définition des dépenses publiques

1- Définition générale

En général les dépenses de l'Etat sont aussi appelées charges budgétaires ou dépenses publiques. On distingue généralement les dépenses publiques ordinaires (rémunération des fonctionnaires, aides à l'emploi ou aux agricultures, etc.) et les dépenses publiques en capital (investissement).

On présente souvent d'une autre façon les dépenses publiques, à partir de leur fonction. Il s'agit là de connaître la distinction des dépenses par grands secteurs. On dispose alors d'un budget fonctionnel.

« Les dépenses publiques représentent la principale forme d'intervention de l'Etat dans la vie économique. Mais l'Etat n'est pas libre de disposer la totalité des recettes publiques. Une partie importante du budget correspond aux dépenses nécessaires au fonctionnement des administrations »¹

2- Définition juridique :

Toutes les dépenses des collectivités sont des dépenses publiques (Etat, collectivités territoriales, communes, Etablissements Publics), tandis que les dépenses des particuliers et des collectivités privées (associations, sociétés, etc.) sont des dépenses privées. C'est donc

¹ Jean Yves CAPUL et Olivier GARNIER : Dictionnaire de Science Economique et Sociale, HATIER : nouvelle édition 2005, page 28

la nature juridique d'une collectivité, son caractère de personne morale, publique, qui définit la dépense publique.

3- Définition socio-économique :

La définition actuelle part d'une socio-économique, mesure l'action dans la vie sociale, et dans la vie économique, en particulier le pouvoir de l'autorité représentée par l'Etat et les collectivités publiques.

B- La structure des dépenses publiques

Toutes les dépenses publiques ne sont pas de même nature, c'est-à-dire ne sont pas appelées à remplir les mêmes fonctions. Aussi font elles l'objet de classification, laquelle est d'ailleurs variable selon le critère choisi.

1- La classification budgétaire :

Ce type de classification est la seule qui ait une valeur juridique car elle correspond à la représentation des annexes à la loi de finances.

La classification budgétaire se présente de la manière suivante :

- les dépenses sont réparties en cinq (5) titres ;
- les titres eux-mêmes sont divisés en section ;
- les sections sont subdivisées en chapitre ;
- les chapitres se subdivisent parfois en articles.

2- La classification administrative

La classification administrative ou organique ventile d'abord la masse budgétaire entre les différents ministères qui composent le gouvernement. Ensuite à l'intérieur de chaque ministère, une classification est opérée suivant l'objet de la dépense : salaires, indemnités de déplacement, habillement du personnel.

Cette classification revêt un caractère juridique et comptable très prononcé ; aussi elle sert de base au contrôle financier qui s'exerce sur l'utilisation des deniers publics au niveau de chaque ministère.

Toutefois, elle présente l'inconvénient de ne pas permettre de mesurer l'efficacité des dépenses publiques. Autrement dit, on voit comme l'Etat a utilisé les deniers publics, mais on ne voit pas pourquoi il les a utilisés de telle manière plutôt que de telle autre. Le problème de la rationalité des dépenses publiques se trouve tout simplement évacué avec la classification administrative.

3- classification économique

➤ Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sont des dépenses courantes nécessaires à la bonne marche des services publics (traitement des fonctionnaires, fournitures, entretien, frais de mission ou de transport, dépense de carburant, etc.), ce sont des dépenses qui se renouvellent chaque année.

➤ Les dépenses d'investissement :

Les dépenses d'investissement ou les dépenses en capital sont des dépenses qui se traduisent par la création des richesses nouvelles. Mais elles sont subdivisées en deux (2) catégories selon leur portée sur le plan économique :

- Les dépenses en capital à caractère économique ;
- Les dépenses en capital à caractère administratif et social.

➤ Les dépenses de transfert

Les dépenses de transfert résultent des nouvelles fonctions distributives de l'Etat dans le secteur économique et social. Il s'agit essentiellement des contributions de l'Etat sous diverses formes : soutiens financiers de l'Etat aux entreprises ou aux secteurs en difficulté, subventions aux collectivités décentralisées ou aux diverses associations, aides financières aux catégories sociales défavorisées.

4- La classification fonctionnelle

Il s'agit de regrouper les dépenses suivant les fonctions assumées par l'Etat et les buts qu'il se propose d'atteindre. C'est-à-dire qu'au lieu de classer les dépenses d'après les départements ministériels et les moyens mis à leur disposition, la classification fonctionnelle consiste donc à identifier les grandes fonctions (éducation, action sociale, action économique, administration générale, défense,...) afin de définir une meilleure efficacité de l'appareil administratif.

§2- Les ressources publiques

L'Etat dispose plusieurs moyens pour se procurer de l'argent, généralement ce sont les emprunts et les impôts.

Rappelons que les dépenses publiques peuvent être classées suivant leurs finalités, tandis que pour les recettes publiques, la finalité évidente est unique : alimenter les caisses du Trésor suivant le principe de l'unité de caisse.

Dès lors, ils convient de distinguer les ressources suivant leurs caractéristiques. Il y a des ressources permanentes qui correspondent aux opérations définitives et des ressources temporaires qui correspondent aux opérations de trésorerie.

A- Les ressources permanentes

Les ressources publiques permanentes sont constituées par des recettes qui sont acquises définitivement à la collectivité publique sans aucune charge ni obligation de remboursement. Il s'agit des ressources fiscales, parafiscales et domaniales.

1- L'impôt

L'impôt se définit comme un prélèvement opéré par voie d'autorité par la puissance publique, d'ayant pour objectif essentiel de couvrir les charges publiques et de les répartir en fonction des facultés des citoyens.

- l'impôt ne comporte pas de contre partie directe ;
- l'impôt peut frapper le patrimoine du contribuable de différentes manières, soit de manière directe, soit de manière indirecte ;
- l'impôt est également un instrument de politique économique et sociale à la disposition du gouvernement dans le cadre de l'intervention de l'Etat.

2- Taxes administratives, rémunération pour services rendus :

La taxe se distingue de l'impôt sur trois (3) points essentiels.

- En premier lieu, elle comporte une contre partie

Exemple : le timbre payé à l'occasion de l'envoi d'une correspondance, c'est une rémunération pour service rendu.

- En second lieu, elle est facultative et non obligatoire
- Enfin, la taxe est établie par voie réglementaire tandis que l'impôt est toujours autorisé par voie législative. La confusion de l'impôt et de la taxe vient du fait que certains impôts portent le nom : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), taxe sur les transactions, taxe à l'importation, etc.

3- Taxes parafiscales :

La parafiscalité est une institution intermédiaire entre la taxe administrative et l'impôt. On qualifie de « parafiscaux » les prélèvements opérés sur les usagers par certains organismes publics ou semi-publics, économiques ou sociaux en vue d'assurer l'autonomie de leur financement.

Exemple : les cotisations versées à la sécurité sociale.

La parafiscalité se rapproche beaucoup plus en réalité de l'impôt. D'une part, les redevances parafiscales ont un caractère obligatoire, c'est-à-dire que l'usage du service public n'est pas libre. D'autre part, il n'y a pas de proportionnalité entre la redevance payée et la contre partie obtenue.

4- Les ressources domaniales

Ce sont les revenus du domaine public ou privé de l'Etat (droit d'occupation du domaine public, droit de chasse ou de pêche, location d'immobilier, etc.).

B- Les ressources de trésorerie (ressources temporaires)

Comme le Trésor public est généralement confronté au problème de trésorerie, les rentrées d'argent ne coïncident pas toujours avec la périodicité du paiement des dépenses (par exemple le traitement des fonctionnaires par mois), il lui revient donc de résoudre ce problème de trésorerie. Pour assurer la disponibilité des deniers, le Trésor a également recours à trois (3) types de ressources :

1 -Les fonds de correspondantes :

Certains organismes sont tenus de disposer leur fonds au Trésor, notamment les collectivités décentralisées, les établissements publics, la caisse d'épargne, l'université, et les chèques postaux.

Ces fonds viennent ainsi alimenter en permanence la caisse de l'Etat et grossir les disponibilités du Trésor.

2- L'émission des bons du Trésor

Les bons du Trésor sont des emprunts à court terme émis par le Trésor pour alimenter la caisse de l'Etat. L'échéance est de cinq (5) ans maximum. Actuellement il existe deux (2) catégories du bon de Trésor :

➤ Les bons sur formules :

Ce sont des bons placés dans le public, remboursable à l'expiration d'un délai de cinq (5) ans à compter de la date d'émission suivant le choix du souscripteur. Ils sont assortis d'un intérêt perçu à l'émission par le porteur. Les taux d'intérêts servis pour les bons sur formules sont progressifs :

Il est nécessaire de signaler que les opérations des bons sur formules sont assurées par toutes les trésoreries principales.

➤ Les bons du Trésor par voie d'adjudication :

Ils sont souscrits uniquement en compte courant. Peuvent souscrire les particuliers, les entreprises publiques ou privées, les compagnies d'assurances, les banques primaires à l'exécution du Banque Centrale.

Prenons pour le cas de la Banque Centrale Malagasy (BCM)

- Les souscriptions peuvent être inférieures à 100 millions d'Ariary

- Les souscripteurs peuvent déposer leurs offres à la direction du crédit (BCM) où une commission d'adjudication composée des représentations de la direction du Trésor et de la banque centrale chargée de procéder au dépouillement des offres.

- Les taux d'intérêts sont supérieurs à ceux pratiqués par les banques primaires pour des dépôts à durée similaire afin d'attirer le maximum de souscripteurs.

➤ Les avances de la banque centrale

La banque centrale a pour activité :

- La banque d'émission ;

- la gestion des réserves publiques de change ;

- collaborer avec le Trésor de diverses manières :

- Gestion de compte courant des bons du Trésor ;

- Ouverture de ses guichets à l'émission des bons et des emprunts publics ;

- Régulation de la circulation monétaire par l'achat ou la vente des bons du Trésor.

Mais l'aide la plus essentielle de la banque centrale à l'Etat résulte des avances qu'elle lui accorde. Les montants et les modalités de ces avances sont arrêtés par des conventions entre ministère chargé des finances et la banque centrale.

§3- Le solde budgétaire

A- Généralités sur le solde budgétaire

« Le solde budgétaire est donc la différence entre toutes les recettes et toutes les charges du budget de l'Etat »¹.

De cette manière le solde budgétaire servant à évaluer les choix budgétaires, c'est-à-dire la plupart du temps le solde budgétaire utilisé comme un indicateur économique.

Prenons quelques exemples sur le solde budgétaire

- Le solde budgétaire courant : c'est la différence entre les recettes courantes et les dépenses courantes, il donne une indication de la contribution de l'Etat à l'épargne nationale, s'il est positif, cela signifie que l'Etat peut au moins financer sa consommation par ses propres recettes.

- Le solde primaire : il est exclu des dépenses les paiements d'intérêts. On peut considérer qu'il constitue un indicateur de l'action budgétaire courante, étant donné que les paiements d'intérêts sont déterminés par la taille des déficits des exercices précédents.

- Le solde budgétaire actif : il fournit une information basée sur la nature de la politique budgétaire et fiscale.

¹ Jean Yves CAPUL et Olivier GARNIER : Dictionnaire de Science Economique et Sociale HATIER : nouvelle édition 2005, page 28

- Le solde opérationnel : il est conçu pour tenir compte du fait que les taux d'intérêts élevés servis sur la dette publique en période de très forte inflation dédommagent effectivement les créanciers de la dépréciation en valeur réelle due à la hausse des prix.

B- Les expériences des années trente et l'analyse keynésiennes sur le déficit budgétaire

« L'équilibre budgétaire était la règle d'or prescrite par les économistes et les juristes de l'époque libérale de l'"Etat gendarme". Un excédent était présenté comme un prélèvement injustifié de richesses qui risquait de donner lieu à des gaspillages. Un déficit était considéré comme dangereux parce qu'il pouvait provoquer soit l'inflation, soit l'alourdissement des charges d'intérêts de l'Etat et impliquait une augmentation ultérieure des impôts »². Cette conception a été remise en cause par les expériences des années 30 et par l'analyse keynésienne.

C- Les problèmes soulevés par les déficits budgétaires.

L'ampleur et le caractère permanent des déficits budgétaires sont à l'origine de trois principaux problèmes :

1- Le risque d'augmentation des importations :

Si l'augmentation de la demande globale suscitée par la politique de relance se porte largement sur l'importation, au détriment des biens et services nationaux, le déficit provoque des effets indésirables : amoindrissement de la relance économique, amortissement de l'impact sur l'emploi, déficit du commerce extérieur.

Des mesures de relance budgétaire sont d'autant moins exposées à ces risques qu'elles interviennent dans des périodes où l'inflation est bien maîtrisée, ou en tout cas inférieure à celle des principaux partenaires commerciaux du pays considéré, et que la compétitivité des entreprises est bonne.

2- Les charges d'intérêts de la dette de l'Etat :

Pour financer leurs déficits budgétaires les Etats peuvent demander des avances à leur banque centrale. Cette possibilité est désormais interdite aux pays européens liés par le traité de Maastricht (article 104). La seule possibilité offerte est donc le recours à l'emprunt

² Gatien HORACE : Cours Politique Economique, Université de Toamasina, année 2005-2006

par des émissions de bons du Trésor (emprunts à court et à moyen terme) et des émissions d'obligations (emprunts à long terme).

Le cumul des emprunts qui ne sont pas encore arrivés à échéance constitue la dette de l'Etat. Elle donne lieu à des charges de remboursement qui ne figurent pas au budget, et à des charges d'intérêts qui figurent au budget. Celles-ci ont considérablement augmenté ces dernières années dans beaucoup de pays, en raison de l'ampleur et de la constance des déficits budgétaires.

3- Les risques d'effet d'éviction :

L'expression effet d'éviction sert à désigner le fait qu'en empruntant pour financer son déficit budgétaire, l'Etat porte atteinte à l'intérêt des entreprises. On considère trois types d'effet d'éviction :

- l'effet d'éviction directe lorsque, en empruntant, l'Etat détourne à son profit l'épargne disponible et prive d'autant les entreprises de moyens de financements nécessaires à leurs investissements ;

- l'effet d'éviction indirecte : lorsque la demande de capitaux que représente l'emprunt de l'Etat fait augmenter les taux d'intérêts et freine l'investissement des entreprises ;

- l'effet d'éviction par le taux de change : lorsque la hausse des taux d'intérêts provoque des entrées de capitaux qui font augmenter le taux de change. Cela élève les prix des exportations, réduit les prix des importations et détériore la compétitivité des entreprises nationales.

Ces effets d'éviction sont extrêmement difficiles à isoler, à appréhender et à mesurer. Toutefois, il est certain que leurs conséquences n'atteignent pas une ampleur suffisante pour réduire à néant les effets positifs d'une politique de relance budgétaire.

Section II : L'application du code de bonne pratique en matière de transparence des finances publiques

Code adopté par le Fonds Monétaire International (FMI), lors de sa cinquantième réunion, tenue à Washington le 16 Avril 1998 et destiné à ses pays membres.

Les bonnes pratiques proposées dans le code représentent une norme de transparence des finances publiques jugée appropriée pour donner aux publics et aux marchés l'assurance que la structure et les opérations financières des administrations publiques sont clairement définies et que le bien fondé de la politique budgétaire peut être

facilement évalué. Certains pays avancés satisfont déjà largement à cette norme, et la dépasse même à certains égards. En ce qui concerne les pays en développement y compris Madagascar et les pays en transition, un grand nombre de pratiques ne sont pas encore en place.

§1 - Les règles fondamentales

A - Définition des attributions et des responsabilités

➤ La distinction entre le secteur de l'administration publique, du reste public et du reste de l'économie

Le secteur de l'administration publique doit être distinct du reste public et du reste de l'économie et la répartition des attributions au secteur public en matière de décision et de gestion doit être claire et rendue public.

La structure et la fonction des administrations publiques doivent clairement spécifier et la répartition des compétences entre les différents échelons de l'administration publique, les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires doivent être bien définis, et aussi les mécanismes de coordinations et des gestions d'activités budgétaires et extrabudgétaires doivent être établies de la même manière.

Les relations entre l'administration publique et les autres entités du secteur public (par exemple la Banque Centrale, les institutions financières publiques et les entreprises non financières) doivent être régies par des règles claires. L'intervention de l'administration publique dans le secteur privé (par exemple par la voie législative ou réglementaire ou par des prises de participations) doit s'effectuer de manière ouverte et publique et s'appuyer sur des lois, règles et procédures claires, appliquées de manière non discriminatoire.

➤ Inscription de la gestion des finances publiques dans un cadre juridique et administratif

Tout engagement où dépense de fonds public doit être régi par une législation budgétaire exhaustive et des règles administratives aisément disponibles. Les impôts, droits, redevances et autres prélèvements doivent avoir une base légale explicite. La législation et la réglementation fiscale doivent être aisément accessibles et compréhensibles, et des critères clairement définis doivent s'appliquer à la marge de manœuvre administrative prévue pour leur application, et le comportement des fonctionnaires doit être régi par des règles d'éthiques claires et largement diffusées.

B- Accès du public à l'information

➤ L'information de l'activité financière de l'administration publique

Le public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue de l'administration publique.

Les documentations budgétaires, les comptes définitifs et les autres rapports sur les finances publiques qui sont diffusées doivent couvrir l'ensemble des activités budgétaires et extrabudgétaires de l'administration centrale, et la situation financière consolidée de l'administration centrale doit être publiée. Des informations comparables à celles qui ont traité au budget de l'année en cours doivent être fournis sur l'exécution de budget des deux exercices précédents, des informations doivent aussi fournir les prévisions des principaux agrégats budgétaires pour les deux exercices suivants le budget de l'année en cours.

Des états décrivant la nature et les conséquences budgétaires des éléments de passif éventuel, des dépenses fiscales et des activités quasi-budgétaires de l'administration centrale doivent faire partie de la documentation budgétaire et doivent publier des renseignements complets sur le niveau et la composition de son endettement et de ses actifs financiers.

Lorsque les échelons intrant nationaux de l'administration jouent un rôle significatif, leur situation financière globale et la situation financière consolidée de l'ensemble des administrations publiques doivent être publiées.

➤ Un engagement de diffuser en temps voulu des informations sur les finances publiques

La publication d'information sur les finances publiques doit être une obligation légale de l'administration publique, et le calendrier de diffusion des informations sur les finances publiques doit être annoncé à l'avance

C- Préparation, exécution et information budgétaire transparente

➤ La précision des objectifs en matière des finances publiques

La documentation budgétaire doit préciser les objectifs en matière des finances publiques, le cadre macroéconomique, les politiques sur lesquelles reposent le budget et les principaux aléas budgétaires identifiables.

Une déclaration sur les objectifs des finances et une évaluation de la viabilité financière doivent servir à cadrer le budget annuel. Les règles de finances publiques (par exemple, l'obligation de présenter un budget en équilibre ou de plafonnement de l'emprunt des niveaux internationaux de l'administration publique) doivent être définis et le budget annuel doit être préparé et présenté dans un cadre macroéconomique quantitatif à la fois exhaustif et homogène, et les principales hypothèses qui sous-tendent le budget doivent être communiquées et les mesures nouvelles inscrites au budget annuel doivent être décrites clairement.

➤ La présentation de l'analyse politique et la clarté des comptes

Les données budgétaires doivent être présentées sur une base brute, les recettes étant séparées des dépenses aussi bien que du financement, avec une ventilation

économique, fonctionnelle et administrative des dépenses. Les données relatives aux activités extrabudgétaires doivent être présentées de la même manière.

Un exposé des objectifs principaux programmes budgétaire (par exemple amélioration des indicateurs sociaux pertinents) doit être fourni :

- Les modalités d'exécution et de suivi des dépenses approuvées et de recouvrement des recettes

Il doit y avoir un système comptable intégré et exhaustif qui permet d'évaluer de manière fiable les arriérés de paiement et les réglementations de la passation des marchés et de l'emploi doivent être normalisées et accessibles à toutes les parties intéressées. L'exécution du budget doit être soumise à un audit interne, et les procédures d'audit doivent pouvoir faire l'objet d'un examen. Et enfin, l'administration fiscale doit être protégée par la loi de toute influence politique et doit régulièrement rendre publiquement ce compte de ses activités.

- Rapport budgétaire soumis aux autorités législatives et aux publics

Un rapport d'exécution budgétaire doit être soumis aux autorités législatives en milieu d'exercice. Des rapports plus fréquents (au moins trimestriel) doivent aussi être publiés et les comptes budgétaires définitifs doivent être soumis dans un délai d'un an après la clôture de l'exercice, et enfin, une comparaison des résultats et des objectifs des principaux programmes budgétaires doit être communiqué chaque année.

D- Garantie d'intégrité

- Conformité de la norme de qualité des données budgétaires reconnues

Les données budgétaires doivent rendre compte de la tendance récente de l'évaluation des recettes et des dépenses, des courants macroéconomiques fondamentaux et des engagements politiques bien précis. Le budget annuel et les comptes définitifs doivent préciser la base comptable (comptabilité de caisse d'exercice) et les normes suivies pour l'établissement et les présentations des données. Des garanties spécifiques doivent être données quant à la qualité des données de finances publiques. Il doit en particulier être précisé s'il y a cohérence interne entre les données des rapports budgétaires et si elles ont été rapprochées des données pertinentes d'autres sources.

- Les informations relatives aux finances publiques doivent faire l'objet d'un examen indépendant

Une instance nationale d'audit ou un organisme analogue indépendant du pouvoir exécutif, doit remettre aux autorités législatives et aux publics des rapports récents sur l'intégrité financière des comptes d'administrations publiques. Des experts indépendants doivent être invités pour évaluer les prévisions budgétaires, les prévisions macroéconomiques sur lesquelles elles se fondent et toutes les hypothèses qui les sous-

tendent. Et un organisme national de statistique doit avoir un statut d'institution indépendante pour vérifier la qualité des données.

§2- Les pratiques optimales

A- Les attributions et les responsabilités des administrations publiques

Les définitions des secteurs économiques adoptées dans le Système de Comptabilité National (SCN) doivent être rigoureusement suivies.

Les institutions financières publiques et les entreprises publiques non financières doivent observer les normes de diffusion et de transparence du quatrième des principes de l'OCDE (Organisme de Coopération et de Développement Economique) relatif au gouvernement d'entreprise. Il y a lieu de respecter les principes de gestion de l'éthique dans le service publique énoncé par l'OCDE.

B- Accès du public à l'information

Les documents budgétaires doivent contenir des prévisions budgétaires globales pour cinq à dix ans.

Dans le budget annuel, il est nécessaire de présenter les passifs éventuels, il faut aussi présenter à l'organe législatif le rapport en milieu d'exercice et les comptes définitifs, ils doivent être classés par catégorie, et les informations sur les appels faits dans le passé à l'Etat pour qu'il honore les garanties doivent être diffusées.

La documentation budgétaire doit donner le coût estimé de tous les comptes de dépenses fiscales. Dans la mesure du possible, il y a lieu d'inclure une analyse des dépenses fiscales dans l'examen des dépenses générales. Les informations sur les activités quasi-budgétaires doivent comporter des estimations chiffrées de leur effet sur le budget, et des renseignements doivent être fournis sur la base du calcul.

Le compte de patrimoine des administrations publiques doit être inclus dans la documentation budgétaire. En principe, il devait retracer les passifs et les actifs financiers ainsi que les actifs non financiers n' y figurent pas, il convient de tenir un registre de ces actifs et d'en fournir la liste dans les documentations budgétaires.

Les normes du Système Général de Diffusion des Données (SGDD) concernant la communication centrale et les engagements pris dans les calendriers de diffusion annoncé à l'avance doivent être observées.

Ou bien tous les échelons des administrations publiques doivent établir des données budgétaires exhaustives sur la base d'une classification uniforme et une situation financière consolidée des administrations publiques est alors présentée avec le budget annuel de l'administration centrale, ou bien les échelons infranationaux des administrations publiques

qui sont des organismes budgétaires indépendants sont soumis à la même règle de transparence des finances publiques de l'administration centrale.

La loi doit exiger la publication d'un large éventail d'information budgétaire (y compris des documents officiels de politiques de finances publiques), avec précisions et justifications des exceptions.

C- Préparation, exécution et information budgétaire transparente

Au plus tard, il faut soumettre le budget annuel un mois avant la présentation, de même pour le rapport préalable au budget, dans lequel sont indiqués les objectifs économiques et budgétaires à moyen terme des pouvoirs publics, ainsi que le total des recettes et des dépenses, du déficit ou de l'excédent, et de la dette. Il ne faut pas retarder la présentation des projets de budget à l'organe législatif à moins de trois mois avant le début de l'exercice, et le budget doit être approuvé avant que l'exercice commence.

Tous les cinq ans, la publication d'un rapport sur le long terme dans lequel est évaluée la viabilité de la politique budgétaire en vigueur est exigée.

En tant qu'outil essentiel à la gestion des finances publiques, un cadre budgétaire à moyen terme exhaustif et mobile doit être rendu public.

Les estimations des effets sur les finances publiques de toutes les propositions de lois de l'administration centrale, notamment des coûts qu'elles entraînent pour les échelons infranationaux des administrations publiques doivent être publiées.

Un exposé des aléas budgétaires qui serviraient de base à l'évaluation de la fiabilité des résultats prévisionnels consignés dans le budget doit être inclus parmi les documents budgétaires.

Ils convient de classer les opérations selon le type d'activité ou de produit, et selon le programme ou résultat. Il y a lieu d'inclure dans les documents budgétaires des informations détaillées, qu'elles soient de nature financière ou non, sur tous les produits, activités et programmes, résultats, ainsi que les informations correspondantes de l'exercice précédent.

Il faut utiliser un système comptable qui permet l'enregistrement et la diffusion des données établies sur la base de l'exercice, ainsi que la communication de l'information comptabilisée sur une base caisse.

La présentation de rapport budgétaire en milieu de l'exercice à l'organe législatif doit être effectuée dans les six semaines suivant le milieu de l'exercice.

Le décalage exigé dans la publication d'un rapport budgétaire mensuel est de un mois. Tandis que le décalage autorisé pour la publication trimestrielle des données sur la dette de l'administration centrale (et les prévisions du service de la dette) est de trois mois.

Dans les douze mois suivant la fin de l'exercice, il faut publier les informations fiables sur les résultats des administrations publiques.

Six mois qui suivent la fin de l'exercice, il faudra au plus tard présenter à l'organe législatif les comptes définitifs. La vérification des résultats obtenus par rapport à tous les objectifs fixés doit être effectuée par une entité indépendante et le temps exigé pour sa présentation à l'organe législatif est dans le six mois qui suivent la fin de l'exercice.

D- La garantie d'intégrité

Il est nécessaire de mettre en place des mécanismes assurant que les normes de comptabilités publiques et de diffusion de l'information sur les opérations financières des administrations publiques sont établies suivant un processus transparent et indépendant des administrations publiques.

La comparaison entre les prévisions et les résultats budgétaires doit être faite avec l'explication de tout écart important.

Le rapport à l'organe législatif et au public sur toutes les questions ayant trait à l'intégrité et à la transparence des finances publiques doit être établi par une instance nationale d'audit ou d'organisme analogue.

Il convient de mettre en place des mécanismes institutionnels par lesquels le public pourrait obtenir d'une entité indépendante l'assurance que les prévisions budgétaires et macroéconomiques sont de haute qualité.

Section III : Moyens d'actions financiers de l'Etat (cas de Madagascar durant la période de 2002-2007)

L'objectif du Gouvernement est d'augmenter les recettes tout en maîtrisant les dépenses, tout en conformément aux principes de la bonne gouvernance et cohérente avec la stratégie de réduction de la pauvreté et la mise en œuvre des actions pour une lutte efficace contre la pauvreté.

§1 : Au niveau des dépenses publiques

Durant cette période, on constate une augmentation de dépense publique qui est de 941.9 milliards d'Ariary passant de 2846.5 milliards d'Ariary. Le tableau ci-dessus montre l'évolution des dépenses de l'Etat du 2002 à 2007

Tableau IV: Evolution et caractéristiques des dépenses publiques du 2002 à 2007 (en milliards d'Ariary)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses totales	941.9	1324.4	2045.3	2145.5	2530.9	2846.5
Dépenses courantes	621.86	771.6	1027.3	1107.2	1240.6	1566.5
Dépenses budgétaires	556.22	751.6	896.9	988	1226.2	1366.9
Personnel	276	365.4	400	456.4	596.9	711.1
Fonctionnement	148.34	236.1	257.4	298.5	375.9	455.7
Intérêts sur dettes extérieures dus	81.54	60.6	113.9	97.9	47.8	22.7
Intérêts sur dettes intérieures	50.36	89.5	125.5	168.7	205.6	1674.0
Autre opérations de trésorerie	40.4	12.1	128.6	84.2	12.5	199.6
Dépenses de fonctionnements FVC	0.78	0.9	1.8	1.5	1.9	2.0
Dépenses en capital	289.16	531.5	1018	1038.3	1290.3	1279.9
Ressources intérieures	87.7	172.3	245.4	304.8	286.3	308.5
Ressources extérieures	201.5	359.2	772.7	733.5	1004.0	971.4

Source : MEFB, année 2007

A- Allocation des dépenses

Depuis l'arrivée du DSRP et suivie par le MAP, le Gouvernement a effectué plusieurs réformes sur les objectifs et les mesures de la réalisation des dépenses publiques. La gestion prudente et efficiente constitue l'élément central de la politique des dépenses publiques du Gouvernement.

Pour l'année 2002, un montant de 941.9 milliards d'Ariary pour les dépenses totales. La réalisation des dépenses prévues dans la Loi de Finances était seulement de 63%. Les dépenses courantes ont pu s'effectuer normalement : les dépenses de personnel ont été normalement exécutées, les salaires et pensions ont été normalement payés.

Un moyen de 5 milliards d'Ariary des dépenses exceptionnelles annuelles sont prévues dans les budgets, mais cette année les sommes qui y ont été réellement englouties s'élèvent à 84.8 milliards d'Ariary. Les autres dépenses de fonctionnement ont été réduites au minimum.

Suite au rétablissement après la crise de 2002, le Gouvernement a décidé d'augmenter les dépenses publiques en 2003 afin de poursuivre son programme de redressement et de mettre en œuvre son programme de lutte contre la pauvreté. Ainsi, les dépenses publiques prévues se situent à 17.8% du PIB. Leur structure reflète un accroissement important de tous les postes de dépenses : personnel, fonctionnement et investissement. Les dépenses au titre de l'Initiative des Pays Pauvre Très Endetté (IPPTE) sont censées se poursuivre.

Des actions ont été menées par le Gouvernement afin de rationaliser la prévision des dépenses et d'améliorer les mécanismes d'exécution budgétaire. La mise en place d'un budget de programme a été initiée au niveau des organes de contrôle en 2003. Un renforcement a été effectué au niveau du contrôle budgétaire exercé par l'action conjointe de l'Inspection Général de l'Etat (IGE), le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière, la Direction Générale du Contrôle des Dépenses Engagées et la Chambre des Comptes. Toutes ces actions ont été menées pour dépister les dépenses extrabudgétaires et réduire autant que possible les dépenses de fonctionnement de l'Administrations au profit des investissements.

Pour l'année 2004, on prévoit une augmentation de 8.2% à 17.8% du PIB les dépenses publiques. L'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques a été consolidée en 2004. Ainsi, l'adoption du budget de programme a été étendue à tous les ministères et institutions. Ces derniers ont été invités à faire leurs programmes d'actions priorisées et budgétisées et leur crédit a été fixé en fonction de ces programmes, ceci présente comme avantage la transparence dans l'utilisation du budget et rend aisée la procédure.

Enfin, dans le but d'assurer une plus grande efficacité et une meilleure efficience à la gestion budgétaire, il a été adopté un manuel portant nomenclature des pièces justificatives au niveau des engagements, des liquidations, des mandatements et des paiements.

En 2005, les dépenses publiques ont été limitées à 22.4% du PIB. La structure est caractérisée par la prépondérance des investissements publics qui vont augmenter de 13.8% par rapport à 2004, car le Gouvernement on poursuit la politique de priorisation des dépenses dans les secteurs clés tels que les infrastructures, l'éducation et la santé.

Plusieurs innovations pour maîtriser les dépenses publiques ont été décidées par le Gouvernement :

- l'abandon du budget de moyen au profit du budget de programme ;
- la modernisation profonde de la gestion de la commande publique (transparence, égalité de traitement, meilleure utilisation des fonds publics) ;
- la prééminence du contrôle à posteriori et la mise en place de nouveau système de recours en matière des marchés publics ;
- la mise aux normes internationales des procédures de contrôle et le renforcement des capacités des institutions et organes de contrôle ;
- la mise en place effective du conseil de discipline budgétaire et financière.

Pour l'année 2006, les dépenses publiques vont augmenter de 18% du PIB par rapport à 2005. Durant l'exercice 2006 en matière des dépenses publiques, la politique budgétaire sera axée sur une gestion prudente pour une amélioration sensible de l'exécution budgétaire par des mesures qui devront permettre une maîtrise des engagements.

En 2007, pour la troisième année consécutive, le budget de programme est opérationnel, il en est de même pour la nouvelle loi organique sur les finances publiques, le nouveau code de passation des marchés publics ainsi que les dispositions légales qui s'y rapportent. « La loi de finance 2007 et les dépenses prévus au cours de cinq prochaines années soutiendront la croissance économique à travers la concrétisation des grands objectifs définis dans les huit engagements du MAP »¹. Les grands axes de la politique budgétaire incluront entre autre, le ciblage des dépenses tendant vers la réduction de la pauvreté des organes de contrôle et des autres intervenants dans le processus budgétaire.

La budgétisation des activités prioritaires du MAP constitue l'objet principal de la programmation budgétaire. Elle se matérialise par l'élaboration d'un cadre de dépense à moyen terme (CDMT) couvrant la période allant de 2007 à 2011. Les dépenses totales pour l'année 2007 sont établies à 2846.5 milliards d'Ariary, soit une augmentation de 11.2% par rapport à l'année 2006.

B- Structure des dépenses

Les dépenses publiques représentent la principale forme d'intervention de l'Etat dans la vie économique. Mais l'Etat n'est pas libre de disposer la totalité des recettes publiques. Une partie importante du budget correspond aux dépenses nécessaires au fonctionnement des administrations. Depuis la fin de la crise de 2002, le Gouvernement a utilisé plusieurs formes d'interventions au niveau de leur administration, ceci va augmenter l'utilisation des dépenses et d'autres facteurs ce qui explique l'augmentation de ces dépenses.

1- Dépense de solde

Pour l'année 2003, les dépenses de solde ont augmenté de 32.4% par rapport en 2002, cette augmentation s'explique par l'engagement des nouvelles dépenses dont :

- la hausse des salaires de la fonction publique ;
- l'octroi d'indemnité aux instituteurs et aux agents de sécurité publique ;
- assainissement effectué sur les caisses de retraite

Pour l'année 2004, les dépenses de solde augmentent de 5.7% par rapport en 2003, cette augmentation s'explique essentiellement par :

- le recrutement des fonctionnaires dans les secteurs prioritaires tels que l'éducation, la santé, la sécurité et les finances ;
- le paiement de certaines indemnités prévues dans le statut général des fonctionnaires (logement, installation de retraiter, ...)

¹ MEFB : Rapport Economique et Financière 2006 – 2007, page 22

Les dépenses de solde ont progressé de 14% en 2005 qui s'explique par la hausse des salaires de fonctionnaires.

Pour l'année 2006, les dépenses de solde ont augmenté de 5.1% par rapport en 2005 à cause de :

- recrutement de nouveaux agents ;
- la création de nouvelles structures comme l'Inspection Générale des Finances ;
- la prise en charge des salaires des instituteurs payés auparavant par les parents d'élèves.

Pour l'année 2007, les dépenses de solde ont augmenté de 22.2% par rapport en 2006, cette augmentation s'explique par :

- la lutte contre l'insécurité physique et financière en renforçant le système judiciaire ;
- le renforcement de la sécurité nationale : recrutement des élèves gendarmes ;
- le renforcement en effectif de l'administration de l'Environnement et des Eaux et Forêts

2- Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 59.2% par rapport en 2002, cette augmentation est due essentiellement à la mise en marche de l'appareil administratif après la crise de 2002.

Pour l'année 2004, les dépenses de fonctionnement s'accroissent de 8.2% par rapport en 2003, cette augmentation due à :

- la mise en œuvre du programma « Education Pour Tous » ;
- le règlement des arriérés de l'Etat en matière de consommation d'électricité et de téléphone.

On constate une poursuite de la hausse des dépenses jusqu'en 2005 ; elles ont accru de 16% en 2005 par rapport en 2004.

Pour l'année 2006, elles ont une hausse de 40.9% par rapport en 2005, cette hausse des dépenses de fonctionnement s'explique par :

- la régularisation des arriérés au profit de la SGS (Société Générale de la Sécurité) ;
- la mise en place de nouvelle structure, telle la création de circonscription financière, trésoreries principales et postes de contrôle des dépenses engagées ;
- règlement de contributions auprès de divers organismes internationaux.

Enfin pour l'année 2007, elles ont une augmentation de 16.1% par rapport en 2006 et cette augmentation s'explique par :

- l'assainissement de la gestion des finances publiques ;
- l'assainissement et le redressement de la société nationale JIRAMA ;
- la recapitalisation de la Banque Centrale ;

- le paiement de la SGS ;
- la dotation aux communes des recettes sur la Taxe Sur les Transaction (TST) ;
- les enjeux majeurs (les différentes échéances électorales, le déroulement des Jeux des Iles de l'Océan Indien).

3- Les dépenses d'investissement

Au cours de l'année 2003, les dépenses d'investissement public ont augmenté de 83.8% par rapport à 2002, 53.9% pour la dépense sur financement intérieur et 102.7% pour celle sur financement extérieur. Cette augmentation reflète la mise en œuvre des programmes de reconstruction et des actions de consolidation à moyen terme que le Gouvernement a entamé après la crise de 2002.

Pendant l'année 2004, les dépenses d'investissement public connaissent une hausse significative de 71.3% par rapport à 2003, avec 39.3% pour les dépenses sur financement intérieur et 86.7% pour celle sur financement extérieur, et cette augmentation fait suite à la mise en œuvre des programmes de reconstruction de Gouvernement.

Pour l'année 2005, les dépenses d'investissement public n'ont augmenté que 2.0% en 2005, suite à la diminution des financements externes qui étaient de 82.3% en 2005 et de 86.7% en 2004.

Pour l'année 2006, les dépenses d'investissement public, qui augmentent de 24.3% par rapport en 2005 et cette augmentation fait suite à une régularisation des arriérés de TVA antérieures.

Pour l'année 2007, les dépenses d'investissement public ont augmenté de 9.8% par rapport en 2006, cette augmentation est due à la poursuite des programmes déjà engagés et la prise en charge des coûts de l'organisation des Jeux des Iles.

§2 : Au niveau des recettes

L'Etat dispose plusieurs moyens pour se procurer de l'argent, généralement ce sont les emprunts et les impôts, des lors, ils convient de distinguer les ressources suivant leurs caractéristiques. Le tableau ci-dessous montre les différentes caractéristiques des ressources de l'Etat et son évolution durant la période de 2002 à 2007. Pendant cette période les ressources publiques s'accroissent de plus en plus en raison de la mise en œuvre de plusieurs mesures tant au niveau des services des impôts que de la Douane, et ainsi le taux de pression fiscale s'accroît de 7.7% en 2002 à 11.2% en 2007. Par rapport aux autres pays Sud-saharienne notre taux de pression fiscale est faible.

Tableau V : Evolution et caractéristiques des recettes publiques du 2002-2007 (en milliard d'Ariary)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total des recettes publiques	580.18	1007.86	1654.86	1682.9	2122.1	2222 ,7
Recettes budgétaires	480.62	689.9	982.36	1102.8	1323.1	1521,1
Recettes fiscales	460.84	678.46	887.12	1020.0	1259.2	1492,8
Recettes intérieures	252.12	335.86	442.2	529.0	631.9	773,3
Recettes extérieures	208.72	342.64	444.92	491.0	629.0	719,5
Recettes non fiscales	19.78	20.44	95.24	82.8	62.2	28,3
Recettes extrabudgétaires	1.16	1.22	1.22	0.6	0.1	0,0
Dons	98.4	307.74	671.1	579.5	798.9	701,6
Dons courants	18.3	133.54	318.72	141.0	173.2	102,7
Dons en capital	80.1	174.2	352.38	438.5	625.7	598,9

Source : MEFB, année 2007

Les autorités se proposent de mettre en exergue le rôle économique de la fiscalité, le but est d'utiliser effectivement la fiscalité comme instrument de politique économique. Ainsi, la politique fiscale a été conduite en vue d'asseoir à moyen terme un système plus rationnel, plus simple et efficient et identifier le recouvrement tout en augmentant le rendement fiscal.

A- Fiscalité intérieure

L'objectif de Gouvernement est d'accroître significativement le niveau de recette, et la reprise économique étant une priorité, donc la politique fiscale est orientée de façon à y contribuer.

Au cours de l'année 2003, pour encourager les opérateurs et les investisseurs des nouvelles mesures ont été introduits :

- allègements fiscaux à travers la suppression de la fiscalité douanière sur les engrais, les intrants et équipement agricoles, certains matériels de construction, le papier ainsi que les intrants du secteur textile.

- révision à la baisse des Impôts de Bénéfices de Société (IBS) et Impôts de Revenues Non Salariaux (IRNS) de 35% à 30%, et application du droit fixe pour l'enregistrement des contrats de crédit bail ;

- allègement de la taxe d'incorporation des réserves au capital ;

- mesures d'appui aux exportateurs en autorisant le système de transfert de crédit de TVA ;

- facilitation pour permettre de différer le paiement de TVA pour les importations de biens d'investissement de valeur importante ;

- allègement de régime d'imposition pour les coopératives en matière de taxe professionnelle et d'IBS

Pour l'année 2004, afin d'améliorer les recettes intérieures, des efforts importants de recouvrement ont été déployés. Des mesures sont aussi prises en vue d'élargir l'assiette fiscale par l'implication entre autre du secteur informel afin de rétablir l'équité fiscale. Des contres gestion agréés sont créés pour assister les entreprises dans leurs obligations.

Pour l'IBS, outre l'avantage de la hausse des déductibles, la substitution de l'amortissement linéaire par l'amortissement dégressif dans la réduction pour investissement a comme effet d'accélérer la simplification des impôts sur les sociétés.

La réduction du nombre de tranche d'imposition de l'IRNS entraîne un allègement de l'impôt payé par les entreprises individuelles. Il en est de même pour les simplifications des taux de l'Impôt de Revenu de Salarial et Assimilé (IRSA) : l'impôt payé en est baissé.

La Taxe Forfaitaire sur les Transferts (TFT) a été réduite de 15% à 10%. De plus, certains droits d'enregistrement ont été éliminés.

Pour l'année 2005, les principales mesures prises se situent dans un prolongement de la politique fiscale, adoptée ces dernières années : l'objectif est d'améliorer des rentrées des recettes fiscales, mais l'encouragement de l'investissement privé n'est pas pour autant négliger. A cet effet, un effort est fait en vue de la baisse progressive du taux, leur simplification ainsi que l'élargissement de l'assiette.

De plus, les nouvelles dispositions économiques (passage à l'Ariary et Plan Comptable Général 2005) et la modernisation de l'administration fiscales à travers l'informatisation des services entraînent divers changements.

Les services fiscaux sont informatisés, le logiciel « Standard Integrated Government Tax Administration » (SIGTAS) est mis en place pour servir de base des données. Il permet l'automatisation de la gestion des dossiers fiscaux unifiés des grandes entreprises.

- révision du régime d'imposition à la TVA : la TVA sera réduite à 18% à partir du mois de Septembre 2005, après la détaxation qui prendra fin au mois d'Août.

Durant l'année 2006, plusieurs reformes ont été introduites sur la fiscalité interne :

- adaptation des structures opérationnelles aux enjeux dans le but d'accroître la réactivité et l'efficience dans le recouvrement des recettes fiscales ;

- consolidation et coordination des actions des services chargés de l'élargissement des assiettes et du recouvrement ;

- extension des campagnes systémiques et cibles de vérification ;

- harmonisation des textes et des procédures dans le sens de la simplification et d'une meilleure lisibilité pour les agents économiques.

Les efforts déployés pour le renforcement de la capacité de l'Administration dans ces différentes missions d'assiette, de liquidation, de contrôle et de recouvrement des impôts, droits et taxes prévus par le CGI seront poursuivis pour l'année 2007.

Pour sécuriser les recettes, les méthodes modernes de gestion et de vérification des grands et moyens contribuables seront mises en œuvre dans les centres fiscaux importants de toute l'île.

- le taux de TVA reste unique, maintenu à 18%, par contre son application est étendue aux entreprises réunissant les conditions de seuil de 50 millions d'Ariary de chiffre d'affaire annuel fixé actuellement et ce quelque soit leur forme juridique.

- la taxation des produits et services est révisée pour être simplifiée par la fusion du Droit d'Accise et des Redevance en un seul impôt dénommé Droit d'Accise (DA)

- la suppression de majoration de 50% de l'IBS dû sur les résultats d'activités des succursales des entreprises étrangères implantées à Madagascar

- la diminution du taux de l'IRCM de 20% à 14%

B- Fiscalité douanière

Face à l'évolution du commerce international et de la haute technologie, ainsi que les caractéristiques de certains produits, l'Organisation Mondiale des Douanes (OMD) a émis un nombre de recommandation au niveau de Système Harmonisé de désignation et de codification des marchandises, afin que celui-ci puisse mieux répondre aux impératifs imposés par ces changements.

Si on parle des recettes douanières, le port de Toamasina représente un poids de 67% dans les recettes douanières.

Pendant la crise 2002, les barrages érigés sur la route nationale n°2 ont profondément entraîné un manque à gagner dans les caisses de l'Etat.

De plus, des simplifications et abaissements tarifaires sur les importations ont été opérés afin de faire face à l'intégration régionale et mondiale. Une détaxation en matière de droit et taxe à l'importation et de TVA sur d'autres produits a été effectuée en 2003.

Pour compenser les baisses tarifaires, un plan d'action a été adopté pour la réforme des administrations fiscale et douanière, sur la réforme du domaine douane, il s'agissait surtout de réprimer les fraudes tout en accélérant les procédures de dédouanement.

« Ces réformes ont été menées dans un cadre de partenariat entre public et le privé, c'est ainsi que des ateliers sur l'impôt ont été organisés en collaboration avec les groupements économiques des six provinces. De plus, un comité directeur de surveillance du plan d'action des administrations fiscale et douanière a été créé »¹.

¹ MEFB : Rapport Economique Financière 2003-2004, page 10

Pour l'année 2004, une volonté de renforcer le rôle économique de la douane se fait sentir à travers les actions d'entreprises. Il y a aussi un effort notable pour consolider les mesures de recouvrement fiscal et pour poursuivre la réforme et la modernisation de la douane. De plus pour une ouverture sur l'extérieur et pour encourager les investissements, la détaxation a été appliquée. Sont touchées un grand nombre de marchandises depuis la sortie de loi n° 003-026 du 27 Août 2003, y a ajouté d'autres articles tel que les tracteurs agricoles.

Outre la réduction du taux maximum des taxes de douane de 35% à 20% un certain nombre de restriction du tarif douanière a aussi été entreprise.

Comme la détaxation prendra fin en Septembre 2005, des nouvelles mesures ont été introduites pour encourager les investisseurs ainsi que les opérateurs économiques durant l'année 2005 et ainsi de suite.

Des mesures additionnelles sont mises en place pour l'amélioration du recouvrement des recettes douanières et la réduction des délais d'opération de dédouanement.

- la fusion en une seule catégorie des deux taxes à l'importation (Droit de Douane et Taxe à l'Importation) qui est dénommée « Droit de Douane » ; pour faciliter le calcul et la compréhension des taxations ;

- l'utilisation du profil du valu net avec les SGS :

du canal vert : enlèvement à partir de l'analyse du document sans visite effectuée ;

du canal super vert : enlèvement immédiat tel que pour le riz, les engrais, les matières premières ;

du canal orange ou jaune : enlèvement d'après l'analyse des risques

du canal rouge : visite systématique.

- l'utilisation d'outil informatique efficace « le logiciel SYDONIA++ ».

Pour l'année 2006, le Gouvernement poursuit les mesures qui ont été prises auparavant et en introduisant les mesures nouvelles pour sécuriser les procédures douanières, faciliter les échanges internationaux et améliorer les relations professionnelles des dédouanements :

- création d'une cellule de coordination, de suivi et d'évaluation des actions douanières pour le pilotage des mesures mise en œuvre de la nouvelle stratégie de mesure pour l'amélioration du recouvrement des recettes douanières.

- Amélioration de la qualité du service de la douane par l'extension de l'installation du système SYDONIA++ ainsi que par le développement et la mise en place d'un standard de service dans les bureaux des douanes exploitant ce logiciel

- Renforcement du contrôle et suivi en exigeant la poursuite des Rapports d'Inspection Enlèvement (RIE) de la SGS toute en utilisant des outils de contrôles modernes lors du dédouanement en collaboration avec les SGS

- Amélioration des réseaux de communication entre les acteurs de dédouanement grâce à l'utilisation du système TRADENET afin de minimiser les risques d'utilisation de faux document douanier et de permettre un ciblage plus efficace des marchandises avant même l'arrivée des navires.

Pour l'année 2007, la version 2002 du Système Harmonisé (SH) a subi des refontes pour devenir désormais celle de 2007, dans la même foulée, le Tarif national des douanes se basera aussi sur cette dernière version.

Ainsi, fort de ces remaniements, le Système Harmonisé version 2007, sur lequel est basé le Tarif National, sera en mesure de faire face aux divers changements constatés au niveau mondial, et pourra renforcer son rôle d'outil efficace d'insertion de l'économie nationale dans le commerce international. A cet effet, des mesures seront mises en œuvre au niveau des services de la douane, il s'agit entre autre :

- réviser la structure organisationnelle de la Direction Générale des Douanes ;
- améliorer le recouvrement des droits de douanes et simplifier les procédures y afférentes ;
- renforcer les dispositifs opérationnels par le déploiement et l'extension des fonctionnalités de SYDONIA++, l'optimisation du Système Intègre de Gestion des Finances Publiques (SIGFP), l'utilisation des outils modernes de contrôles mis à la disposition de la douane et l'amélioration de la lutte contre la fraude par le renforcement de surveillance du territoire national notamment à travers le déploiement des Brigades Mobiles de Surveillances.
- renforcer la lutte contre la corruption et vulgariser l'éthique douanière par la tenue de séance de sensibilisation au profit des différents responsables de la douane, l'exécution du programme sur la lutte contre la corruption et la formation programmée de tous les agents sur l'éthique douanière et la convention d'Arusha.

CHAPITRE II : L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE

Section I : D'un budget classique à un budget économique

Dans l'activité économique on considère que le budget comme un simple état comptable des actes autorisés à l'Etat et ces actes doivent être neutres. Cependant l'esprit libéral classique s'oppose à l'intervention de l'Etat sans effet sur la vie économique du pays.

Au cours du temps, l'intervention de l'Etat qui a permis au budget d'être un instrument de la politique économique.

§1 : Fondement de la politique budgétaire et fiscale

A- Evolution de la politique budgétaire et fiscale

La conception classique de la politique budgétaire s'appuyait sur des principes de neutralité des finances publiques : l'équilibre budgétaire est une règle d'or, l'Etat n'a pas droit au déséquilibre budgétaire, le Trésor doit financer un éventuel déficit par appel à de l'épargne réelle (c'est-à-dire préalablement constituée), non par création monétaire additionnelle, les dépenses publiques ne doivent pas augmenter plus vite que le PNB en valeur, la fiscalité doit être neutre etc.

Toutes ces règles de neutralité, dont certains n'étaient justifiés que par la volonté de certains hommes politiques et économistes de fixer des limites à la place du secteur public dans l'activité totale, ont été remises en cause par l'évolution économique elle-même. Dès lors, la politique budgétaire et fiscale soulève trois questions principales :

- la sélection d'indicateur approprié
- le choix d'un mode de financement des déficits budgétaires devenus structurels ;
- le degré de concurrence ou, à l'inverse, de complémentarité, entre les dépenses publiques et les dépenses privées.

B- La conception classique d'un budget

Les financiers classiques sont très stricts pour l'équilibre budgétaire. Pour eux, l'équilibre du budget est mis en évidence, c'est un « règle d'or », c'est-à-dire que l'Etat ne peut pas prélever des recettes plus que nécessaires ou inférieures à ses dépenses. Le montant total des recettes devrait être exactement équivalent au montant total des dépenses de l'Etat. L'analyse économique libérale classique montre que le déficit budgétaire est une grave erreur des dirigeants de l'Etat, il conduirait soit à l'emprunt soit à la création monétaire or l'emprunt est considéré comme un impôt différé sur la génération future tandis que la création monétaire pour financer le déficit risquait de nourrir l'inflation. Les classiques ont également condamné l'excédent budgétaire du fait de l'esprit libéral. L'excédent signifie que l'Etat a prélevé des impôts plus que nécessaires, ce qui veut dire que les prélèvements de l'Etat ont été très lourds pour les agents économiques et que l'on a stérilisé l'argent. Ce

surplus d'argent est d'autant plus nécessaire pour le circuit économique que le Gouvernement dispose de trop d'argent qui le conduit à la dilapider et donc créer des charges pour l'avenir.

Ce principe d'équilibre budgétaire classique n'est pas toutefois respecté par les dirigeants, des soldes excédentaires sont souvent effectués.

§2 : L'extension de l'horizon de la politique budgétaire

A- La conception Keynésienne

Keynes a remis en cause la conception classique de l'équilibre pour la première fois. Cette contestation est due par les événements remarquables de la première Guerre Mondiale qui avait entraîné un accroissement considérable des dépenses publiques dont la couverture par le recours à l'emprunt est difficile. Mais on avait considéré ces événements comme conjoncturels. La grande dépression économique des années 30 sanctionnait l'échec d'un dogme et d'une politique et conduit à des révisions doctrinales. L'élaboration d'un budget est reliée plus étroitement à la situation économique et le déficit comme l'excédent s'intègre dans des perspectives bien déterminées.

Dans une situation de récession, il sera nécessaire d'accroître le pouvoir d'achat des particuliers par des réductions d'impôt ou par un effort sur l'emploi et sur les salaires, de relancer les investissements et donc la production qui ne sera possible que par une augmentation possible des dépenses publiques d'où le déficit, un déficit choisi, délibéré, on parlera même du déficit systématique. Les théories keynésiennes du déficit systémique ne prennent pas le déficit budgétaire pour le déficit, il ne doit y avoir déficit budgétaire que dans l'optique de la recherche du plein emploi, du rétablissement de la situation économique comprise. Une fois le rétablissement de la situation économique effectué, plus rien ne justifié le recours au déficit et on peut alors revenir à l'équilibre.

En sens inverse, l'excédent budgétaire interviendra dans une phase d'expansion économique : épongeant les liquidités surabondantes, il permettra de juguler les tendances inflationnistes. Il y a donc bien rupture avec la conception classique. Le point de référence n'est plus l'équilibre comptable du budget considéré comme trop restrictif mais, l'équilibre économique en général. Dans cette pensée la politique budgétaire est passée d'une vision purement comptable à une vision plus globale au service d'un ordre économique satisfaisant. Ainsi, l'équilibre élargi à l'équilibre économique correspondant à un ordre de l'économie jugé souhaitable.

B- La politique suédoise des budgets cycliques

Dans l'ordre économique de ce principe juridique a été la recherche d'équilibre budgétaire durant chaque exercice et la règle de l'équilibre sur chaque période a été contestée en Suède, bien avant la théorie générale de Keynes.

Ils ont conçu des budgets cycliques en 1930, sous l'influence des auteurs de « l'école de Stockholm » (Myrdal, Ohlin,...), se rattachant à l'approche des problèmes macroéconomiques initiée à la fin du XIX^e siècle par K Wicksell. Elle n'est pas favorable à l'intervention de l'Etat mais il faut laisser jouer les effets de stabilisation automatique. En phase d'expansion, l'extension de l'assiette de la fiscalité gonfle, la législation fiscale constate, les recettes budgétaires. Si les autorités budgétaires sont inclinées à ce que Myrdal appelle la création budgétaire normale, elles ont tendance à maintenir l'équilibre par un accroissement des dépenses publiques.

Cependant, l'idée du budget cyclique est d'éviter le jeu de la réaction budgétaire normale « les excédents constitués durant les périodes d'expansion doivent être employés pour couvrir les déficits budgétaires durant les phases de récession »¹

En conséquence, si le cycle est approximativement symétrique, la compensation entre les excédents de la période d'expansion et les déficits de la période de récession est à peu près exacte.

Cette politique a été mise en œuvre en Suède à partir de 1933, sous l'impulsion de E Wigforss et de G Myrdal. La politique budgétaire contra cyclique fut officiellement admise en 1937. La réforme budgétaire de 1937 était fondée sur distinction entre les dépenses de fonctionnement et d'équipement. Le principe retenu à ce moment là par les Suédois était que, durant la période normale, les dépenses d'équipement devraient être couvertes par l'emprunt. On admettait, à titre de corollaire, que durant les phases d'expansion, l'excédent du budget de fonctionnement fût utilisé pour financer des dépenses en capital, et que symétriquement durant les périodes de récession, une partie des dépenses courantes fût couverte par l'emprunt.

En pratique, cette politique budgétaire n'est pas conforme à la réalité et peu pratiqué par les dirigeants et fût abandonné rapidement.

C- L'esprit de la finance fonctionnelle

Ce principe a été publié par A Lerner en 1943

A Lerner qui souligne qu'il convient de s'intéresser aux effets de la politique budgétaire et fiscale plus qu'à son contenu (respect ou non des équilibres etc.) il a conclu que les budgets cycliques à la Suédoise n'ont pas à priori aucun motif de ressortir à la

¹ RAVELOJAONINA : Cours Politique Financière Université de Toamasina, année : 2005-2006

« finance fonctionnelle » parce que les nécessités de la lutte contre l'inflation et contre le chômage n'ont pas de raison de conduire à un équilibre budgétaire compensé sur la durée du cycle.

La finance fonctionnelle est régie par les trois lois suivantes :

- Le Gouvernement doit fixer le solde budgétaire (et donc le montant de la dette publique) de sorte que l'équilibre entre l'offre et la demande globale soit exactement obtenu au point de plein emploi.

- Le Trésor doit couvrir le découvert budgétaire en choisissant la combinaison (création monétaire, recours à l'endettement) qui permette à la suite des ajustements de portefeuille, d'obtenir le niveau désiré pour les taux d'intérêt et par là pour l'investissement privé.

- Les opérations de création ou de destruction de monnaie doivent être entreprises ou encouragées par le Trésor essentiellement pour satisfaire les deux premières lois.

Souvent, on procède à un rapprochement entre la finance fonctionnelle et l'approche fonctionnelle du budget de l'Etat qui s'est développée dans les économies occidentales sous l'impulsion des travaux aux Etats-Unis, de la commission Hoover. Lorsque cette commission élabore un budget de résultat (performance budget), par opposition au traditionnel budget de moyen, elle faisait de la finance fonctionnelle, mais dans un sens différent de celui de Lerner. Elle s'intéressait en effet à l'efficacité dans la production, par le support de budget de l'Etat, de certains biens et services collectifs et non à l'efficacité des politiques de régulation conjoncturelle.

§3- L'affinement des indicateurs de la politique budgétaire

A- Le Théorème de Haavelmo

La mise en évidence du théorème de Haavelmo a été le point de départ des analyses soulignant l'inaptitude du solde budgétaire à servir d'indicateur correcte de la politique budgétaire.

L'économiste T Haavelmo a montré qu'un budget en équilibre peut aussi avoir un effet multiplicateur sur le revenu, l'effet multiplicateur positif de la dépense publique étant alors plus important que l'effet négatif des prélèvements accrus. Donc pour le cas d'un budget équilibre, il existe une augmentation équivalente des dépenses publiques et des recettes budgétaires.

Conformément au théorème d'Haavelmo sur le budget en équilibre, une augmentation des dépenses, d'un montant égale à celle des impôts, conduisant à un budget en expansion mais équilibré, aura donc un effet stimulant sur la production.

Dans son article publiée par Haavelmo montre que le théorème du budget équilibre demeure valable lorsque la fonction de consommation n'est pas linéaire, de manière générale quelque soient les effets d'une redistribution des revenus.

B- Le perfectionnement des indicateurs de la politique budgétaire

Il est indispensable de résumer la politique budgétaire et fiscale par certains indicateurs, à la fois dans une perspective.

➤ Rétrospective :

La politique budgétaire et fiscale a-t-elle joué un rôle dans le passé ?

A-t-elle été stabilisante (contra cyclique) ou déstabilisante (pro cyclique) ?

➤ Prospective :

A quel niveau faut-il amener les indicateurs budgétaires retenus afin d'assurer l'équilibre désiré entre l'offre et la demande globale prévue ?

Par souci de simplicité et d'impact sur les responsables politiques, un seul indicateur de l'influence budgétaire et fiscale a été dégagé parmi les indicateurs possibles.

- Les indicateurs proprement budgétaires qui renseignent sur le contenu de la politique budgétaire ou fiscal, mais pas sur son influence sur les principales grandeurs macroéconomiques.

- Les indicateurs économiques qui fournissent des informations sur l'influence macroéconomique des variables budgétaires et fiscales.

Ces indicateurs supposent le recours à un modèle explicite de l'économie.

C- La politique budgétaire active ou discrétionnaire

La politique budgétaire active ou discrétionnaire est souvent pratiquée par les pouvoirs publics pour affronter un problème conjoncturel. Bien que les stabilisations automatiques soient toujours en œuvre les pouvoirs publics peuvent s'engager dans des politiques budgétaires active ou discrétionnaire qui modifient le niveau des dépenses ou le taux d'imposition dans le but de stabiliser la demande globale à un niveau proche du produit de plein emploi.

« Quant il considère que les autres composantes de la demande globale sont anormalement faibles, le Gouvernement stimule la demande en réduisant les impôts, en accroissant ses dépenses, ou en faisant les deux choses à la fois. Inversement, quant il considère que les autres composantes de la demande globale sont normalement élevées, le Gouvernement augmente les impôts ou réduit les dépenses »¹

¹ RAVELOJAONINA : Cours Politique Financière Université de Toamasina, année : 2005-2006

Section II : Les relations des deux instruments de la politique conjoncturelle

§1 : La politique de stabilisation

La politique de stabilisation est un moyen qui consiste à faire en sorte que les prix relatifs donnent des indicateurs appropriés aux participations aux marchés. L'action est donc concentrée sur les modifications des taux d'intérêt, du taux de change et de prix administrés. Elle reste un élément très important si l'Etat exerce un contrôle considérable sur l'économie.

Théoriquement, la résorption des déséquilibres s'effectue en termes de stabilisation. A ce propos la stabilisation vise à remédier à des problèmes urgents comme l'inflation, épuisement des réserves de change.

Dans la pratique, la politique de stabilisation est un moyen des mesures destinées à réaligner la demande globale sur l'offre globale dans l'économie. Donc elle tient à assurer l'équilibre tant interne qu'externe.

Pour avoir cet équilibre interne, elle vise à positionner la demande globale sur la production potentielle. Mais pour favoriser l'équilibre externe, la stabilisation compte à aligner l'absorption. Les principes qui fondent la politique de stabilisation sont établis à la fois sur la théorie économique et sur la pratique de nombreux pays qui ont été aux prises avec des graves déséquilibres macroéconomiques. D'autant plus que les économistes estiment que pour obtenir une croissance économique durable, il faut établir une stabilité suffisante des prix et une position extérieure viable. Ces deux éléments se révèlent nécessaire pour une croissance durable.

Généralement, on peut distinguer deux catégories de politiques de stabilisations à savoir, d'une part, les politiques de réduction des dépenses et d'autre part, les politiques de substitution des dépenses.

A- Politique de réduction des dépenses

La politique de réduction des dépenses se manifeste à ajuster le niveau de l'activité économique en freinant la demande globale. Ces principes relèvent de la politique budgétaire et de la politique monétaire.

1- Au niveau de la politique budgétaire

La politique budgétaire s'appuie sur la fiscalité et les dépenses publiques afin d'obtenir le solde souhaité des finances publiques. Donc elle peut ajuster la demande globale.

La politique budgétaire agit aussi sur la balance des paiements par le biais d'autres mécanismes. Par exemple, un durcissement de la politique budgétaire en abaissant la demande globale, réduire aussi la demande d'importation de biens et services et renforcer par conséquent le solde extérieur courant. Et aussi elle peut ajuster la demande globale par

des mesures influant sur les impôts ou sur les dépenses publiques. Par exemple, un durcissement de la politique budgétaire s'il donne lieu à des augmentations d'impôts ou à des compressions des paiements de transfert, peut réduire la demande en abaissant le revenu disponible des secteurs privés.

2 - Au niveau de la politique monétaire

La politique monétaire consiste à utiliser divers instruments d'interventions pour influencer sur l'expansion des agrégats monétaires et sur les taux d'intérêt dans l'économie. Etant donné qu'une inflation durable est en dernière analyse un phénomène monétaire, quel que soit le mécanisme qui la déclenche au départ le ralentissement de l'expansion monétaire doit nécessairement s'inscrire dans tout programme anti-inflationniste. La hausse du taux d'intérêt qui accompagne généralement un ralentissement de l'expansion monétaire contribue aussi à la réduction du taux d'inflation et à la résorption d'un déficit extérieur courant insoutenable en provoquant une contraction de la demande globale. Cette contraction réduit par conséquent l'investissement, et aussi les importations, ce qui renforce le solde extérieur courant.

Lorsqu'on évalue la politique monétaire, il importe de tenir compte des conséquences monétaires du déficit budgétaire. Une politique budgétaire expansionniste, même dans des conditions de production de pleine emploi ou pleine capacité, implique un déficit budgétaire appréciable qu'il faut financer. Suivant le mode de financement du déficit budgétaire, il faudra soit que les taux d'intérêt augmentent, soit que l'accélération monétaire s'accroisse. Dans ces conditions, si les autorités monétaires souhaitent réduire encore plus rigoureuse qu'il ne le faudrait normalement pour modérer la demande globale et ralentir l'expansion des agrégats monétaires.

B- Politique de substitution des dépenses

Les politiques de substitution des dépenses qui ont pour effet de redéfinir la part des produits locaux et des produits étrangers dans la demande et celle des marchés intérieurs et des marchés extérieurs dans l'offre.

Les politiques de substitution des dépenses sont en la matière un axe privilégié, aux côtés de la politique commerciale. Les régimes de taux de change peuvent revêtir diverses formes : depuis les systèmes régionaux rattachés à une monnaie, comme celui de la zone euro, et les taux fixes dans le cadre de caisse d'émission, jusqu'aux régimes de flottement gouvernés par l'offre et la demande, avec plusieurs variantes telles l'adaptation de bande de fluctuation de part et d'autre d'un taux pivot.

Les politiques de substitutions des dépenses a trois grands objectifs : promouvoir la compétitivité ainsi que la viabilité des courantes, assurer l'équilibre des marchés des

changes et faire varier la part que représentent les marchés intérieurs et extérieurs dans les dépenses. La première et la troisième sont particulièrement importantes du point de vue de la stabilisation. L'équilibre des marchés donne quant à lui aux producteurs et aux consommateurs de précieux repères pour les prix relatifs sur les marchés mondiaux et contribue à prévoir l'apparition des marchés parallèles qui peuvent être source d'inefficacité et donnent lieu à une mauvaise affectation de ressource. Et elle joue un rôle de premier plan au regard de la compétitivité et du maintien d'une position viable des transactions courantes en contribuant à établir un taux de change réel (TCR) susceptible de promouvoir un équilibre extérieur.

§2- La rationalisation des choix budgétaires

La rationalisation des choix budgétaires trouve son origine dans les calculs de rentabilité financière qui régissent les projets d'investissement privé. Le procédé repose sur le principe du calcul économique en termes d'avantage et de coût.

A- L'évaluation des coûts de la dépense publique

Qu'est-ce qu'un coût ? Dans l'esprit de tout chacun, le coût est synonyme d'une certaine charge financière à payer. Il ne s'agit en fait que d'un aspect du coût, le coût effectif ; celui qu'implique toute dépense d'argent. De ce point de vue, il ne se pose guère de difficulté d'évaluation même pour la dépense publique. Mais il existe un autre aspect du coût, le coût d'opportunité qui est l'avantage ou l'inconvénient résultant d'un choix alternatif : lorsqu'on est en présence de deux décisions possibles, si on choisit l'une, du même coup on renonce aux avantages ou on évite les inconvénients liés à l'autre.

En finances publiques, le coût d'opportunité prend souvent les formes « inconvénient ». L'inconvénient peut être de nature économique, c'est-à-dire traduire un manque à gagner, comme le cas en présence de deux projets d'investissement public, le choix s'est porté par malheur sur le projet le moins rentable. L'inconvénient peut aussi être de nature sociale avec des implications économiques réelles : comme le sous-développement culturel et technique résultant dans un pays, d'une insuffisance des dépenses de santé, les inondations ou la sécheresse résultant de la non réalisation publique des barrages nécessaires.

B- L'évaluation des avantages de la dépense publique

On a déjà une idée des avantages liés aux projets publics, avec les inconvénients qui résultent de leur non réalisation. Contrairement aux projets d'investissement privé, l'efficacité des projets publics ne se mesure pas toujours par le critère du bénéfice comptable. Ici

l'avantage attendu peut être de nature sociale, et il est d'autant plus difficile à évaluer que le caractère social de la dépense est marqué.

On peut distinguer deux types d'avantages : avantage direct et avantage indirect :

➤ L'avantage direct :

L'avantage direct est facile à évaluer lorsqu'il est de nature monétaire, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il est de nature non marchande ; comment évaluer le gain de temps, de confort, de transport public ? Le même problème se pose pour les dépenses de santé, d'éducation surtout dans le court terme.

➤ L'avantage indirect :

Les avantages indirects sont constitués par les retombées lointaines de nature économique ou sociale, susceptibles de provenir de la réalisation d'un projet public, on les appelle encore effet externe. Leur existence ne peut que rendre plus compliqué le problème de l'évaluation, comment évaluer socialement, un plan de la collectivité, la guérison d'un malade, d'un alcoolique ?

Autant de questions auxquelles il est difficile de répondre. Comme on peut le constater, dans la tentative d'application le calcul avantage-coût aux dépenses publiques, on rencontre bien plus de questions que de réponses. Toutefois la méthode peut au moins avoir le mérite qui n'est pas mince d'amener un gouvernement à la prise de conscience d'une utilisation plus judicieuse des deniers publics, par l'établissement d'une priorité rigoureuse des dépenses publiques face à une masse budgétaire limitée.

§3 : Les relations entre la politique budgétaire et la politique monétaire

A- La politique monétaire

Par définition la politique monétaire est l'ensemble des actions visant à influencer les niveaux de l'activité et des prix par l'intermédiaire du coût et de la monnaie.

La politique monétaire peut se définir aussi comme une politique économique conjoncturelle conduite par l'Etat et la banque centrale pour agir sur la situation de monnaie circulant dans un pays, afin d'influer sur la situation économique comme la croissance économique, le taux de change, le taux d'inflation, le solde de la balance commerciale, etc.

En d'autre terme, la politique monétaire peut être définie brièvement comme « l'ensemble des actions développées par la banque centrale et/ou gouvernement pour l'influencer le niveau de l'activité économique et maintenir la stabilité des prix grâce à la régulation de la quantité et du coût de la monnaie »¹

En adaptant le volume des moyens de paiement aux besoins de l'économie, la politique monétaire doit éviter un excès de création de monnaie génératrice de hausse des

¹ Raymond KASAVE: Cours Economie Monétaire, Université de Toamasina, année 2004

prix et de déséquilibre de la balance des paiements. Mais la politique monétaire ne doit pas aussi conduire à une insuffisance de liquidité susceptible de freiner l'activité économique et de provoquer une hausse de taux d'intérêt préjudiciable aux investissements et à l'emploi. Pour la mise en œuvre de la politique monétaire, les autorités se fixent, à partir des objectifs économiques établis par les pouvoirs publics, des objectifs monétaires encore appelés objectifs intermédiaires.

B- Le choix entre les deux instruments

Les deux politiques portent sur la même variable intermédiaire, la demande.

Mais tout déséquilibre conjoncturel ne peut être traité par les modifications de volume et de structure de la demande. Cela dépend de son origine, s'il s'agit par exemple d'une inflation par les coûts, il faudra choisir d'autre instrument. Tel le ralentissement de la hausse des salaires et des prix, au besoin par des mesures réglementaires. Ou bien l'accroissement de la production par des méthodes essentiellement sélectives. Ou encore l'utilisation de la concurrence ou son amélioration.

En cas d'inflation ou de récession causée par excès ou insuffisance de la demande, le choix fait par les gouvernements entre la politique budgétaire ou monétaire ne dépend pas seulement des avantages et inconvénients présentés par l'une et l'autre, mais également de leur position doctrinale.

La politique monétaire présente un grand avantage sur la politique budgétaire : le raccourcissement des délais, certes les mesures monétaires ne seront pas forcément décidées plus rapidement que les mesures budgétaires. Les variations des taux d'intérêts et de ceux des réserves obligatoires, l'open market, l'encadrement du crédit, à la limite la dévaluation ou la réévaluation de la monnaie relève du pouvoir exécutif ou des organes de direction monétaire.

Sur la politique monétaire pèse surtout une contrainte extérieure, par suite de la libération des mouvements de capitaux, les gouvernements sont amenés à déterminer de plus en plus leur politique monétaire en fonction des impératifs de leur balance des paiements. Cette contrainte est devenue constante pour les pays passés des systèmes de parités fixes à celui des taux de change flottant. «Elle peut être temporairement desserrée par la constitution de réserve de change ou par le contrôle des changes »¹.

Toutefois, il semble que les possibilités de réversibilités de l'instrument en fonction des phases de la conjoncture, joue en faveur de l'instrument monétaire, notamment, il est plus maniable que l'instrument budgétaire en période d'inflation, mais généralement moins

¹ Denis FLOUZAT : Economie contemporaine, tome 2 : Les phénomènes monétaires, édition PUF, Paris 1976, page 245

efficace que celui en période de récession. Restent à examiner les effets pervers auxquels les deux instruments sont exposés.

La politique monétaire n'échappe pas aux effets pervers, bien connue est l'antinomie entre les effets intérieurs et extérieurs des variations de taux d'intérêt. Une hausse de ces taux freine les investissements intérieurs en alourdissant leur coût financier, mais attire les capitaux étrangers, sous réserve évidemment que la monnaie soit jugée stable. Une baisse produit les effets inverses. L'encadrement du crédit ou l'open market n'encourt pas les mêmes risques. Mais les effets de toutes les mesures monétaires, surtout par suite de la possibilité de sur réaction peuvent fort bien se prolonger au-delà de la période souhaité.

La balance des avantages et les inconvénients entre instrument budgétaire et instrument monétaire semblent pencher légèrement en faveur de ce dernier, par suite de l'inexistence de certains délais pesant exclusivement sur le premier. Mais le recours excessif à la politique monétaire par la plupart des pays s'explique davantage par une option doctrinale.

L'instrument monétaire à la faveur des économistes d'inspiration libérale, adeptes de l'analyse néo-classique, tandis que les keynésiens, généralement partisan d'un interventionnisme plus ou moins accentuer n'hésite pas à préconiser le recours à l'instrument budgétaire.

C- Nécessité de coordonner l'utilisation des deux instruments

La politique monétaire et la politique budgétaire ont un point de jonction : la dette publique. D'où la possibilité de conflits, mais la nécessité de coordination dépassent la solution de ces conflits.

Tout déficit budgétaire implique le recours à l'emprunt, si l'emprunt est couvert par l'épargne des ménages et entreprises, il exerce, dans un premier temps un effet déflationniste par ponction sur les liquidités. Ce fut même l'objet direct de certains emprunts lancés en l'absence de déficit budgétaire. Si l'emprunt est souscrit par les banques ordinaires, il y a simplement transfert à la collectivité publique des liquidités existantes qui auraient été vraisemblablement employées à consentir des crédits aux entreprises ou aux ménages. Donc, pas d'effet à ce stade. Par contre, on enregistre un accroissement des liquidités existantes dès que la banque en ce refinançant conduit la banque centrale à alimenter le marché monétaire. Cet accroissement se réalise immédiatement si l'Etat s'adresse directement à la banque centrale.

Une seconde série d'effets déflationnistes ou inflationnistes, dépend de l'usage par la collectivité publique des fonds ainsi récoltés. L'effet déflationniste est certain si l'Etat se désendette auprès de la banque centrale ; incertains s'il se désendette auprès des banques ordinaires qui utiliseront vraisemblablement cet apport des liquidités pour consentir des

crédits à d'autres agents à moins que le taux de réserves obligatoires ne soit relevé. Il y a risque inflationniste, si l'Etat utilise ses fonds pour réaliser des dépenses publiques.

L'amortissement de la dette publique par capitalisation des intérêts n'est qu'un mirage. Celui par l'inflation généralisée n'est pas souhaitable. La consolidation d'une dette à vue ou à court terme ne fait que reporter le problème à plus tard. Seuls des excédents budgétaires peuvent réaliser un véritable amortissement, ces excédents ne sont jamais suffisants pour supprimer toute dette.

Section III : Les effets de la politique budgétaire

§1- Effet de la politique budgétaire sur la demande

A- L'approche keynésienne

Il est naturel que la recension des études théoriques qui débute par l'approche keynésienne. Réduit à sa plus simple expression, le modèle keynésien suppose que les prix sont rigides et que la capacité est excédentaire, de sorte que le produit est déterminé par la demande globale. Dans ce modèle, l'expansion budgétaire a un effet multiplicateur sur la demande globale et la production. Le multiplicateur keynésien est supérieur à un, est proportionnel à l'impact du revenu courant sur la consommation et est plus grand lorsque les dépenses sont augmentées que les impôts sont réduits. Si un accroissement des dépenses est accompagné d'une majoration des impôts le multiplicateur budgétaire équilibré est égal à un.

En procédant à des extensions du modèle keynésien, on intègre sur l'effet d'éviction au terme des modifications des taux d'intérêt et des taux de change. Cet effet s'ajoute à l'éviction directe, qui est attribuable au fait que l'Etat fournit des biens et des services qui remplacent ceux du secteur privé et que l'augmentation de la demande intérieure dans une économie ouverte est en partie comblée par les importations. L'ampleur de l'éviction influence sur la taille des multiplicateurs budgétaires mais ne modifie pas leur signe.

Dans le modèle IS-LM type, l'investissement privé dépend négativement des taux d'intérêt, par conséquent, une expansion budgétaire financée au moyen de nouveaux emprunts qui entraînent une hausse des taux d'intérêts diminue l'investissement. Dans le modèle IS-LM en économie ouverte (Mundell Fleming), l'effet d'éviction peut également se faire sentir par le taux de change. La montée des taux d'intérêt attire des capitaux, ce qui se traduit par une appréciation du taux de change, et la détérioration du compte courant extérieur qui en découle annule l'augmentation de la demande intérieure engendrée par l'expansion budgétaire.

Enfin, il convient de tenir compte des effets dynamiques de la politique budgétaire, si l'éviction se manifeste après l'impact direct de l'expansion budgétaire, les multiplicateurs

budgétaires sont susceptibles d'être relativement grand à court terme et de diminuer par la suite. La boucle prix-salaires, qui détermine la rapidité des hausses des prix faisant suite à une expansion budgétaire, ainsi que l'impact des fluctuations du prix en monnaie nationale des importations et des exportations sur les échanges, influencent la taille des multiplicateurs budgétaires à court terme.

B- L'approche non keynésienne

Les effets non keynésienne de la politique budgétaire ont été mis en lumière par les néo-classiques qui sont devenus comblés les lacunes notoires de l'approche keynésienne, notamment l'absence de fondement microéconomique. Alors que les modèles néo-classiques mettent beaucoup l'accent sur les effets de la politique budgétaire sur l'offre, nous nous concentrerons sur les caractéristiques de certains de ces modèles qui influent sur la demande.

1- Anticipations rationnelles

Bien que des variations de l'approche keynésienne reconnaissent le rôle des anticipations (par exemple le modèle de la consommation durant le cycle de vie et le modèle de revenu permanent), elles reposent généralement sur les anticipations adaptatives. Par comparaison, les anticipations rationnelles ont tendance à se traduire par des ajustements des variables qui sont plus progressives que celles inhérentes aux anticipations adaptatives. Par conséquent, les effets à long terme de la politique budgétaire se font sentir même à court terme, à cet égard, la distinction entre les modifications temporaires et les modifications permanentes qui sont apportées à la politique budgétaire est importante. Par exemple, si une expansion budgétaire temporaire qui n'a pas d'impact à long terme n'influence pas les anticipations, une expansion permanente peut contribuer à l'effet d'éviction, aux points mêmes où les multiplicateurs budgétaires deviennent négatifs, car les ménages et les entreprises s'étendent à ce que la hausse initiale des taux d'intérêts et l'augmentation du taux de change constituent des mesures durables et soient même suivies d'autres majorations.

2- Equivalence ricardienne

L'approche keynésienne est fondée sur l'hypothèse voulant que la consommation soit liée au revenu à court terme. Si les consommateurs ont une attitude prospective conformément à la théorie ricardienne et sont parfaitement conscients de la contrainte budgétaire inter temporelle de l'Etat, ils s'attendent à ce qu'une réduction d'impôt financée par l'émission de titre d'emprunt alourdisse le fardeau fiscal de leur famille, dont la durée de l'existence est illimitée, au cours des années à venir. Le revenu permanent demeure donc

inchangé, toute comme la consommation s'il n'y a pas de contrainte de liquidité et si les marchés des capitaux sont parfaits. Par conséquent, le principe de l'équivalence ricardienne est observé dans la relation existant entre les impôts et la dette. Une équivalence ricardienne parfaite suppose que la réduction des dépenses publiques faisant suite à la baisse d'impôt soit intégralement annulée par l'augmentation de l'épargne privée, et la demande globale demeure inchangée. En pareil cas, le multiplicateur budgétaire est nul.

Les études portant sur l'équivalence ricardienne mettent l'accent sur les effets des réductions des impôts forfaitaires sur une trajectoire donnée des dépenses. Lorsque les impôts sont proportionnels ou progressifs, les réductions d'impôt ont un effet sur l'offre et par ricochet, sur le revenu permanent, or cet effet indirect doit également être pris en compte. Si l'expansion budgétaire prend la forme d'une augmentation des dépenses publiques, l'impact sur le revenu permanent varie selon le modèle de financement choisi par l'Etat. Une augmentation temporaire des dépenses publiques qui est annulée par une compression des dépenses futures n'a pas d'incidence. En revanche, si l'accroissement des dépenses publiques est financé par un alourdissement du fardeau fiscal dans les années à venir, les revenus permanents et la consommation diminueront, les multiplicateurs budgétaires pourraient donc devenir négatifs, bien que l'ampleur exacte du recul de la production dépende de la productivité des dépenses publiques.

3- Incertitude

Si l'expansion budgétaire accroît l'incertitude, la prudence des ménages et des entreprises peut également se traduire par des multiplicateurs budgétaires plus petits, voire négatifs. Les ménages peuvent notamment épargner beaucoup par précaution et les entreprises peuvent retarder des investissements irréversibles.

En général, dans un contexte caractérisé par l'incertitude, la confiance qui ne sont pas liés, aux anticipations ou à la crédibilité ne ressortent pas nettement, en gros on peut conclure que la consommation ou l'investissement peut dépendre de l'attitude des ménages ou des entreprises à l'égard de la conjoncture économique générale, et que leur confiance est l'influencée par les politiques de l'Etat (par exemple les déficits anticipés érodent la confiance).

§2 : Les effets de la politique budgétaire sur l'offre

L'analyse de l'effet stabilisateur de la politique budgétaire est généralement axée sur les effets sur la demande, alors que les effets sur l'offre sont considérés plus importants à long terme. Toute fois, la distinction entre deux types d'effets (demande à long terme et offre courte terme) n'est peut être pas aussi nette. Si l'économie tourne à plein régime et que la capacité de production ne peut être augmentée à court terme. Une expansion budgétaire

(que les autorités peuvent réaliser pour des raisons politiques ou parce qu'elles ont conclu à tort que la capacité est excédentaire) doit être « évincée ». Seule la politique influe sur l'offre peut remédier aux contraintes de capacité et leur impact se fait surtout sentir à long terme. En revanche, les effets sur l'offre de la politique budgétaire peuvent se répercuter à court terme sur la demande, car les anticipations de la croissance à long terme seront plus grandes. Si l'expansion budgétaire prend la forme de baisse d'impôt et d'augmentation des dépenses ayant un impact favorable sur l'offre, les multiplicateurs budgétaires auront tendance à croître.

A- Impôt, dépenses publiques et croissance

Lorsqu'on analyse l'impact à court terme de la politique budgétaire, il convient donc de voir comment la modification de la fiscalité du revenu du travail se répercute sur l'offre de main d'œuvre et les modifications de la fiscalité du capital, sur l'épargne et les investissements. La main d'œuvre et les capitaux pourraient également se retrouver sous d'autres cieux par suite de modifications. Toute fois, en dernière analyse, l'impact des modifications fiscales sur l'offre de main d'œuvre et de capital, et par conséquent sur la croissance, est une question empirique qui n'a pas été tranchée de façon catégorique. D'autre part, il convient de s'intéresser aux répercussions sur la productivité de la main d'œuvre et du capital des modifications apportées aux dépenses. Les achats de biens publics et d'autre possédant des avantages externes par l'Etat, et par la même occasion, les compressions des dépenses considérés inutiles en absence de telles caractéristiques peuvent accélérer la croissance, comme en témoignent les modèles où l'Etat investit dans le capital matériel et capital humain. D'autres modèles ont démontré que de tels investissements peuvent faire osciller l'économie entre les mauvaises et le bon équilibre (Aziardis et Drazen) ce qui se traduit par des écarts macroéconomiques importants (par exemple lorsque l'économie évite le piège du développement) qui suppose de très grands multiplicateurs budgétaires.

On s'est également intéressé aux caractéristiques du marché du travail, à savoir si elles peuvent faire en sorte que les modifications apportées à la fiscalité et aux dépenses peuvent avoir des effets non keynésiens liés à l'offre. Alesina et Perotti ont notamment fait remarquer que les hausses d'impôt sur le revenu du travail peuvent avoir un effet négatif significatif sur l'offre dans un marché du travail syndiqué de concurrence imparfaite, car elles entraînent une augmentation des salaires bruts, et par conséquent, des coûts de main d'œuvre. Cependant, les auteurs ont soutenu que la conclusion d'un accord de modération des salaires avec les syndicats pourrait limiter la progression des salaires bruts ou les pressions inflationnistes en période d'austérité budgétaire et de forte dévaluation, ce qui réduira le multiplicateur budgétaire et éventuellement, accentuerait les effets non

keynésiens. Un tel accord est plus susceptible d'être conclu avec les centrales syndicales. Selon Lane et Perotti, la compression de l'effectif de la fonction publique qui freine la demande de main d'œuvre, affaiblit les syndicats, fait baisser les salaires et, par conséquent, augmente la rentabilité, peut produire des effets non keynésiens.

B- Modèles néo-classiques

Les modèles néo-classiques parfaits se distinguent du fait que les prix ramènent l'équilibre sur le marché, de sorte que les fluctuations de la production sont attribuables à des modifications de l'offre, par opposition à des variations de la demande globale. Une caractéristique des modèles néo-classiques, qui a été signalée pour la première fois par Lucas ainsi que par Wallace, est que les politiques ayant une incidence sur la demande globale (mais non sur l'offre globale) et qui sont tout à fait prévisibles n'ont pas d'impact sur la croissance à court terme. Seules les politiques imprévues, qui constituent une surprise de la part de l'Etat ou qui témoignent du caractère imparfait de l'information a de répercussions et ce uniquement par le truchement de l'offre. Cela ne veut pas dire que ces modèles font abstraction de la politique budgétaire. Cependant, ils mettent l'accent sur l'élaboration d'une politique budgétaire optimale, par opposition à l'impact de la politique budgétaire sur l'activité économique

CONCLUSION

Dans le cadre du processus de la bonne gouvernance dans les affaires publiques, des mesures ont été prises, c'est-à-dire l'Etat ne peut pas prélever des ressources et d'effectuer des dépenses sans établir préalablement un document qui contient tous les actes qu'il est autorisé à savoir le budget. L'élaboration du budget est la compétence de l'exécutif qui, assure toutes les prévisions des ressources et des dépenses. Chaque année, l'Etat prépare le budget suivant un processus long et complexe et il est préparé sous l'autorité du Premier Ministre, qui sont arrêtés au conseil de ministre, durant cette période de préparation, on effectue les itérations entre la politique économique et les politiques budgétaires.

Toutes les techniques de préparation du budget sont réservées à la compétence du Gouvernement, mais sans l'autorisation de l'institution parlementaire, ce projet est paralysé totalement et suivant le principe de Parlementarisme la prise de décision définitive relève traditionnellement de la compétence de Parlement.

Les principes du fonctionnement du budget se différencient dans les pays donnés. Comme dans notre pays le principe du fonctionnement de la politique budgétaire se trouve dans un document cadre pour lutter contre la baisse tendancielle du niveau de vie de la population qui est défini dans le DCPE dans les années 96 jusqu'à 2001, il est suivi par le DSRP et enfin, depuis le 1^{er} janvier 2007 jusqu'à nos jours il est défini dans le MAP un plan ambitieux qui définit la feuille de route et les priorités de notre nation de 2007 à 2011.

Depuis l'arrivée du document cadre de la politique économique, un programme de réforme se met progressivement en place tant interne qu'externe. Depuis un certain temps le Gouvernement fait un pas vers le budget de programme qui présente les crédits d'un ministère déterminé en classant par objectifs, par missions, par programmes. Pour déceler les fraudes et assurer de la conformité aux autorisations budgétaires, la tendance fréquente est de s'appuyer sur un contrôle à priori relevant d'un principe des méfiances. Le contrôle des budgets exécutés est réservé spécialement aux corps des fonctionnaires compétents.

L'action de l'Etat s'exerce par ses dépenses c'est-à-dire par sa politique budgétaire qui concerne les dépenses publiques et les recettes fiscales. La gestion du budget devrait s'effectuer selon le même souci d'équilibre des recettes et des dépenses qui, commande les finances en particulier. Dans notre pays, un programme de réforme et de rationalisation se met en place, et cette réforme porte sur l'informatisation de tous les réseaux concernant les finances publiques comme : douanes, centre fiscal et le Trésor.

L'efficacité de la politique budgétaire apparaît rarement dans les débats publics, elles font pourtant l'objet d'un consensus chez les économistes. Dans l'activité économique on considère le budget comme un simple état comptable des actes autorisés à l'Etat et ce doit

être neutre. Cependant, l'esprit libéral classique s'oppose à l'intervention de l'Etat sans effet sur la vie économique du pays. Au cours du temps, l'intervention de l'Etat qui permet au budget d'être un instrument de la politique économique et pour atteindre certains objectifs. Autrefois, le budget de l'Etat ne joue pas de rôle économique, il servait seulement à procurer des ressources à l'Etat afin d'assurer le bon fonctionnement des administrations.

Comme tous les autres politiques, la politique budgétaire a son effet sur l'économie. Les études théoriques qui débutent par l'approche keynésienne, car il correspond au mécanisme du multiplicateur, les dépenses publiques représentant une composante de la demande globale, et ce mécanisme joue favorablement dans deux circonstance différentes lorsque, le déficit est provoqué volontairement par la politique économique et le déficit résulte uniquement de l'évolution de la conjoncture économique. Et aussi, l'effet de la politique budgétaire est l'objet de trois grandes critiques : la première a lieu à l'ouverture des économies aux échanges internationaux, la deuxième correspond au problème du financement du déficit budgétaire qui pose le problème de l'effet d'éviction. Une dernière critique porte sur la politique budgétaire au moment du financement d'un déficit concernant le problème de la dette, celui d'un effet boule de neige de la dette.

ANNEXES

Annexe I

Les Phases et Procédures du Cycle de Budget

a- Engagement : c'est l'acte qui engage juridiquement et financièrement l'autorité publique.

Les cinq étapes de l'engagement de la dépense

1- Engagement du besoin par le gestionnaire de crédit. Ce dernier organise une mise en concurrence ; selon le cas (c'est-à-dire en fonction du montant de la commande et conformément aux seuils fixés par la réglementation) : simple consultation de trois fournisseurs ou Appel d'offre.

2- Proposition des fournisseurs. Selon le cas (cf. ci-dessus) proposition par facture pro format ou devis ou réponse à Appel d'offres.

3- Le gestionnaire de crédit effectue le choix du fournisseur. Selon le cas (cf. ci-dessus) : visa sur facture pro format ou mise en place d'un marché. A cette étape, le gestionnaire de crédit élabore un dossier d'engagement qui comporte :

- Une demande d'Engagement financière, visée par le Gestionnaire ;
- Un titre d'Engagement Financière, non encore visé par le Gestionnaire ;
- La pro format du fournisseur choisi, visée par le Gestionnaire, ou le marché visé par l'autorité compétente ;
- Le Bon de commande, non encore daté.

4- Il transmet ce dossier de projet d'engagement de Contrôle des Dépenses Engagées

5- Le gestionnaire des activités vise le TEF et le Bon de commande (cachet, timbre et date) et procède à l'engagement de la dépense en adressant au fournisseur un exemplaire du TEF et la Bon de commande ou l'ordre de service s'il s'agit d'un marché.

b- Liquidation : il s'agit de la vérification du service fait et de la fixation du montant de la dépense. Les deux étapes de la liquidation de la dépense :

1- Le fournisseur exécute sa prestation de produit sa facture définitive.

2- La phase de liquidation fait intervenir le dépositaire comptable et le gestionnaire des crédits et, le cas échéant, le CDE

Le dépositaire comptable procède à la réception des fournitures ; en fonction de la nature des fournitures il les prend (ou non) en charge en comptabilité matière.

Le gestionnaire de crédit procède aux actes de liquidation : vérification arithmétique et cohérence des pièces ; certification de la fourniture.

Le CDE, dans le cas où son visa comportait une réserve, peut participer à la réception.

c- Ordonnancement : c'est l'acte par lequel le sous ordonnateur donne l'ordre au comptable public de procéder au règlement de la dépense. Les deux étapes de l'ordonnancement de la dépense :

1- Le gestionnaire de crédits prépare le dossier d'ordonnancement, ce dossier comprend : le bordereau des pièces, les pièces justificatives, le projet de mandat de paiement, le bordereau d'émission et le (ou les) bon(s) de caisse ou le (ou les) avis de crédit (s).

Su le visa du CDE sur le TEF était avec réserve de gestionnaire de crédit transmet le dossier au CDE pour validation définitive : le CDE appose la mention « Confirmation de validation » sur le bordereau des pièces. Le gestionnaire de crédits transmet ce dossier au sous ordonnateur.

2- Le sous ordonnateur procède au mandatement après vérification du dossier d'ordonnancement : conformité des pièces avec le bordereau des pièces.

- Qualité (i.e. originaux) des pièces
- Cohérence du dossier (identité du bénéficiaire sur toutes les pièces)
- Contrôle arithmétique des pièces (en chiffres et en lettres)
- Conformité des signatures avec spécimens.

Il vise les mandats, les bons de caisse et/ou avis de crédit, appose la mention « Vu » plus cachet et sa signature sur le bordereau des pièces.

II- Phase comptable (comptable public)

Le comptable signataire vérifie la correcte mise en œuvre des lois et règlements relatifs à la dépense publique ; il contrôle notamment :

- L'existence des crédits ;
- La régularité de l'engagement, de la liquidation et de l'ordonnancement ;
- La concordance entre les pièces justificatives et les titres de paiement, et entre ces titres et le bordereau d'émission ;
- La cohérence arithmétique du dossier ;
- Le caractère libératoire du paiement.

Le comptable assignataire appose la cachet « Vu bon à payer » sur le titre de paiement .Le comptable met la dépense en paiement par caisse ou par virement

Annexe II

Encadré 1 : Cadre légal et réglementaire des finances publiques

- Lois promulguées

- Loi organique n°2004-007 du 26 juillet sur les lois de Finances
- Loi n°2004-009 du 29 juillet portant Code des Marchés Publics
- Loi n°2004-006 du 26 juillet portant réorganisation et fonctionnement du Conseil de discipline budgétaire et financière

- Lois adoptées par le Parlement :

- Projet de loi n° 25 /2004 du 29 juillet 2004 fixant les principes fondamentaux régissant les organes administratifs d'inspection ou de contrôle
- Projet de loi n°26/2004 du 29 juillet 2004 portant règle de déontologie s'appliquant aux organes administratifs d'inspection et de contrôle

- Décret d'application adoptée en Conseil des Ministres ou en Conseil de Gouvernement :

- Décret n°2004-573 du 1juin 2004 portant création, organisation et fonctionnement de l'Inspection Générale des Finances
- Décret n°2004-571 du 1juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique
- Décret n°2004-282 du 2 mars 2004 fixant les nomenclatures des pièces justificatives des dossiers à soumettre au visa du contrôle des dépenses engagées
- Décret n°2004-573 du 9 mars portant réglementation relatives aux fonds spéciaux
- Décret n°2004-573 du 9 mars 2004 instituant le régime des régies d'avance et des régies de recettes des organismes publics

- Décret d'application de la loi organique sur les lois de finances (en cours) :

- Décret portant réforme de la comptabilité des matières
- Décret portant refonte du règlement général de la comptabilité publique
- Décret portant révision du plan comptable des opérations publiques

Encadré 2 : Loi organique sur les lois de finances

La loi organique N° 2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de finances apporte deux innovations fondamentales au niveau de la préparation et de l'exécution budgétaire.

Au niveau de la préparation budgétaire, la loi organique stipule la mise en place effective du budget de programme à partir de l'exercice 2005. Le principe du budget de programme repose sur la définition d'objectifs à atteindre, la déclinaison d'activités destinées à les atteindre, la mise en place d'outils de mesures de performance ou d'impacts et enfin, l'allocation de moyens budgétaire ou en ressources humaines, et en équipements, moyens dont la détermination des coûts est basée sur une mercuriale censé cerner l'évaluation des prévisions de la manière la plus proche possible des réalités du marché.

Cette nouvelle présentation vise notamment à assurer une meilleure lisibilité et une plus grande crédibilité des documents budgétaires, maintenant démythifiés des concepts et des successions de chiffres malaisés à la compréhension publique, mais aussi à faciliter le contrôle de l'exécution à tous les niveaux administratifs, juridictionnels et surtout parlementaire, ou le respect de l'autorisation parlementaire accordé au moment du vote de la loi de finances pourra être effectivement et périodiquement contrôlé, suivi et évalué sur le plan des réalisations.

An niveau de l'exécution budgétaire, l'unification des fonctions des sous ordonnateurs de dépenses et des gestionnaires de crédits au sein d'une seule et même entité appelée « ordonnateur » responsable des opérations d'engagement, de liquidation et de mandatement de dépenses publiques, dénote la volonté de simplifier et d'accélérer l'exécution des dépenses, autant qu'elle entend réaliser une démarcation nette entre d'une part, la fonction budgétaire qui relèvera des attributions exclusives de « l'ordonnateur des dépenses », et d'autre par la fonction administrative, qui est du ressort de la compétence du gestionnaire d'activités, celui auquel sera confiée la mise en œuvre du programme conformément aux objectifs qui lui sont assignés, cette démarcation étant dictée par la nécessité d'accorder au chef de projet toute la latitude voulue sur le plan opérationnel pour la conduite de son programme.

Annexe III

Encadré 1 : Réformes en matière d'impôts sur le revenu pour 2004

Catégorie	Ajustement de taux	Simplification de taux	Autre mesure
IBS Réduction pour investissement	Amortissement dégressif permanent au taux unique de 30%		Exonération d'IBS pour la société absorbée pour les fusions des sociétés
IRSA		Fusion en quatre tranches (avant cinq)	
IRNS		Fusion en trois tranches (avant sept)	Réduction d'impôt de 1000 FMG par personne à charge
IRCM	Réduction du taux de 25% à 20		Suppression de la taxe d'incorporation des réserves au capital

Encadré 2 : Ajustements en matière d'impôts sur les biens et services pour 2004

	Ajustement de taux	Elargissement d'assiette
TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée) TST (Taxe sur les Transactions)	Hausse de la taxe sur le tabac et les boissons alcoolisées	Tous les produits alimentaires transformés ou non transformés (sauf le riz et le paddy) sont frappés Application sur le transport de voyageurs
	Augmentation des droits d'accise sur les cigarettes : 80% (avant 70%)	

Encadré 3 : Restructuration du tarif douanier pour 2004

Nom de la taxe	restructuration	Ajustement du taux
DD (Droit de Douane)		Simplification en quatre taux : 5%, 10%, 20%, 25%, avant sept taux
TI (Taxe d'Importation)		
DTD (Droit de Timbre Douanier)	Abolition et Fusion avec DD et TI	
TSI (Taxe Statistique à l'Importation)	Abolition et Fusion avec DD et TI	

Source : DGI, 2004

Annexe IV

Structure d'Organisation et Programme de Réforme du Contrôle Interne et du Contrôle Externe de Madagascar

	Statut juridique Personnel et Financement	Tache et Réalisation	Facteurs limitant l'efficace des institutions	Programme de réforme du Gouvernement
Inspection Générale de l'Etat (IGE)	Présidence Personnel : environ 50 Budget annuel : 200 milles Ariary	Fonction de surveillance Responsabilités générales y compris le contrôle de toutes les opérations ayant un impact sur les finances publiques	- Manque d'indépendance (pas d'auto saisine) - Manque de personnel (seuls 8 inspecteurs ont été recrutés entre 2001 et 2003) et manqué d'équipement - A cause du caractère général du mandat, pas suffisamment de temps à consacrer au PFM	Plans annuels de travail en cours de préparation, f.1 compris une clarification des responsabilités entre l'IGE et l'IGF ne première formation pour les inspecteurs état a eu lieu en Octobre 2004
Inspection Général des Finances (IGF) 2004	Ministère des Finances Personnel : à déterminer Budget annuel : à déterminer	Organe de contrôle interne du Ministère des Finances	Pas encore opérationnel	Un décret a été publié et porte création de l'organisation et du fonctionnement de l'Inspection Générale des Finances Le texte légal a été approuvé par le Parlement en 2004 Une liste des inspecteurs a été soumise au Conseil des Ministres pour Sélection
Commission Centrale des Marchés Publics (CCM)	Ministre des Finances Personnel : à déterminer Budget annuel : 80 milles Ariary (IPPTE 2004)	L'organe majeur de contrôle des procédures de passation des marchés	- Manque de personnel et manque d'équipement - Manque de coordination au niveau des diverses institutions impliquées dans le contrôle et la	Le nouveau code de passation des marchés a été approuvé par le Parlement en 2004 La formation relative au code de passation des marchés et aux

			prestation de services relatifs à la passation des marchés	nouveaux manuels sera lancée
Contrôle des Dépenses Engagées (CDE) 1997 Renommé Contrôle Financière (CF) 2004	Ministère des finances Personnel : 180 Budget annuel : 600 milles d'Ariary (PPTTE 2004)	Responsable du contrôle des dépenses engagées	Manque d'équipement	A formation des inspecteurs est en cours. Des équipements supplémentaires destinent à améliorer l'efficacité opérationnelle
Institution de contrôle	Statut juridique Personnel et Financement	Tache et réalisation	Facteurs limitant l'efficacité des institutions	Programme de réforme du Gouvernement
Brigade du Trésor (1999) Convertie en une Direction du MEFB en 2004	Ministère des Finances Personnel : à déterminer Budget annuel : à déterminer	Cadre de contrôle interne au Trésor A réussi à réduire de 60% les irrégularités dans le compte publics depuis sa création en 1999	- Manque de personnel (seulement 6 inspecteurs) et équipement limité (fondamentalement deux voitures et un ordinateur) - Contrainte dans la vérification annuelle de tous les comptes publics - Absence d'un contrôle défini à la trésorerie principale - Absence d'un contrôle systémique IIU niveau des perceptions principales	Plusieurs inspecteurs ont été recrutés, trios autres seront recrutés jusqu'en Décembre 2004 L'établissement d'une cellule d'inspection à chaque trésorerie principale est terminé La formation initiale du personnel de vérification a été réalisée en 2004
Audite externe				
Chambre des Comptes (CC) – (1998 et 2001)	Cours Suprême (elle-même) Rattachée au ministère de la justice Personnel : 29 (16 magistrats) Budget annuel :	Pratique d'un audit annuel de clôture de comptes du Trésor et d'autres institutions Amélioration des retards dans la soumission de la loi de règlement	- La majorité des institutions publiques n'ont pas soumis leurs comptes pour revue telle que demande par la loi - Manque au respect des	Du personnel supplémentaire a été recruté et les matières du cc ont été renforcées L'établissement des deux, sur trios, tribunaux financiers et administratifs

	100milles d'Ariary (IPPTE 2004)	au Parlement Les lois de règlement de 1999-2000-2001-2002 ont été soumises au cc en 2004 ; et celle de 2003 est prévue pour la fin de 2004	normes INTOSAI pour les institutions de la Cours Suprême	dans deux provinces pilotes (Fianarantsoa et Mahajanga) est en cours et prévu se terminer vers la fin de 2004
Parlement	Parlement 160 Députés	Organe majeur du contrôle législatif Responsable de revoir tous les comptes vérifiés du Gouvernement et des lois de règlement	- N'a pas reçu de comptes vérifiés et de lois de règlement depuis de nombreuses années, ainsi ne peut exécuter sa fonction parlementaire de contrôle - Manque de recyclages et de formation - Capacité limitée du Comité des finances Publiques	La fonction de surveillance du Parlement a été renforcée au moyen d'un renforcement de capacités, et une formation du Comité des Finances Publiques a eu lieu

Source : DGI, 2004

Annexe V

Opérations générales du Gouvernement Centrale en pourcentage du PIB 2004 - 2008

	2004	2005	2006	2007	2008 Prév
Recettes totales et dons	20.3	16.7	59.1	16.2	16.1
Recettes totales	12.0	10.9	11.2	11.1	11.6
Recettes fiscales	12.0	10.9	11.2	11.1	11.6
Dons	8.2	5.7	47.9	5.1	4.5
Dons courants	3.9	1.4	1.5	0.7	0.7
PPTE	0.8	0.6	0.7	0.1	0.1
Dons en capital (projets)	4.3	4.3	46.4	4.4	3.8
Dépenses totales	25.1	21.3	21.3	20.8	20.7
Dépenses courantes	12.5	11.0	11.1	11.4	10.8
Dépenses budgétaires (y.c IPPTE)	10.9	9.8	10.6	10.0	10.5
Personnel (y.c IPPTE)	4.9	4.5	5.0	5.3	5.0
Fonctionnement (y.c IPPTE)	3.0	2.6	3.2	3.3	4.1
Intérêts dette extérieure dus	1.4	1.0	0.5	0.2	0.2
Intérêts dette intérieure dus	1.5	1.7	1.9	1.2	1.0
Opération de Trésorerie (dépenses extrabudgétaires)	1.6	0.8	0.5	1.5	0.5
Dépenses exceptionnelles (Dépenses d'urgence)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dépenses de fonctionnement FVC	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Dépenses en capital (y.c IPTTE)	12.5	10.3	10.2	9.3	9.9
Ressources intérieures	2.6	3.0	2.4	2.2	2.5
Ressources extérieures (y.c IPPTE)	9.9	7.3	7.8	7.1	7.4
Prêts rétrocédés	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Soldes globales (base engagement)	-4.8	-4.6	37.7	-4.6	-4.6
Solde global y.c dons	-13.0	-9.3	-10.1	-9.7	-9.1
Coûts nets des réformes structurelles	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	0.0
Variation des arrières intérieurs	-0.8	0.3	-0.3	-0.2	-0.2
Solde globale (base caisse)	-5.7	-4.3	37.4	-4.7	-4.9
Financement	5.7	4.3	-37.4	4.7	4.8
Extérieur (net)	6.4	3.8	-35.0	4.0	4.2
Prêts	7.1	4.5	4.0	4.2	4.4
Projet	5.3	2.9	2.6	3.4	3.7
Budget	1.8	1.6	1.4	0.8	0.7
Amortissement dus	-2.3	-1.8	-38.9	-0.2	-0.2
Variation des arrières extérieurs	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Financement exceptionnel (allègement de la dette)	1.6	1.1	0.0	0.0	0.0
Intérieur (net)	1.3	0.5	-2.4	0.7	0.6
Bancaire	-2.6	-1.1	-3.0	-0.3	0.1
Non bancaire	1.3	1.2	0.6	1.0	0.5
Recettes du fonds de privatisation	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0

Source MEFB, 2008

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GENERAUX

- BIGAUT Christian : Finances Publiques : Droit budgétaire, Le budget de l'Etat, Paris : Ellipses 1995, 287 pages
- CAPUL Jean Yves et GARNIER Olivier : Dictionnaire de Sciences Economiques et Sociales, HATIER : nouvel édition 2005, 576 pages
- FLOUZAT Denise : Economie contemporaine, tome 2 : Les phénomènes monétaires, édition PUF Paris 1976,
- ORSINI Gilbert : Finances Publiques, Le budget de l'Etat, édition Publisud, Paris 1989, 335 pages

II- DOCUMENTS, ARTICLES et PERIODIQUES

- HORACE Gatien : Cours de Politique Economique, Université de Toamasina 2006
- KASAVE Raymond : Cours d'Economie Monétaire, Université de Toamasina 2005
- RAVELOJAONINA : Cours de Finances Publiques, Université de Toamasina 2004
Cours de Politique Financière, Université de Toamasina 2006
- MEFB : Rapports Economiques et Financières
Revue d'Information Economique
- REPUBLIQUE DE MADAGASCAR :
Secrétariat Technique de l'Ajustement : Document Cadre de la Politique Economique : 1996-1999, 35 pages
Secrétariat Technique de l'Ajustement : Document Cadre de la Politique Economique : 1999-2001, 49 pages
Secrétariat Technique de l'Ajustement : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté : 2003, 137 pages
Secrétariat Technique de l'Ajustement : Madagascar Action Plan : 2007-2012, 112 pages

III- SITE WEB

- Internet : www.mefb.gov.mg:cadrage économique

LISTE DES TABLEAUX

Tableau I : Comparaison du budget de moyen et de budget de programme	38
Tableau II : Fiche de Centralisation comptable des titres émis mois	43
Tableau III Fiche de centralisation comptable des paiements mois de	44
Tableau IV: Evolution et caractéristiques des dépenses publiques du 2002 à 2007 (en milliards d'Ariary)	63
Tableau V : Evolution et caractéristiques des recettes publiques du 2002-2007 (en milliard d'Ariary)	68

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	3
REMERCIEMENTS	4
LISTE DES ABREVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	5
INTRODUCTION.....	6
PREMIERE PARTIE : CONTEXTE DES FINANCES PUBLIQUES ET LES COLLECTIVITES PUBLIQUES.....	8
CHAPITRE I : VUE D'ENSEMBLE DU BUDGET ET DE LOI DE FINANCES.....	9
Section I : Présentation du budget et de loi de finances	9
§1 : La notion du budget et la loi de finances.....	9
A- Définition générale du budget	9
1- Définition formelle	9
2- Définition matérielle	9
3- Définition politique	10
B- Définition de Loi de Finances	10
1- La loi de finances de l'année ou « Budget de l'année »	10
2- Les lois de finances rectificatives (LFR).....	10
3- La loi de règlement (LR)	11
§2- Les composantes du budget.....	11
A- Nature du budget	11
1- Le budget de fonctionnement.....	11
2- Le budget d'investissement.....	12
B- Les différents cadres du budget.....	12
1- Cadre 1-Budget général de l'Etat.....	12
2- Cadre 2-Budget Annexe	12
3- Cadre 3-Les opérations des comptes particuliers du Trésor.....	12
4- Cadre 4-Les opérations sur fonds de contre-valeur et assimilés de dons et aides réceptionnées.....	13
5- Cadre 5-Les opérations en capital de la dette publique	13
C -Les comptes définitifs.....	13
1- Le compte de résultat de l'année et le compte permanent des résultats du Trésor.....	13
2- Le compte général de l'exécution de la loi de finances	13
§3- Le budget et son environnement	13
A- Les cadres constitutionnels.....	14
1- La forme de l'Etat	14
2- La place du Parlement	14
B- Le cadre politique et Administratif.....	14

1- Le cadre politique.....	14
2- Les structures Administratives	14
C- Le cadre économique et social.....	15
1- Le cadre économique interne	15
2- Le cadre économique international.....	15
Section II : Les formalismes budgétaires (Principes budgétaires)	16
§1- Les principes des techniques financières du budget.....	16
A- Le principe de l'annualité budgétaire	16
1- Signification du principe	16
2- Justification du principe.....	16
3- Les dérogations aux principes.....	16
B- Le principe de l'unité budgétaire.....	17
1- La signification du principe	17
2- La justification du principe	17
3- Les dérogations au principe.....	18
C- Le principe de l'universalité budgétaire	18
1- La signification du principe	18
2- La justification du principe	19
3- Les dérogations au principe.....	19
D- Le principe de spécialité budgétaire.....	20
1- Signification du principe	20
2- Justification du principe.....	20
3- Les dérogations au principe de spécialité.....	20
§2- Le principe politique : la recherche de l'équilibre ou du déficit limité.....	21
A- Notion sur le principe	21
B- Les différentes terminologies	22
1- L'équilibre.....	22
2- Le déficit.....	22
3- L'impasse	22
4- Le découvert.....	23
Section III : L'établissement et l'exécution du budget.....	23
§1- L'établissement du budget	23
A- Les autorités chargées de l'élaboration du projet de Budget.....	23
1- Les autorités exécutives.....	23
2- Les autorités parlementaires.....	24
B- Les étapes de la préparation du budget.....	25
1- L'évaluation des dépenses.....	25
2- l'évaluation des recettes.....	25

3- <i>Le budget de reconduction</i> :.....	26
4- <i>Les mesures nouvelles</i>	26
5- <i>Le solde</i>	26
§2 : <i>La discussion et le vote de la loi de finances</i>	27
A- <i>La discussion de la loi de finances</i>	27
B- <i>Le vote de la loi de finances</i>	28
1- <i>La procédure du vote</i>	28
2- <i>Le nombre de vote</i>	29
§3 : <i>L'exécution du budget</i>	29
A- <i>Les agents chargés de l'exécution du budget</i>	29
B- <i>Le rôle et les fonctions des différents responsables</i>	30
1- <i>Préalable aux activités</i> :.....	30
2- <i>Passation de marché publique</i> :.....	30
3- <i>Engagement</i> :.....	30
C- <i>Le contrôle de l'exécution de la loi de finances</i>	30
1- <i>Le contrôle interne à l'administration</i>	31
2- <i>Le contrôle externe à l'administration</i>	31
CHAPITRE II : PRINCIPE DU FONCTIONNEMENT DU BUDGET APPLIQUE A MADAGASCAR	32
Section I : <i>Les différents types des documents du politique économique à Madagascar</i>	32
§1 : <i>Les Documents Cadre de Politique Economique (DCPE)</i>	32
A- <i>Le DCPE de 1996 à 1999</i>	32
B- <i>Le DCPE de 1999-2001</i>	33
§2 – <i>Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)</i>	33
§3 – <i>Madagascar Action Plan (MAP)</i>	34
A- <i>Madagascar Naturellement</i>	34
B- <i>Objectifs du Millénaire pour le développement</i>	35
Section II : <i>Le budget de programme</i>	35
§1- <i>Les principes généraux du budget de programme</i>	35
A- <i>Les inconvénients du budget de moyen</i>	35
B- <i>Les contextes du budget de programme</i>	36
C- <i>Les caractéristiques du budget de programme</i>	36
§2- <i>Elaboration du budget de programme</i>	37
1- <i>Comparaison du budget de programme avec le budget des moyens</i>	37
2- <i>Evaluation du budget de programme</i>	39
Section III : <i>L'exécution du budget de programme</i>	39
A- <i>Les ordonnateurs et les comptables publics</i>	39
1- <i>Les ordonnateurs</i>	39
2- <i>Les gestionnaires d'activités</i>	40
3- <i>Les autres intervenants</i>	41
B- <i>Les comptables publics</i>	42
C- <i>La séparation des ordonnateurs et des comptables publics</i>	42

§2- Les modalités d'exécution du budget.....	42
A- L'exécution des recettes	42
B- Exécution des dépenses	44
§3 : Les dimensions du contrôle administratif d'exécution du budget.....	46
A- Le contrôle général d'exécution du budget	46
1- <i>L'inspection générale de l'Etat (IGE)</i>	46
2- <i>L'inspection générale des finances</i>	46
3- <i>Le contrôle financier</i>	46
B- Le contrôle hiérarchique.....	46
C- Le contrôle interne de l'exécution du budget.....	47
DEUXIEME PARTIE : ANALYSE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE ET SON	
EFFICACITE	48
CHAPITRE I : LE MANIEMENT DES ACTIONS DE L'ETAT AU NIVEAU DE	
LA POLITIQUE BUDGETAIRE	49
Section I : Les moyens d'actions financiers de l'Etat	49
§1- Généralités sur les dépenses publiques	49
A- Définition des dépenses publiques	49
1- <i>Définition générale</i>	49
2- <i>Définition juridique</i> :.....	49
3- <i>Définition socio-économique</i> :	50
B- La structure des dépenses publiques.....	50
1- <i>La classification budgétaire</i> :.....	50
2- <i>La classification administrative</i>	50
3- <i>classification économique</i>	51
4- <i>La classification fonctionnelle</i>	51
§2- Les ressources publiques.....	51
A- Les ressources permanentes	52
1- <i>L'impôt</i>	52
2- <i>Taxes administratives, rémunération pour services rendus</i> :	52
3- <i>Taxes parafiscales</i> :.....	52
4- <i>Les ressources domaniales</i>	53
B- Les ressources de trésorerie (ressources temporaires).....	53
1- <i>Les fonds de correspondantes</i> :	53
2- <i>L'émission des bons du Trésor</i>	53
§3- Le solde budgétaire	54
A- Généralités sur le solde budgétaire.....	54
B- Les expériences des années trente et l'analyse keynésienne sur le déficit	
budgétaire	55
C- Les problèmes soulevés par les déficits budgétaires.	55
1- <i>Le risque d'augmentation des importations</i> :	55
2- <i>Les charges d'intérêts de la dette de l'Etat</i> :	55

3- <i>Les risques d'effet d'éviction</i> :	56
Section II : L'application du code de bonne pratique en matière de transparence des finances publiques	56
§1 - Les règles fondamentales	57
A - Définition des attributions et des responsabilités	57
B- Accès du public à l'information	57
C- Préparation, exécution et information budgétaire transparente	58
D- Garantie d'intégrité.....	59
§2- Les pratiques optimales	60
A- Les attributions et les responsabilités des administrations publiques	60
B- Accès du public à l'information	60
C- Préparation, exécution et information budgétaire transparente	61
D- La garantie d'intégrité	62
Section III : Moyens d'actions financiers de l'Etat (cas de Madagascar durant la période de 2002-2007).....	62
§1 : Au niveau des dépenses publiques	62
A- Allocation des dépenses	63
B- Structure des dépenses.....	65
1- <i>Dépense de solde</i>	65
2- <i>Dépenses de fonctionnement</i>	66
3- <i>Les dépenses d'investissement</i>	67
§2 : Au niveau des recettes	67
A- Fiscalité intérieure	68
B- Fiscalité douanière.....	70
CHAPITRE II : L'EFFICACITE DE LA POLITIQUE BUDGETAIRE	73
Section I : D'un budget classique à un budget économique.....	73
§1 : Fondement de la politique budgétaire et fiscale	73
A- Evolution de la politique budgétaire et fiscale	73
B- La conception classique d'un budget.....	73
§2 : L'extension de l'horizon de la politique budgétaire.....	74
A- La conception Keynésienne.....	74
B- La politique suédoise des budgets cycliques	75
C- L'esprit de la finance fonctionnelle	75
§3- L'affinement des indicateurs de la politique budgétaire	76
A- Le Théorème de Haavelmo	76
B- Le perfectionnement des indicateurs de la politique budgétaire	77
C- La politique budgétaire active ou discrétionnaire.....	77
Section II : Les relations des deux instruments de la politique conjoncturelle	78
§1 : La politique de stabilisation.....	78
A- Politique de réduction des dépenses.....	78
1- <i>Au niveau de la politique budgétaire</i>	78
2 - <i>Au niveau de la politique monétaire</i>	79
B- Politique de substitution des dépenses.....	79
§2- La rationalisation des choix budgétaires	80
A- L'évaluation des coûts de la dépense publique	80
B- L'évaluation des avantages de la dépense publique	80
§3 : Les relations entre la politique budgétaire et la politique monétaire.....	81

A- La politique monétaire.....	81
B- Le choix entre les deux instruments	82
C- Nécessité de coordonner l'utilisation des deux instruments.....	83
Section III : Les effets de la politique budgétaire.....	84
§1- Effet de la politique budgétaire sur la demande.....	84
A- L'approche keynésienne.....	84
B- L'approche non keynésienne	85
1- <i>Anticipations rationnelles</i>	85
2- <i>Equivalence ricardienne</i>	85
3- <i>Incertitude</i>	86
§2 : Les effets de la politique budgétaire sur l'offre.....	86
A- Impôt, dépenses publiques et croissance.....	87
B- Modèles néo-classiques	88
CONCLUSION	89
ANNEXES	91
BIBLIOGRAPHIE	101
LISTE DES TABLEAUX	102
TABLE DES MATIERES	103