

# CYCLE ELECTORAL ET MARGE DE MANŒUVRE DES ELUS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES

Amaide Arsan TSIKOMIA\*

## RESUMÉ

*Pour Madagascar, compte tenu de la crise politique et économique cycliques de dix ans, les fonds de concours ou les transferts des ressources de l'Etat (dotations et subventions) sont très faibles voir même inexistant. A l'élaboration de leur budget, les finances locales inscrivent toujours ce fonds de concours. D'où, un effet de cliquet sur la masse du volume budgétaire.*

*Les études empiriques sur la théorie du choix public, ont aussi montré que le comportement des élus locaux influe l'administration publique locale, tant au niveau du cycle électoral, et qu'au niveau de la politique partisane. L'effort d'investissement local est plus important en fin de cycle électoral. Ceci affirme la présence d'un cycle politico-économique partisan. Sur ce postulat nous avons étudié les possibilités de la marge de manœuvre des élus locaux.*

*L'analyse de la marge de manœuvre doit tenir compte du fait que l'augmentation des charges salariales induite par le recrutement social de l' élu pèse aussi sur la croissance, car la marge de manœuvre des dépenses d'équipement est très faible. Donc, c'est le « levier propre aux collectivités territoriales décentralisées ou CTD » car les volumes des autres dépenses à payer dépend du volume des dépenses salariales.*

**Keywords :** cycle électoral, analyse économétrique, budget des collectivités territoriales décentralisées, économie quantitative, finances locales.

## I - INTRODUCTION

Les collectivités territoriales décentralisées (CTD) se sont concentrées sur les intrants (ce qu'elles dépensent), les activités (ce qu'elles font) et les extrants (ce qu'elles produisent). En outre, les initiatives de modernisation de la gestion du secteur public exigent que les CTD aillent au-delà des activités et des extrants, pour tenir compte des répercussions ou des effets de leurs programmes.

Les recettes fiscales sont déterminantes sur la performance budgétaire de l'Etat. Pour les CTD, c'est l'analyse de la performance est évaluée par rapport au volume du budget d'exécution. Parmi les problèmes de performance des CTD, il y a absence des indicateurs de résultat. Par exemple, beaucoup des CTD ont reçu de ses bailleurs de fonds ou ont choisi des investissements dont l'intérêt public n'est pas accru, d'autres n'arrivent pas à soutenir les dépenses encourues (entretiens et charges afférentes). Cette situation réduit les performances budgétaires des Communes, affectant des déséquilibres de la structure budgétaire (I/F). Seuls le transfert et le concours financiers de l'Etat sont les solutions possibles pour financer leurs déficits.

Selon G. GILBERT et F. VAILLANCOURT, « [...] Parmi les erreurs fréquentes, certaines relèvent de la gestion économique (par exemple, des redevances d'usagers inférieures aux coûts complets, une mauvaise connaissance des coûts, une réticence

---

\* Enseignant chercheur à l'Université de Toliara, Madagascar, tsikomia@yahoo.fr.

à la coopération avec des collectivités voisines pour bénéficier d'économies d'échelle)  
; d'autres

de la gestion politique (faible effort de mobilisation des électeurs sur les projets d'équipement, réalisation d'équipements à visée électoraliste, sélectivité insuffisante des projets). Leur conjugaison conduit, selon les cas, à des investissements trop largement dimensionnés ou des investissements inutiles faute de demande. A ces erreurs des gouvernements locaux s'ajoutent des erreurs fréquemment commises par les gouvernements centraux (imprévisibilité des transferts budgétaires, incitations financières à investir dans des équipements dont les collectivités ne pourront financer les charges récurrentes, normes comptables ne permettant pas de faire apparaître tous les coûts de l'équipement ou de répartir les coûts de l'investissement sur la durée de vie économique des équipements, ou de pratiquer des amortissements)<sup>1</sup>».

Pour répondre à ces différents problèmes de déséquilibre et d'insuffisance de ressources (déficit et accroissement des arriérées de paiement), nous allons vérifier par une méthode mathématique si le budget d'exécution de la Commune Urbaine de Toamasina - I est corrélé avec les contraintes de conjoncture politique et économique. En fait, une vision élargie des pratiques traditionnelles de gestion pour se concentrer sur la méthode de la gestion axée sur les résultats (GAR), sans oublier le contexte du cycle électoral ou *political business cycles* (PBC) qui influence la décision des dirigeants locaux. Selon diverses études empiriques « Blais et al. (1992), [...] à partir d'estimation (en panel data) de la présence d'un cycle électoral de dépenses sur 10 provinces Canadiennes entre 1951 et 1984, présence d'un cycle de faible magnitude (1% de la hausse l'année de l'élection) destinée à financer les dépenses sociales et infrastructures routières ; Bhattacharyya et al. (1995), (...) à partir d'estimation SUR (Seemingly Unrelated Regression) sur 20 villes américaines les plus peuplées, présence d'un cycle électoral de dépenses et de recettes corrigés par l'influence des décisions budgétaires passées ; Bosh et al. (1995) à partir d'estimation Cross section par les MCO d'un cycle électoral Espagnol local sur 105 municipalités espagnoles de + 50 000 habitant en 1998, les dépenses municipales sont davantage influencées par la politique fiscale que par **des choix partisans**. D'où, **le cycle électoral influence le budget d'exécution locale** ». Par exemple, pour les Communes Française, « [...] Plus précisément, il apparaît que les dépenses des principales municipalités françaises connaissent des fluctuations liées aux élections. Premièrement, les dépenses de fonctionnement et d'investissement augmentent de manière substantielle les années d'élection et dans une moindre mesure les années précédant les élections ; et ce, par rapport aux autres années du mandat municipal. **L'existence d'un cycle politico-économique opportuniste dans la gestion publique communale française semble ainsi confirmée**. En revanche, nous constatons une diminution des dépenses, quelle que soit leur nature, lors de l'année suivant l'élection, et y compris pour les majorités

---

<sup>1</sup> Guy GILBERT, François VAILLANCOURT, « Equilibre budgétaire et solvabilité des collectivités locales dans un environnement décentralisé : Quelles leçons tirer des expériences nationales ? », Agence Française de Développement, Document de travail n° 132, Paris-France, 2013, p. 71, 94 pages.

*nouvellement élues. Ceci affirme la présence d'un cycle politico-économique partisan» (voire note finale).*

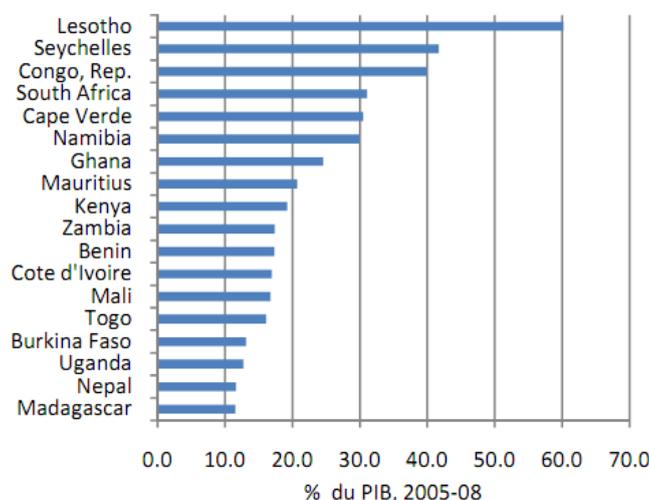
Sur ce postulat que nous avons étudié les possibilités de la marge de manœuvre des élus des CTD dans leur gestion budgétaire. L'étude a été faite sur une période de 2002 à 2012. Le choix a été à cause de la présence de crise politique et une variation fréquente des élus locaux dans le capital économique de Madagascar, la Commune Urbaine de Toamasina – I (CUT).

## II - PERFORMANCE FISCALE A MADAGASCAR

La fiscalité est la première ressource des finances publiques.

Le système de redistribution du concours de l'Etat vers les CTD varie en fonction de cette performance. La performance économique est mesurée par les recettes fiscales. Selon MUSGRAVE (1959), « [...] la fiscalité remplit trois (03) fonctions essentielles à savoir ; la mobilisation des ressources budgétaires nécessaires au financement des dépenses publiques (fonction financière), l'allocation des ressources en orientant les investissements vers certains secteurs économiques (fonction économique), la répartition des revenus en modulant la charge fiscale supportée par les contribuables (fonction sociale)<sup>2</sup> ». Madagascar a une pression fiscale très faible au monde. Le graphique n° 1 ci-dessous nous montre que la performance économique et la fiscalité à Madagascar sont corrélées.

**Graphique 1 : Pression fiscale de quelques pays de 2005 - 2008**

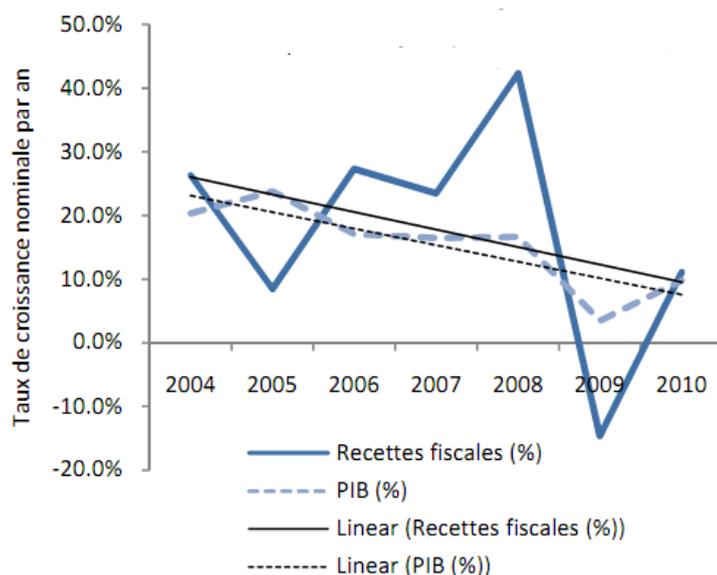


Source : Banque Mondiale, « Revue des dépenses publiques Madagascar : Politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique », Volume 1 : Rapport Principal, 2011, p. 4, 130 pages

C'est ainsi qu'il n'y a pas une forte corrélation entre sa performance économique.

<sup>2</sup> Ministère des Finances et du Budget, *Evaluation des performances du recouvrement des recettes fiscales au Burkina Faso : rapport final*, Burkina Faso, 2014, p.1, 128 pages.

**Graphique 2 : Corrélation entre la performance économique et fiscale à Madagascar**



Source : Banque Mondiale, « Revue des dépenses publiques Madagascar : Politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique », Volume 1 : Rapport Principal, Septembre 2011, p. 4, 130 pages.

**Tableau 1 : Taux de pression fiscale des pays à faible revenu en Afrique Sub-Saharienne**

Pays	Moyenne (2005-2012)
Kenya	21,9
Malawi	20,7
Libéria	17,0
Bénin	15,9
Mozambique	15,5
Mali	14,5
Tanzanie	14,3
République Démocratique de Congo	12,8
Madagascar	11,0

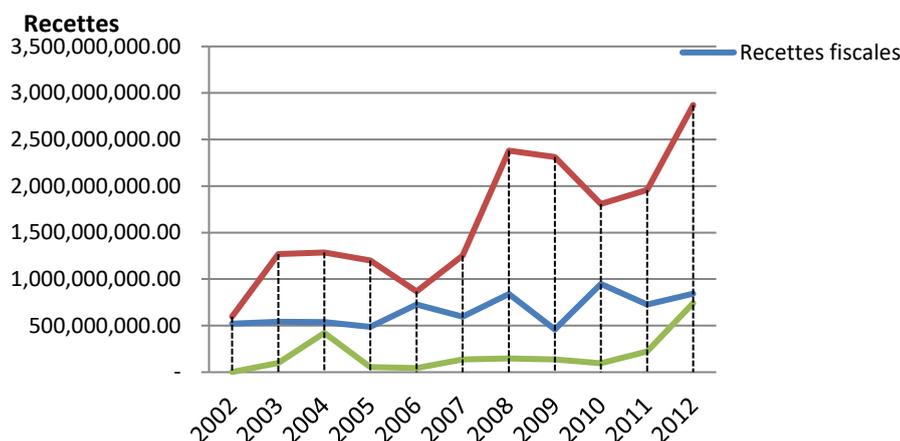
Source: WEO, Fall 2013, Calculs effectués par les services du FMI

Source : Banque mondiale, « Opportunités et défis pour une croissance inclusive et résiliente : Recueil de notes de politique pour Madagascar », n° 8832, 2014, p. 51, 324 pages.

Ce faible taux de pression fiscale réduit par la suite le quota des recettes fiscales virées aux CTD. Alors pour les CTD, la performance économique varie par sa taille, qui définira son volume budgétaire, et par ses secteurs économiques existants (l'urbanisation du point de vue de la taxe d'habitation, ville portuaire, secteur industriel et minier, etc.). Selon la Revue des dépenses publiques à Madagascar (Banque mondiale, 2011), les recettes fiscales ont chuté en 2005, 2007 et 2009. Pour le cas de la Commune

Urbaine de Toamasina - I, celle-ci est toujours vérifiée du fait de cette corrélation. Tandis que, si on fait référence à la crise politique de 2009, on observe une diminution globale des recettes (fiscales, ressources propres, subvention et dotations).

**Graphique 3 : Variation des recettes fiscales, ressources propres et concours financiers de l'Etat envers les CTD de 2002 à 2012**



Source : Compilation des données du compte administratif de 2002 à 2012 : Les recettes fiscales, ressources propres et les concours financiers de l'Etat envers les Collectivités Territoriales Décentralisées (Cas de la Commune Urbaine de Toamasina - I)

L'effet majeur de la crise économique, entraîne un faible revenu, favorisant la pauvreté. Quand le revenu est faible, évidemment peu d'épargne, et faible investissement. Donc, peu de capital qui provoque une faible productivité et entrainera l'insuffisance de l'alimentation, marché étroit, manque de débouchés... Après chaque crise politique, l'intensité du ratio de la pauvreté du ménage, partout, dans Madagascar, a augmenté (soit 80,7% en 2002 et 76,5% en 2010). La Banque Mondiale (2010), l'affirme « [...] qu'après avoir été l'une des économies les plus performantes d'Afrique dans les années 1960, Madagascar a perdu du terrain en raison de plusieurs décennies de mauvaise gestion économique<sup>3</sup> ».

<sup>3</sup> Madagascar, Banque Mondiale (2010), fiche-pays : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/PAYSEXTN/AFRICAINFRENCHEXT/MADAGASCARINFRENCHEXTN/0,,menuPK:468994~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:468974,00.html>, consulté le 18 décembre 2015.

**Tableau 2 : Evolution des ratios de la pauvreté à Madagascar**

<b>Année</b>	1993	1997	1999	2001	2002	2004	2005	2010
<b>Madagascar</b>	<b>70,0</b>	<b>73,3</b>	<b>71,3</b>	<b>69,6</b>	<b>80,7</b>	<b>72,1</b>	<b>68,7</b>	<b>76,5</b>
Antananarivo	68,0	66,4	61,7	48,3	66,0	59,8	57,7	66,8
Fianarantsoa	74,2	75,1	81,1	83,2	91,0	86,0	77,6	88,2
Toamasina	77,9	79,8	71,3	82,3	86,3	77,1	71,9	78,3
Mahajanga	53,2	73,8	76,0	72,4	89,1	74,1	70,2	71,6
Toliara	81,1	82,0	71,6	76,1	81,2	72,3	74,8	82,1
Antsiranana	60,2	62,3	72,6	69,2	83,7	65,4	64,2	68,1
<b>Urbain</b>	<b>50,1</b>	<b>63,2</b>	<b>52,1</b>	<b>44,1</b>	<b>61,6</b>	<b>53,7</b>	<b>52,0</b>	<b>54,2</b>
<b>Rural</b>	<b>74,5</b>	<b>76,0</b>	<b>76,7</b>	<b>77,1</b>	<b>86,4</b>	<b>77,3</b>	<b>73,5</b>	<b>82,2</b>

*Source* : INSTAT (Instut National de la Statistique), Enquête Périodique auprès du Ménage EPM 2010, 2011, pp. 224-225.

La plupart des ménages, qui est le principal contribuable des Communes, n'a pas alors suffisamment de capacité à payer leurs impôts et leurs droits et taxes diverses car le choix est tourné vers un bien de consommation courant et prioritaire (alimentation, santé et éducation). Par exemple, le taux de recouvrement des recettes<sup>4</sup> de la Commune Urbaine de Toamasina - I passe de 57% à 33,84% de 2000 à 2002, et 68,21% à 53,91% de 2008 à 2009.

### III - L'EXECUTION BUDGETAIRE DE LA CUT

A partir des Comptes Administratifs, en 2002, le financement du budget communal est très faible, soit un ratio de recouvrement des recettes 0,3384 causé par la crise politique et économique. Le ratio 0,4691 des dépenses est supérieur au ratio de recouvrement des recettes, c'est-à-dire que la situation budgétaire de la Commune Urbaine de Toamasina - I au Trésor public a été déficitaire d'ariary 2 440 627 650<sup>5</sup>. Ce phénomène de déficit est dû, où avant 2003, il était possible de payer les dépenses communales, par la Trésorerie Générale, sans tenir compte d'un fonds libre suffisant<sup>6</sup>.

Durant la crise économique de 2008 et 2009, les exécutions des recettes et des dépenses de la Commune Urbaine de Toamasina - I est au seuil de la moyenne ; mais en 2009, où apparaît encore une nouvelle crise politique, les ratios des recettes communales ont chuté de 0,6792 à 0,539. Celles-ci sont dues à la forte présence de l'influence de la politique dans l'administration de la CTD<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> *Source* : Comptes Administratifs de la Commune Urbaine de Toamasina - I.

<sup>5</sup> *Source* : Compte Administratif 2002, Commune Urbaine de Toamasina - I.

<sup>6</sup> Cette procédure a été supprimé après la mise en place du budget programme en 2005 où le montant des dépenses à payer ne doit pas être effectué sans un fonds libre réel disponible.

<sup>7</sup> Renversement de la partie politique du pouvoir central au début de l'année 2009 où toutes les administrations dirigées par les suffrages universels, et surtout au niveau des CTD, ont été remanié par la partie entrante au pouvoir. Cette situation crée de l'instabilité de l'administration et provoque l'absence des contrôles, des suivis et des déséquilibres fonctionnels entre les divers des services administratifs.

**Tableau 3 : Ratios d'exécution budgétaire de 2002 à 2012 (en ariary)**

Année	Crise et variation d'ordonnateur	Budget primitif	Variation annuelle du budget	Compte Administratif		Ratios d'exécution	
				Recettes réalisées	Dépenses exécutées	Recettes (r)	Dépenses (d)
2002	<input checked="" type="checkbox"/> Elu	3 309 560 000,00	-	1 120 087 556,00	1 552 394 826,00	0,3384	0,4691
2003	Elu	2 834 000 000,00	14,37%	1 913 852 336,20	1 866 689 552,40	0,6753	0,6587
2004	PDS	2 607 400 000,00	-8,00%	2 246 712 538,00	2 219 196 118,00	0,8617	0,8511
2005	Elu	3 790 000 000,00	45,36%	1 744 627 204,37	1 739 631 089,40	0,4603	0,4590
2006	Elu	3 555 996 114,97	-6,17%	1 639 995 202,54	1 610 486 672,00	0,4612	0,4529
2007	PDS	4 120 508 530,54	15,87%	1 985 928 702,80	1 438 095 557,40	0,4820	0,3490
2008	<input checked="" type="checkbox"/> Elu	4 960 992 531,21	20,40%	3 369 331 991,02	2 857 987 744,77	0,6792	0,5761
2009	Elu	5 395 044 246,25	8,75%	2 908 488 250,90	2 914 183 591,64	0,5391	0,5402
2010	PDS	4 642 000 000,00	-13,96%	2 853 954 861,79	2 840 032 038,56	0,6148	0,6118
2011	PDS	4 140 000 000,00	-10,81%	2 905 718 259,10	2 899 947 375,33	0,7019	0,7005
2012	PDS	5 686 500 000,00	37,36%	4 457 945 506,77	4 446 281 128,20	0,7840	0,7819

: Présence de crise politique et économique

*Source : Comptes Administratifs de la Commune Urbaine Toamasina-I de 2002 à 2012.*

Exceptionnellement, pour le cas de l'exercice 2002, on constate un déficit budgétaire. Celui-ci est la cause d'une mauvaise méthode de gestion du fonds libre au Trésor. A cette époque, avant les réformes de la gestion des finances publiques (ou GFP), les CTD sont dotées de pouvoir de réquisition de paiement<sup>8</sup> pour les dépenses obligatoires (charges salariales et dépenses en carburant et lubrifiant).

Globalement, on constate que la variation annuelle de l'estimation du volume budgétaire coïncide avec la situation économique à Madagascar :

- en 2003, une période de relance : accroissement de la prévision ;
- de 2004 à 2009, ajustement de la prévision selon les exécutions antérieures : faible ou moyenne exécution budgétaire ;
- en 2010 et 2011, après une période de crise : diminution du volume budgétaire ;
- et en 2012, une période de relance : accroissement de la prévision.

<sup>8</sup> Dans le Circulaire n° 001-MEFB/SG/DGDP/DB/DF du Ministère de l'Economie des Finances et du Budget en janvier 2005, « [...] la procédure de réquisition de paiement ou paiement avant ordonnancement n'est plus admis (...) Si le déblocage d'une dépense jugée être urgente se fera par voie de recours à la caisse d'avances laquelle exige préalablement la prise d'un Arrêté y afférent, pièce maîtresse de la demande d'engagement financier, la régularisation de ladite caisse d'avances par l'ordonnateur secondaire doit être obligatoirement effectuée dans le délai en vigueur ».

Ministère de l'Economie des Finances et du Budget, « Circulaire n° 001-MEFB/SG/DGDP/DB/DF relative à l'exécution des budgets au titre de 2005 », Antananarivo-Madagascar, 2005, p. 21.

L'année 2003 est l'année de réajustement de la politique économique de Madagascar. Le ratio d'exécution budgétaire a augmenté. En 2004, le ratio est très proche de 1, soit 0,8617 en recette et 0,8511 en dépense, en raison d'un nouvel ordonnateur (Président de la Délégation Spéciale ou PDS) nommé par l'Etat central, pour le redressement de la Commune Urbaine de Toamasina – I.

Après le passage du PDS, la gestion a été confiée à l'ancien ordonnateur de 1998 à 2003, dont sa critique de gestion a été soulevée en 2004. D'où, une baisse d'environ de la moitié de l'exercice 2004, sur l'exécution budgétaire en 2005 au niveau des recettes et des dépenses.

En 2007, la réalisation des dépenses est très faible, presque un tiers de la prévision. Cette situation peut s'expliquer aussi par la présence d'un nouveau ordonnateur principal « Maire élu », et l'ordonnateur secondaire « Directeur financier » qui sont tous les deux en phase d'apprentissage<sup>9</sup> de la gestion communale, et d'ailleurs, la méfiance sur la liquidation des dépenses, qui a fait l'objet d'une mauvaise gestion de son prédécesseur. D'ailleurs, d'après la Banque Mondiale (2011), le processus d'urbanisation est très élevé dans les Communes Urbaines à Madagascar, « [...] mais comme la fréquence des changements à la tête des municipalités conduit, à chaque fois, au renvoi des personnels en place au profit de nouveaux recrutés proche de la mouvance des élus accédant au pouvoir, leur confirmation est très rare. La conséquence la plus grave de cet état de fait est que les communes ne disposent que d'une mémoire administrative limitée et que leurs agents restent inexpérimentés<sup>10</sup> ».

En général, les exécutions budgétaires de la CUT varient aux environs de 30% (ratio 0,33) à 80% (ratio 0,80). Les ratios plus de 0,50 (soit 50% de réalisation au niveau des recettes ou des dépenses) sont tous réalisés par les ordonnateurs nommés (PDS), sauf en 2007 où on constate un faible redressement de la gestion budgétaire, soit un ratio d'accroissement de 0,0208 (0,4820-0,4612) en recettes et une rigidité ou diminution de dépenses à un ratio 0,1039 (0,4529-0,3490) par rapport à l'exercice 2006. Les dépenses sont en baisse (minimisation des dépenses), par précaution des encaisses et de la forte intensité des contrôles des dépenses engagées.

Ainsi, compte de l'évaluation de la prévision à partir de la situation en ex-ante, on constate que la variation annuelle du volume du budget ne se coïncide pas au ratio d'exécution budgétaire. C'est le cas de l'exercice 2006 et 2007, un faible ratio d'exécution (inférieur à la moitié mais une estimation du budget prévisionnelle plus de 15% en 2007<sup>11</sup>).

Le cas de l'exercice 2008 peut être expliqué par la relance du financement du budget de la CUT par le nouvel ordonnateur (accroissement de 20,40%

---

<sup>9</sup> C'est-à-dire que le *leader ne raisonne pas en l'objectif-trajectoire ou path-goal theory*. Selon la théorie de l'objectif-trajectoire (ou théorie du cheminement critique) de Robert HOUSE, « [...] Il revient au leader efficace d'aider ses subordonnés à atteindre leurs objectifs, en leur donnant les instructions et en leur offrant le soutien nécessaire pour s'assurer que ces objectifs sont compatibles avec ceux du groupe ou de l'entreprise ».

Stephen ROBBINS, David DECENZO, « Management : L'essentiel des concepts et des pratiques », Edition Nouveaux Horizons, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, 2006, p. 336.

<sup>10</sup> Banque mondiale, « L'urbanisation ou le nouveau défi malgache », 2011, p.141, 203 pages.

<sup>11</sup> Problème de prévision et exécution budgétaire : une surestimation du budget et faible performance.

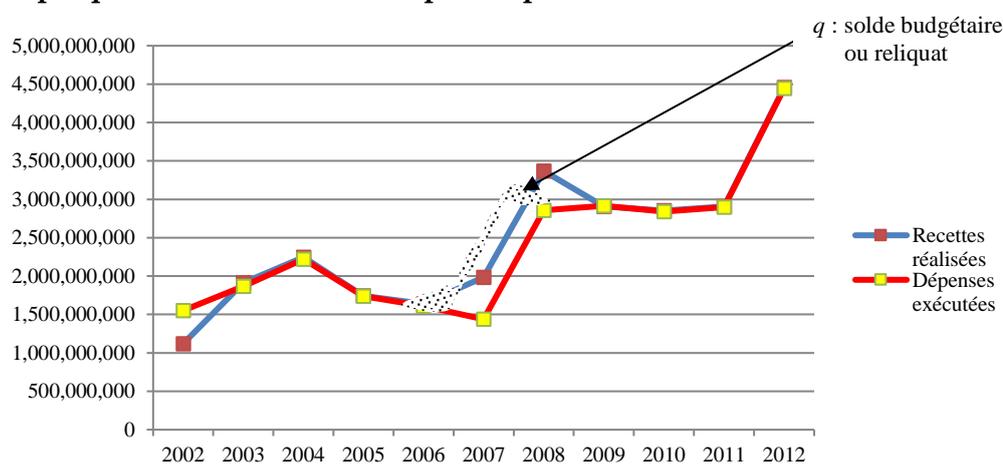
par rapport en 2007) avec une prudence d'exécution des dépenses (ratio de 0,5402)<sup>12</sup>.

De plus, si on regarde la variation annuelle du budget de 2010 à 2011, la diminution du volume du budget induit une augmentation des ratios d'exécutions, soit 0,60 à 0,70. Cela signifie que l'ordonnateur s'aperçoit une surestimation<sup>13</sup> du budget au cours de ces deux années.

Dans le Graphique n° 4 ci-dessous, on constate qu'en 2006, 2009 et 2012, l'équilibre de la liquidation des dépenses par rapport aux recouvrements de recettes coïncident, c'est-à-dire que le reliquat, notons  $q$  est plus proche de zéro ( $q = \text{recettes réalisées} - \text{dépenses exécutées}$ ), ou l'écart entre les points d'intersection des deux courbes est presque nul. Pour 2007, 2008 et 2009, la valeur  $q$  est très grande.

En 2002, le point de la courbe d'exécution des dépenses dépasse largement le point de la courbe de réalisation des recettes. Ce cas indique qu'il y a eu un reliquat budgétaire au cours de l'exercice 2001, pour constituer un supplément de la recette ou l'épargne brut en 2002. C'est le montant du budget additionnel. La situation des dépenses communales de la CUT est très différente des Communes Française, « [...] Parallèlement au dynamisme continu des recettes, la croissance des dépenses des APUL a connu à partir des années 2000 une forte accélération, menant à un déficit très important en 2008. En volume, entre 1995 et 2000, les recettes ont progressé en moyenne de + 3,5 % par an et les dépenses de + 2,6 % par an. Entre 2000 et 2007, les recettes ont continué à croître de + 3,5 % par an en volume, alors que la progression des dépenses, notamment liée à l'acte II de la décentralisation, a atteint + 4,5 % en moyenne annuelle. Ces évolutions sont à comparer avec les tendances de long terme : entre 1983 et 2013, la croissance annuelle moyenne en volume des recettes (+ 3,3 %) est supérieure à celle des dépenses (+ 2,9 %) <sup>14</sup> ».

**Graphique 4 : Couverture des dépenses par les recettes**



Source : Comptes Administratifs de la Commune Urbaine Toamasina-I de 2002 à 2012.

<sup>12</sup> Présence d'un fort reliquat budgétaire (voir Graphique n° 04 : Couverture des dépenses par les recettes ci-dessus).

<sup>13</sup> Problème de prévision et exécution budgétaire : une surestimation du budget.

<sup>14</sup> République Française, « Annexe au projet de loi de finances pour 2015 : Transferts financiers de l'état aux collectivités territoriales », 2015, p. 11, 148 pages.

En effet, la considération de la théorie des choix publics selon laquelle « [...] la politique économique des élus se résume à mettre tout en œuvre pour être réélu<sup>15</sup> » n'est pas visible au sein de la CUT. Cela se résume d'un problème d'ordre politique (distorsion entre le pouvoir central et la partie politique du Maire élu) ou d'une mauvaise perception de la performance de gestion au sein de la Commune même.

**Tableau 4 : Variation des élus ordonnateurs et exécution budgétaire de 2002 à 2012**

Année	Crise	Variation des ordonnateurs	Politique partisan	Exécution des recettes	Exécution des dépenses	Performance
2002	☒	Maire 1	Oui	33,84%	46,91%	↑
2003		Maire 1	Non	67,53%	65,87%	↑
2004		PDS 1	Oui	86,17%	85,11%	↑
2005		Nouveau Maire 2	Non	46,03%	45,90%	↑
2006		Nouveau Maire 2	Non	46,12%	45,29%	↑
2007		PDS 2	Oui	48,20%	34,90%	↑
2008	☒	Nouveau Maire 3	Oui	67,92%	57,61%	↓
2009		Nouveau Maire 3	Oui	53,91%	54,02%	↑
2010		PDS 3	Oui	61,48%	61,18%	↑
2011		PDS 3	Oui	70,19%	70,05%	↑
2012		PDS 3	Oui	78,40%	78,19%	↑

↑ : accroissement de la performance      ↓ : diminution de la performance

Source : Comptes Administratifs de la Commune Urbaine de Toamasina – I de 2002 à 2012.

D'après le Graphique n° 5 à la page 10, on voit que le changement de l'ordonnateur (Maire élu) est toujours d'ordre politique si on tient compte de la situation des recettes communales (toujours en phase de croissance). A chaque phase de transition du cycle électoral ou de l'élu, on constate toujours un accroissement de la performance. D'où, la présence de la politique partisan, où **l'influence de l'administration centrale sur l'administration publique locale ou APUL**, sauf :

- en 2003, un redressement de la situation budgétaire après la crise de 2002 ;
- en 2006, l'effet du cycle électoral en cours de mandat (voir Annexe I : Effet du comportement électoral sur la variation de trésorerie à la page 23) ;
- et en 2008-2009, une diminution de la performance causée par une période de crise politique et économique.

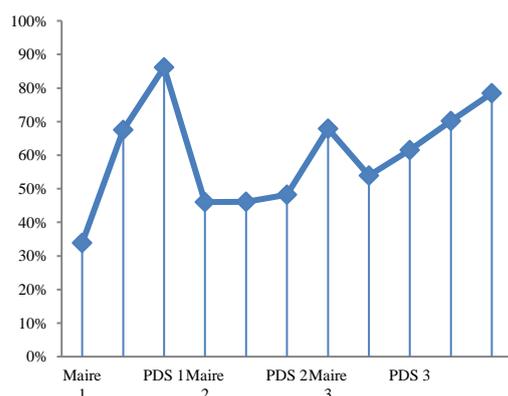
La proportionnalité de la performance entre les dépenses et les recettes n'est que l'effet de ciseaux entre les dépenses et les recettes : soit une faible variation des recettes induit une faible variation des dépenses, et à l'inverse, une augmentation des recettes recouvrées provoque une augmentation des dépenses payées jusqu'à la limite du seuil de la trésorerie disponible.

En termes d'exécution des dépenses, le Graphique n° 6 à la page 10, nous montre que plus l'élu reste plus longtemps à sa responsabilité, plus le volume des dépenses augmente. L'effet de l'accroissement des dépenses est

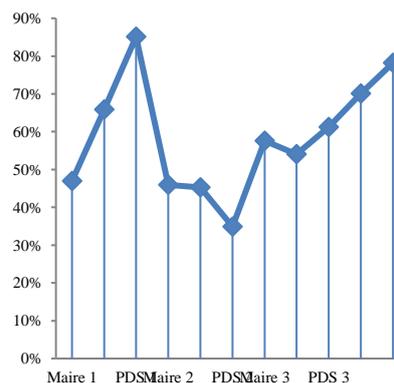
<sup>15</sup> Anthony DOWNS dans *Economic Theory of Democracy*, cité par Jean BONCOEUR, Hervé THOUEMENT (2000), « Histoire des idées économiques », Nathan, 2<sup>ème</sup> édition, 1957, p. 205.

dû à l'effet de ciseau<sup>16</sup> entre dépenses et recettes ou de la politique d'accroissement des investissements réalisée par l'élu, pour obtenir plus de voix possible, à la prochaine élection communale. Alors, on peut considérer que cette tendance de dépenses est conforme au cycle électoral municipal, où les années de fin de mandat se caractérisent par une accélération des dépenses, qui devrait être compensée après élection. Marie B. et al. (2009) justifient aussi que « [...] Bien qu'une norme annuelle soit concevable, une norme pluriannuelle de progression des dépenses publiques locales permet une meilleure adéquation avec le cycle électoral et le déroulement de la mandature. En effet, une conséquence bien connue du renouvellement périodique des mandats est que, d'une part, les taux d'imposition stagnent, voire diminuent, avant les élections et progressent fortement après (Binet et al., 2004), alors que, d'autre part, symétriquement, l'investissement augmente avant les élections et baisse après, entraînant des fluctuations équivalentes des dépenses de fonctionnement (Foucault et al., 2005)<sup>17</sup>».

**Graphique 5 : Réalisation des recettes et variation des élus**



**Graphique 6 : Réalisation des dépenses et variation des élus**



Source : Compilation de l'auteur à partir des Comptes administratifs de la Commune Urbaine de Toamasina – I de 2002 à 2012

L'analyse de Mouritzen (1989), cité par Foucault MARTIAL, François ABEL, suivant une méthode d'estimation par les MCO d'un modèle simple explicatif des variations et de dépenses et recettes locales sur des données agrégées pour 6 pays (Danemark, Suède, Norvège, Finlande, France et Italie) et 8 années (1978 à 1986), « [...] l'augmentation significative des dépenses à mesure que l'élection approche et augmentation de la fiscalité seulement à mi-mandat<sup>18</sup> ».

<sup>16</sup> [...] apparition éventuelle d'un « effet de ciseaux » entre dépenses et recettes de fonctionnement des collectivités territoriales.

Alain GUENGANT, « Analyse financière des collectivités locales et incertitude », Politiques et management public, volume 13 n° 3, 1995, pp. 123-139.

<sup>17</sup> Marie-Laure BREUILLÉ, Guy GILBERT, « Quelle régulation pour les finances locales ? », Gestion et finances publiques, n° 11, 2009, p. 888, pp. 887-889.

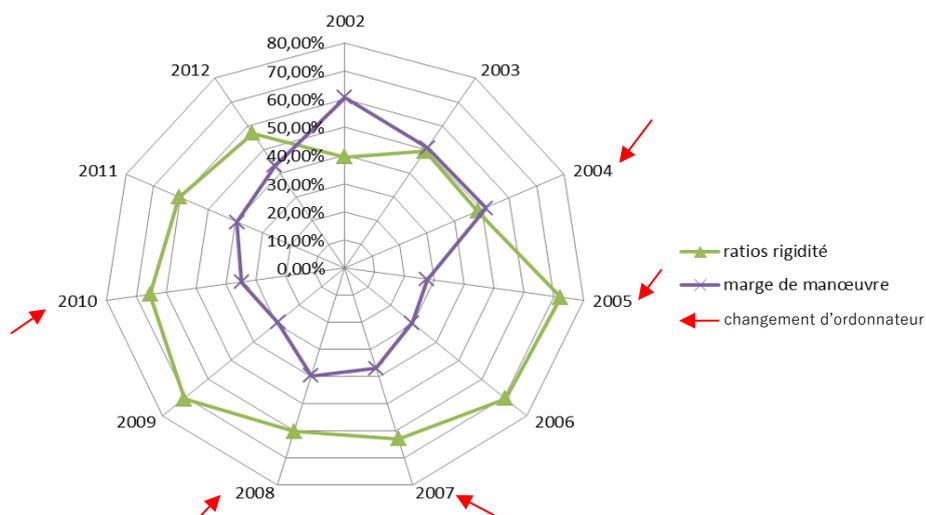
<sup>18</sup> Foucault MARTIAL, François ABEL, « La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001 », Politiques et management public,

De plus, les dépenses d'investissement sont en hausse en période de mi-mandat ou un an après l'élection, ou de la nomination de l'ordonnateur principal. En 2003, un investissement de 26,98%, 10,16% en 2008 et 16,21% en 2012.

Toutes ces périodes sont des périodes à mi-mandat des élus. En effet, un faible investissement est constaté, en l'absence de subvention de l'Etat. Symétriquement, ces périodes correspondent à « un accroissement des dépenses » (voir tableau n° 4 : Variation des élus ordonnateurs et exécution budgétaire de 2002 à 2012 de la page 9).

En tenant compte de l'effet de ciseau des dépenses et recettes, la marge de manœuvres sur les dépenses d'équipement et de fonctionnement des élus dépendra aussi de son ratio de rigidité. Plus les charges salariales sont plus élevées, plus elles se sont confrontées à une faible marge sur les autres dépenses.

**Graphique 7: Marge de manœuvre de l' élu sur les dépenses de fonctionnement**



Source : Comptes Administratifs de la Commune Urbaine de Toamasina – I de 2002 à 2012<sup>19</sup>

D'après le graphique ci-dessus, on constate que l' élu ou l'ordonnateur principal pratique le « recrutement social de l' élu<sup>20</sup> » pour maintenir sa

vol. 23 n° 3, Le management public à l'épreuve de la politique : Actes du quatorzième Colloque international, Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po, Tome 1, Bordeaux, 2005, p. 84, pp. 79-100.

<sup>19</sup> Voir l'annexe II à la page 24 : Marge de manœuvre de l' élu dans le budget de fonctionnement, cas de la Commune Urbaine de Toamasina – I de 2002 à 2012.

<sup>20</sup> [...] Les travaux réalisés par le CNRS à la demande de la direction générale de l'administration et de la fonction publique montrent que l'emploi dans le secteur public local dépend de trois grandes variables dont les effets se combinent : - l'étendue des services publics offerts à la population, qui elle-même est conditionnée par plusieurs facteurs (richesse de la collectivité, dispersion de la population sur le territoire et urbanisation, appartenance à une structure intercommunale, etc.). Plus les services publics proposés à la population sont importants, plus les collectivités territoriales embauchent pour

popularité, et dans le but de réélection ou de se présenter à l'élection. Le ratio de rigidité varie de 39,45% à 72,43%, en moyenne 59,73% pendant 10 ans. Pour se préparer à l'élection municipale, le ratio de rigidité augmente toujours et reste stable en période de mi-mandat que soit un élu ou un PDS. Mais il faut tenir compte du fait que l'augmentation des charges salariales pèse aussi sur la croissance, car la marge de manœuvre des dépenses d'équipement est très faible. Donc, c'est le « **levier propre aux CTD** » car les volumes des autres dépenses à payer dépend du volume des dépenses salariales. D'où, l'appréciation de BALDACCI et al. (2003), « [...] Les augmentations des dépenses d'équipement stimulent la croissance aussi, mais une hausse du financement intérieur du déficit et de la masse salariale publique pèse sur la croissance (les données concernent 39 pays appliquant un programme appuyé par le FMI, 1990–2000)<sup>21</sup> ». Mais pour Madagascar, le ratio élevé de dépenses de solde est due à l'insuffisance de ressources des administrations publiques, Banque Mondiale (2014), « [...] même si Madagascar a un ratio de dépenses de solde sur le total des recettes bien au-dessus de la moyenne de l'Afrique subsaharienne (42,5% contre 26,1%), ceci tient à la faiblesse des recettes publiques plutôt qu'à la taille de la fonction publique (54,50% des recettes publiques contre 33,53% des recettes publiques de l'Afrique subsaharien)<sup>22</sup> ».

C'est pourquoi il est important de répondre, si l'évolution de l'exécution du budget est corrélée avec le taux de croissance économique et que la dépendance entre croissance, recettes et dépenses est-elle significative ? Cette analyse permettra au jugement du principe d'élaboration du budget d'exécution des CTD, tel le cas de la CUT.

#### IV - ANALYSE DE LA CORRELATION DE L'EVOLUTION DU BUDGET DE LA COMMUNE PAR RAPPORT A LA CROISSANCE ECONOMIQUE

A partir de la méthode d'ajustement linéaire par une droite de régression simple  $Y_i = \alpha + \beta X_i + \varepsilon_i$ , nous allons former un modèle de prédiction du budget de la Commune, en recettes et en dépenses. Les exécutions des dépenses ne sont pas possibles, s'il n'y a pas de recettes pour les couvrir. Les dépenses sont alors la variable dépendante (à expliquer), et les recettes

---

*les assurer ; - le partage des tâches entre les acteurs susceptibles d'assurer des prestations de service public. Les collectivités recrutent d'autant moins qu'une part importante des prestations de service public est externalisée (entreprises délégataires, marchés de travaux, associations, etc.). (...) - les effectifs employés par les collectivités varient enfin fortement avec la productivité des services et les préoccupations sociales que manifestent les élus. Cette pratique du « recrutement social » évolue dans le temps et l'espace.*

Foucault MARTIAL, François ABEL, « La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001 », Politiques et management public, vol. 23, n° 3, Le management public à l'épreuve de la politique : Actes du quatorzième Colloque international, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po, Tome 1, Bordeaux, 2005, p.48, pp. 79-100.

<sup>21</sup> Emanuele BALDACCI, Benedict CLEMENTS et Sanjeev GUPTA, « Utiliser la politique budgétaire pour stimuler la croissance », Finances et Développement, 2003, pp. 28-31.

<sup>22</sup> Banque mondiale, « Opportunités et défis pour une croissance inclusive et résiliente : Recueil de notes de politique pour Madagascar », n° 8832, 2014, p. 32, pp. 29-48.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/130911468086644653/Opportunités-et-défis-pour-une-croissance-inclusive-et-résiliente-recueil-de-notes-de-politique-pour-Madagascar>, consulté le 17 juin 2016.

variables indépendantes ou explicatives qui varient en fonction de l'évolution des activités ou de la croissance économique ; c'est-à-dire que  $Max \sum_{j=1}^n Dj \leq \sum_{i=1}^n Ri$  où  $D_j$  : dépenses en biens de consommations et d'investissements, et  $R_i$  : recettes réalisées. Alors :

$Y_i$  : la variable dépendante. C'est l'exécution des dépenses c'est-à-dire la capacité des recettes à couvrir les dépenses ;

$\alpha$  : la constante de la régression qui est la valeur du reliquat budgétaire ;

$\beta$  : le coefficient de régression ;

$X_i$  : les variables indépendantes (ou explicatives), c'est la stratégie d'élaboration du budget, en tenant compte de la croissance économique ;

$\varepsilon_i$  : l'erreur dans l'approximation de la variable dépendante ou résidu

Comme la variation de prévision des recettes est irrégulière, le modèle est estimé par la méthode des Moindres Carrées Ordinaires (MCO), où

$\hat{Y}_i = \hat{\alpha} + \hat{\beta} X_i + e_i$  avec  $e_i = Y_i - \hat{Y}_i$ , de façon à minimiser la valeur

$Min \sum_{i=1}^t e_i^2 = \min \sum_{i=1}^t (Y_i - \hat{Y}_i)^2 = \min \sum_{i=1}^t (Y_i - \hat{\beta} X_i - \hat{\alpha} - e_i)^2$  et  $t$  désigne le nombre

d'observation pour les variables  $Y_i$  et  $X_i$ .

Cette régression simple indiquera la nature de la liaison entre deux variables et indiquera le degré de linéarité entre ces variables.

L'analyse consiste à vérifier la valeur du coefficient de détermination  $R^2$  à partir d'une régression linéaire simple, et la corrélation entre les ratios d'exécution budgétaire de l'année  $t$ , en évaluation ex-post, par rapport à la situation économique de l'année  $t$ .

**Tableau 5 : Croissance économique et ratios d'exécution budgétaire de 2002 à 2012**

Année (t)	Ratio (r)	Ratio (d)	Croissance économique (c)
	Variable <u>ratio_recette</u>	Variable <u>ratio_depense</u>	Variable croissance
2002	0,3384	0,4691	- 12,70
2003	0,6753	0,6587	9,80
2004	0,8617	0,8511	5,30
2005	0,4603	0,4590	4,60
2006	0,4612	0,4529	5,00
2007	0,4820	0,3490	6,20
2008	0,6792	0,5761	7,10
2009	0,5391	0,5402	- 3,70
2010	0,6148	0,6118	0,60
2011	0,7019	0,7005	0,70
2012	0,7840	0,7819	1,90

Source : Comptes Administratifs 2002 à 2012.

INSTAT, Direction des Synthèses Economiques, <http://www.instat.mg>, consulté le 23 juin 2016

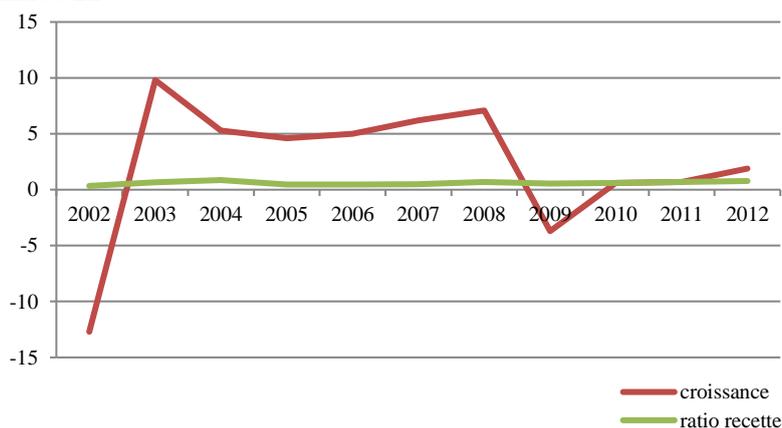
Le calcul a montré que le coefficient de détermination  $R^2 = 0,9252$ . L'équation de régression est :  $ratio\_depense = -0,0183 + 1,04*ratio\_recette - 0,00875*croissance$  (voir Annexe III à la page 25 : Modèle MCO, utilisant les observations 2002-2012 ( $t = 11$ ), Variable dépendante : ratio\_depense, écarts

type robustes (hétéroscédasticité)).

Le coefficient  $R^2$  est très proche de un. Il y a donc une forte corrélation globale entre l'évaluation de la prévision des recettes avec la situation économique existante par rapport à l'exécution des dépenses. Cela veut dire qu'on peut prévoir à partir de notre modèle  $ratio\_depense = -0,0183 + 1,04*ratio\_recette - 0,00875*croissance$  la prévision budgétaire à une certaine période, en tenant compte comme indicateur de recouvrement le ratio  $r$  et de croissance économique  $c$  peut satisfaire une enveloppe de dépenses communales. Le modèle est significatif ( $p$ -value ou probabilité critique de Fusher égale à  $7,88e-06 < 0,05$ ).

Or, une analyse séparée sur les deux variables par rapport à la variable croissance, la dépendance entre croissance et  $ratio\_recette$  n'est pas significative ( $corr(ratio\_recette, croissance) = 0,16$ ). L'équation de la droite de régression est :  $ratio\_recette = 0,016 * croissance + 0,59$ , c'est-à-dire que le taux de croissance explique ou influe environ 2% de la variance de  $ratio\_recette$  (écart-type du coefficient de régression : 0,01 (peu influent)).

**Graphique 8 : Variation de la croissance économique et du ratio de recouvrement des recettes communales de 2002 à 2012, soit année 1 à l'année 11**



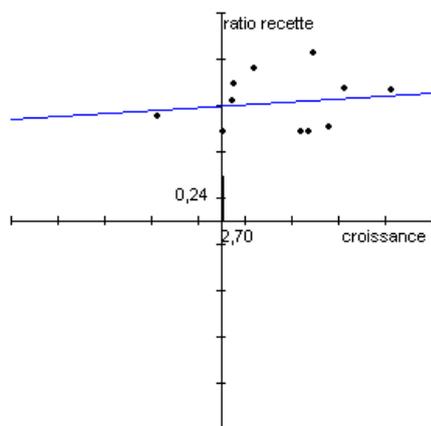
Source : Calcul de l'auteur à partir des comptes administratifs de 2002 à 2012 et de la croissance économique

On constate l'absence d'un choc des recettes, par rapport à l'existence de la crise économique et politique de 2009. D'où, la croissance n'a pas suffisamment d'effet sur le ratio de recouvrement des recettes communales (les recettes sont presque stables).

La crise économique n'influence pas le montant du recouvrement des recettes communales ; cela s'explique par la présence de multiples rubriques de recettes, dans le budget de la Commune, dont les recettes issues des offres de services publics ne dépendent pas de la conjoncture économique, leurs recouvrements demeurent toujours stable ou varient peu, comme les vignettes (pousse-pousse, cyclo pousse, bicyclette et motocyclette), les droits et taxes divers (acte d'état-civil, place sur le marché, concession de terrain,...). Exceptionnellement, les recettes perçues sur les grands secteurs d'activités économiques (redevance communale sur import et export) et les subventions reçues de l'Etat central peuvent être

touchées par la variation de la conjoncture économique<sup>23</sup>. D'où, une dispersion totale de la croissance, et un faible accroissement de la droite des recettes du graphique n° 9 ci-dessous.

**Graphique 9 : Corrélation ratio\_recette et taux de la croissance économique**



Source : Calcul à partir du logiciel Sphinx, auteur 2017.

Alors, la moindre valeur d'influence (le taux de croissance économique explique 2% de la variance de ratio recette) est due à l'existence des recettes sur les redevances d'import et d'export et les subventions. A titre d'exemple, elles représentent respectivement, sur le budget de la Commune, de 23,66%, 23,78%, 27,12% et 24,78%<sup>24</sup> des recettes totales de 2006 à 2009.

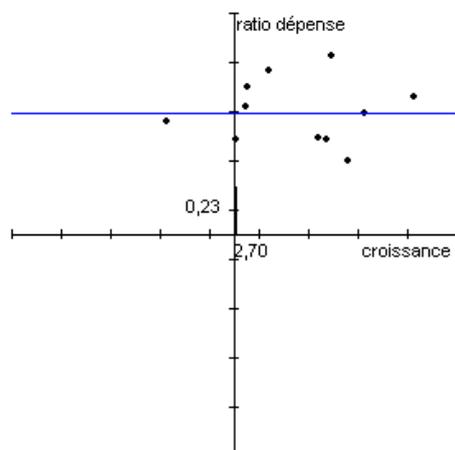
Pour les dépenses, la corrélation entre le ratio d'exécution des dépenses n'est pas aussi significative. Comme la valeur du coefficient est négative, elle est anti-corrélée ou se comporte d'une façon opposée ( $\text{corr}(\text{ratio\_depense}, \text{croissance}) = -0,001$ ). Le graphique n° 10 à la page suivante nous montre une tendance constante des dépenses, malgré une forte variation de la croissance économique.

---

<sup>23</sup> [...] Aux Etats-Unis comme en France, les budgets locaux sont très sensibles à la conjoncture économique, les différences n'étant que de degré. Les Etats et collectivités locales américains ont un rôle dominant en matière d'investissements publics, comme les départements et communes en France. Jacques LE CACHEUX, « Finances publiques décentralisées en temps d'austérité : l'exemple des États-Unis », Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE n° 6, 1984, p.110, pp. 109-124.

<sup>24</sup> Comptes Administratifs 2006, 2007, 2008 et 2009, Service Financier, Commune Urbaine de Toamasina - I.

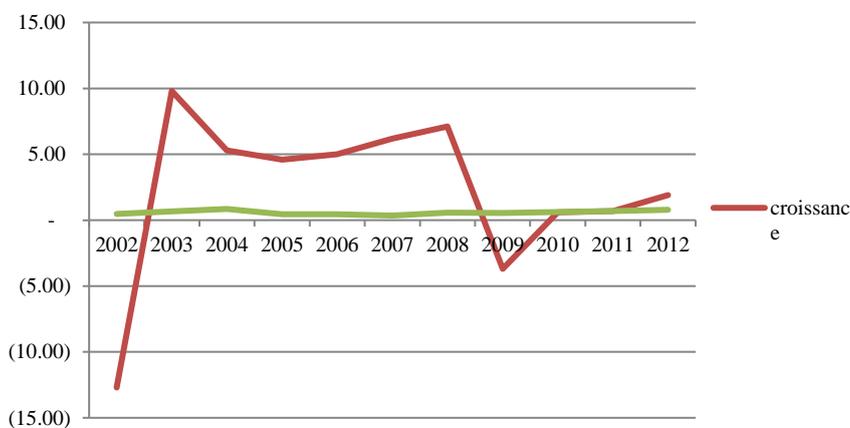
**Graphique 10 : Corrélation ratio\_dépense et taux de la croissance économique**



Source : Calcul à partir du logiciel Sphinx, auteur 2017.

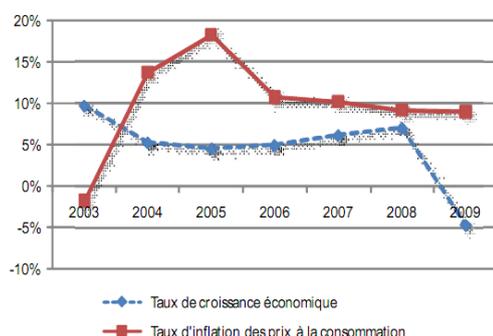
L'équation de la droite de régression est :  $ratio\ dépense = -0,001 * croissance + 0,59$  avec coefficient de corrélation : -0,001 (taux de croissance n'influe pas totalement la variable *ratio\_dépense*) et d'écart-type du coefficient de régression : 0,01 (Peu influent).

**Graphique 11 : Variation de la croissance économique et du ratio des dépenses communales de 2002 à 2012**



Source : Calcul de l'auteur à partir des comptes administratifs de 2002 à 2012 et du taux de croissance économique

**Graphique 12 : Evolution du taux de croissance réel et du taux d'inflation des prix à la consommation entre 2003 et 2009**



Source : INSTAT, Situation économique au 1<sup>er</sup> janvier (2010), p. 3, 75 pages.

D'après le Graphique n° 11 et n° 12 de la page 15, plus la crise économique existe (2009), plus les dépenses communales augmentent en une petite fraction et/ou inversement. Celle-ci est peut-être appréciée dans le cadre d'accroissement des dépenses :

- soit par la longévité de certains dirigeants à la tête des collectivités locales qui les poussent à l'adoption des procédés non démocratiques et/ou irrationnels (personnes incompetentes et n'ayant pas la capacité de leader) lors de l'accession aux postes de responsabilité du service administratif et financier ;
- soit par l'insuffisance de contrôle<sup>25</sup> de liquidation des dépenses, en période de crise politique économique (accroissement des dépenses fictives) ;
- soit de l'inflation<sup>26</sup> qui engendre un effet réelle sur les dépenses (exemple le prix des carburants et des fournitures administratives) ;
- soit par l'accroissement des dépenses dû aux désordres de l'aménagement de la ville (par exemple, le coût d'enlèvement des ordures ménagères) ;
- soit l'intensité de la corruption qui favorise la marginalisation de certains prestataires de services, au profit d'intérêt<sup>27</sup>

<sup>25</sup> [...] Les insuffisances du contrôle des administrations infranationales et le manque de contraintes budgétaires strictes sont à l'origine de la mauvaise gouvernance et de l'absence de responsabilité financière dans de nombreux pays. Dans ces circonstances, la décentralisation a donné des résultats décevants en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité et de l'équité des dépenses publiques, et elle a en même temps affaibli la situation budgétaire globale.

James DANIEL, Jeffrey DAVIS, Manal FOUAD, Caroline Van RIJCKEGHEM, « L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance », Fonds Monétaire International - FMI, Série des brochures, n° 55-F, Washington, 2006, p. 70.

<sup>26</sup> Selon l'INSTAT, l'inflation des prix à la consommation est respectivement de 10,80%, 10,30%, 9,20% et 9% de 2006 à 2009.

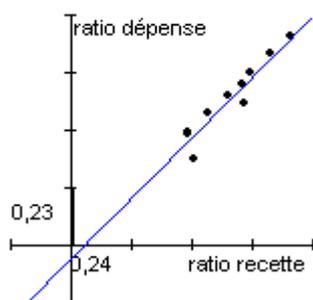
<sup>27</sup> [...] Les dirigeants sont considérés comme cherchant à maximiser leurs objectifs personnels qui sont établis sur une fonction d'utilité à quatre composantes : revenu, sécurité de l'emploi, statut et contrôle discrétionnaire des ressources de l'organisation. Cependant, ils sont soumis à une contrainte qui est celle d'une performance qui satisfait les objectifs de l'organisation (coalition majoritaire). A l'intérieur

personnel des dirigeants communaux et inversement dans le cadre de diminution des dépenses dans la mesure de minimisation des dépenses engagées et payées par la constatation du manque de fonds libre<sup>28</sup> au Trésor public. Cette faible variation est aussi justifiée dans le graphique n° 12 de la page précédente où l'intensité de la crise économique en 2009 (évidemment une faible croissance économique), n'induit qu'une faible variation d'inflation du prix à la consommation, soit près de 10% de 2007 à 2009).

De plus, cette corrélation non significative des dépenses indique que le réinvestissement productif des recettes ou du surplus n'existe pas au sein de la Commune Urbaine de Toamasina - I. D'où, les stratégies des ressources et la politique d'exécution des dépenses doivent être ajustés à la situation économique, pour éviter un effondrement cumulatif (accroissement du reste à recouvrer des recettes et des dépenses engagées mais impayées) de la situation budgétaire.

En effet, la règle d'équilibre budgétaire, prévision des recettes à recouvrer pour couvrir les dépenses à payer, la dépendance entre la réalisation des recettes et l'exécution des dépenses doivent être très significative<sup>29</sup> ; c'est pourquoi, dans le graphique n° 13 ci-dessous entre le coefficient de corrélation ( $corr(ratio\_depense, ratio\_recette) = + 0,95$ ).

**Graphique 13 : Corrélation ratio\_dépense et ratio\_recette**



Source : Calcul à partir du logiciel Sphinx, auteur 2017.

L'équation de la droite de régression est :  $ratio\ dépense = 1,04 * ratio\_recette - 0,05$  avec coefficient de corrélation :  $+ 0,95$  (les réalisations des recettes

de cette contrainte, ils agissent discrétionnairement pour maximiser leur fonction d'utilité en contrôlant l'emploi du slack (surplus) organisationnel.

Jacques ROJOT, Alexander BERGMANN, « Comportement et organisation », Gestion, Paris, 1995, p. 123.

<sup>28</sup> [...] L'exécution du budget fait apparaître des décalages dans le temps, de plus ou moins grande amplitude, entre les dépenses et les recettes. En effet, ces opérations budgétaires sont exécutées selon des rythmes fort différents, ce qui peut avoir d'importantes répercussions sur l'équilibre de la trésorerie publique et donc sur le besoin de liquidité au Trésor.

Robert CROS, « Finances publiques : Institutions et mécanismes économiques », Edition Cujas, France, 1994, p. 159.

<sup>29</sup> [...] Les finances publiques (classique), science de la couverture des dépenses publiques – Selon Gaston Jèze, l'ensemble de la science des finances se résume dans la formule suivante : « il y a des dépenses publiques ; il faut couvrir ». Tout problème financier se ramène à un problème de couverture de dépenses. [...] Les règles minutieuses de la comptabilité publique n'ont pas d'autre motif essentiel que d'éviter le gaspillage des recettes pour des dépenses non prévues au budget, afin de permettre aux autres couvertes normalement.

Maurice DUVERGER, « Finances publiques », Edition Presses Universitaires de France, France, 1998, p. 15.

expliquent à 91% l'exécution des dépenses) et d'écart-type du coefficient de régression : 0,11 (la dépendance est très significative).

D'après le tableau n° 15 à la page suivante, l'évolution de la croissance économique et l'évolution du budget communal se comporte d'une manière inverse sauf le cas de 2004, 2008, 2012<sup>30</sup> qui sont des périodes de changement d'ordonnateur et diversité de préférence idéologique de l'élu (partisan ou non du pouvoir central). La variation du volume du budget est alors provoquée par la valeur des transferts et du concours de l'Etat.

**Tableau 6 : Croissance économique et évolution budgétaire de la CUT de 2002 à 2012**

Année	Evolution	Croissance économique
2002	0,85%	-12,70%
2003	20,25%	9,80%
2004	18,88%	5,30%
2005	-21,61%	4,60%
2006	-7,42%	5,00%
2007	-10,70%	6,20%
2008	98,73% <sup>33</sup>	7,10%
2009	1,97%	-3,70%
2010	-2,54% <sup>34</sup>	0,60%
2011	2,11%	0,70%
2012	53,32%	1,90%

*Source* : Calcul à partir des Comptes Administratifs de 2002 à 2012.

La variation en pourcentage des recettes recouvrées et les dépenses payées de la CUT varie de -21,61% à 98,73% avec une croissance économique de -12,90% à 9,80% (2002 à 2008).

**Tableau 7 : Croissance économique et évolution budgétaire des Collectivités en France de 2002 à 2008**

Année	Evolution des recettes	Evolution des dépenses	Croissance économique
2002	-9,9%	-12,0%	1,1%
2003	11,4%	12,5%	0,8%
2004	3,7%	4,3%	2,8%
2005	10,7%	11,0%	1,7%
2006	-1,9%	-1,8%	2,4%
2007	7,6%	11,0%	2,3%
2008	-2,2%	-4,3%	0,3%

*Source* : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>, Les comptes Communes – Synthèse nationale, consulté le 05/10/2014 et <http://www.statistiques-mondiales.com/Taux de croissance par pays.htm>, consulté le 05/10/2015.

Les comptes de l'évolution du budget de 2002 à 2008<sup>31</sup> des Communes en

<sup>30</sup> Voir tableau n° 4 à la page 9 : Variation des élus ou ordonnateurs communaux et exécution budgétaire de 2002 à 2012.

<sup>31</sup> Seulement les synthèses nationales des comptes des Communes de 2002 à 2008 a été disponible sur le site.

Direction Générale des Finances Publiques, *Les Comptes des Communes : Synthèse Nationales*

France, les recettes varient de -9,9% à 11,4% et celle des dépenses de -12% à 12,5% pour une croissance économique de 0,3% à 0,8%. La corrélation des deux comptes (recettes et dépenses) avec la croissance économique est très faible ( $corr(ratio\_recette, croissance) = 0,17082358$  et  $corr(ratio\_depense, croissance) = 0,26080778$ ). La faible évolution des budgets des Communes Française est due alors par la présence de financement par emprunt « [...] Toutes catégories confondues, les dépenses publiques locales représentent certes à peine 10% du PIB en France, mais les investissements publics locaux avoisinent 70% du total national des investissements publics<sup>32</sup> » dont elles devront supporter sur une période à court et moyen terme (charges financières et remboursement du capital de l'emprunt). Le déséquilibre entre l'évolution des recettes et des dépenses est l'effet du déficit engendré par l'amortissement de l'emprunt ou d'un excédent de fonctionnement.

L'évolution des exécutions budgétaires (en termes de volume) des Communes en France est alors très faible par rapport à celui de la CUT qui surestime ses prévisions d'une année à l'autre ( $corr(croissance, evolution\ CUT) = 0,25591631$ ) sans tenir compte de la fluctuation économique. Celle-ci est justifiée par l'absence du financement par emprunt<sup>33</sup> (cas des Communes à Madagascar) mais d'une ressource locale révisée à la hausse, d'une nouvelle ressource<sup>34</sup> qui ouvre ses possibilités d'augmenter les réalisations dépenses ou d'une nouvelle politique du Maire élu ou d'un PDS nommé.

## V - L'IMPACT DE L'INFLATION OU L'INDICE DE PRIX A LA CONSOMMATION (IPC) SUR LES EXECUTIONS BUDGETAIRES DE LA CUT

L'inflation induit un effet négatif sur le revenu et la capacité du ménage à acquérir les biens de consommation et d'investissement. Normalement, les APUL ne sont pas aussi épargnés par cette situation, car plus il y a inflation, plus les coûts des dépenses à payer augmenteront, et les recettes communales diminueront, par le manque de pouvoir d'achat des contribuables. Il est important de vérifier l'impact de la variation de l'IPC et de l'évolution de l'exécution du budget communal.

---

2002 à 2008 :

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr>, site de consulté le 05/10/2016.

<sup>32</sup> Marie-Estelle BINET, Jean-Sébastien PENTECOTE, « Structure de l'impôt et cycle électoral au plan municipal », Économie et Prévision, n°174 2006-3, 2006, p. 113.

<sup>33</sup> La CUT ne tient pas compte d'une analyse financière qui permet de vérifier le cash-flow net généré par l'investissement. Les investissements réalisés sont parfois financés par des dotations ou des aides de coopération entre les Communes (jumelage) ou par une simple décision de gestion pour embellir la ville ou satisfaire les contribuables.

<sup>34</sup> Le principe de péréquation permet au CTD à générer leurs propres ressources afin de promouvoir l'équilibre des inégalités des ressources territoriales entre eux qui est l'effet de la décentralisation.

**Tableau 3 : IPC à Madagascar et évolution des exécutions budgétaires de la CUT de 2003 à 2012**

Année	IPC moyen	Evolution du budget
2002	- 16,50%	0,85%
2003	-1,70%	20,25%
2004	13,80%	18,88%
2005	18,40%	-21,61%
2006	10,80%	-7,42%
2007	10,30%	-10,70%
2008	9,20%	98,73%
2009	9,00%	1,97%
2010	9,20%	-2,54%
2011	9,50%	2,11%
2012	5,80%	53,32%

Source : Comptes Administratifs de la Commune Urbaine de Toamasina – I de 2003 à 2012 et

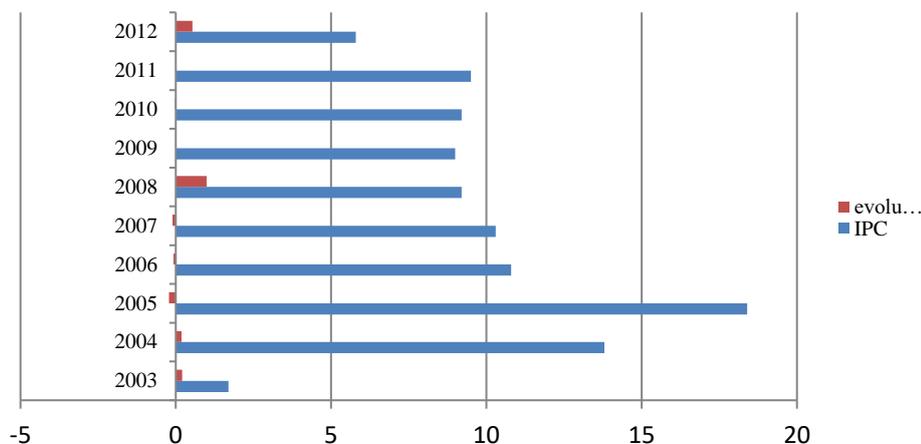
INSTAT, <http://www.instat.mg>, Evolution du taux d'inflation à Madagascar 2000 à 2013, consulté le 05/10/2016.

Depuis 2003 à 2012, l'IPC moyen a varié de -1,70% à 18,40%. Pour 2005, on constate une faible variation budgétaire (-21,61%) pour un IPC élevé (18,40%). Les autres évolutions sont provoquées par le problème de choix des élus ou d'une mauvaise performance en matière de gestion budgétaire<sup>35</sup>. L'hypothèse où les APUL ne sont pas épargnés par cette situation est validée, car d'après le graphique n° 14 à la page suivante, pour le cas de la CUT, l'évolution de l'IPC influe la variation de l'exécution budgétaire (exercice budgétaire 2005, 2006, 2007 et 2010).

---

<sup>35</sup> Prévision budgétaire surestimée :  $corr(croissance, evolution\ CUT) = 0,25591631$ .

**Graphique 14 : IPC et évolution budgétaire de la CUT de 2002 à 2012**



Source : Calcul de l’auteur à partir de l’IPC et des comptes administratifs de 2002 à 2012

Le tableau n° 9 à la page suivante, pour les Communes de France, cette hypothèse n’est pas justifiée, tant au niveau d’évolution des dépenses que des recettes (exercice budgétaire 2002, 2004, 2006 et 2008).

**Tableau 9 : IPC à France et évolution budgétaire des Communes de 2002 à 2008**

Année	IPC moyen	Evolution des Recettes	Evolution des dépenses
2002	1,90%	-9,90%	-12,00%
2003	2,10%	11,40%	12,50%
2004	2,10%	3,70%	4,30%
2005	1,80%	10,70%	11,00%
2006	1,60%	-1,90%	-1,80%
2007	1,50%	7,60%	11,00%
2008	2,80%	-2,20%	-4,30%

Source : <http://www.insee.fr>, Taux d’inflation en France.htm, consulté le 05/10/2016.  
<http://www.collectivites-locales.gouv.fr>, Les comptes des Communes - Synthèse nationale, consulté le 05/10/2016.

Presque dans toutes les Communes à Madagascar, les obstacles de la réussite de l’exécution budgétaire des dépenses communales sont donc relatifs à l’insuffisance des ressources de financement du budget, à l’exigence de l’alignement de la stratégie de l’élu et des dirigeants des services communaux (incohérence de la décision prise et refus d’exécution), en l’absence de stabilité politique et économique, au manque de la transparence<sup>36</sup> dans les procédures, à la corruption, ainsi qu’à la médiocrité

<sup>36</sup> [...] Il faut des institutions fortes et une bonne transparence à tous les échelons des administrations publiques pour obtenir les avantages potentiels d’une déconcentration des pouvoirs en matière de dépenses. Dans la plupart des pays en développement et des économies de marché émergentes, cela requiert une amélioration considérable des capacités des administrations infranationales.

de la capacité des agents, des dispositifs de contrôle et de suivi<sup>37</sup>.

## VI - CONCLUSION

La décentralisation est un moyen pour le pouvoir central de gérer ses services de proximité. Pour Madagascar, le processus de décentralisation doit faire beaucoup d'efforts pour assurer ce besoin des citoyens, et de l'équité fiscale entre les Collectivités Territoriales. L'autonomie financière des CTD réside seulement dans sa possession d'actif corporel très particulier, qui est en fait la capacité de lever l'impôt. En matière de ressources, la loi de décentralisation est très évoluée et est conforme aux différents pays africains, mais dans le cadre de l'application, elle exige encore des efforts pour combler le manque de financement des collectivités locales.

Alors, l'analyse a mis en évidence les déficiences du financement du budget de la CTD (faible couverture des dépenses) à travers le cas de la Commune Urbaine de Toamasina- I. Au sens de la corrélation et de la croissance économique du budget communal, elle a permis de justifier l'importance d'une analyse prévisionnelle très approfondie au sein des Communes. Ainsi, les recettes sont plus influencées (2%) que les dépenses (-0,001), par rapport à la croissance économique. Comparé aux comptes des évolutions des exécutions budgétaires des Communes de France, la CUT estime à la hausse ses prévisions budgétaires. De plus, la fluctuation de l'IPC influence le budget d'exécution. De ce fait, l'efficacité de la Commune reste dépendante des performances économiques de l'économie locale et du comportement de ses dirigeants.

Les Communes doivent alors tenir compte :

- des paramètres externes, surtout les paramètres dynamiques (temps pour garder la disponibilité du fonds libre au Trésorerie Générale) ;
- renforcer le contrôle budgétaire en période de crise économique ;
- et appliquer le concept de New Public Management. Autrement dit, les dirigeants de la Commune doivent opter pour un choix de management orienté vers un budget axé sur l'objectif et le résultat<sup>38</sup>. En deçà, pour que les CTD puissent effectivement jouer leur rôle dans le processus de développement local, il faut que les décideurs communaux maîtrisent les techniques de modèle de décision<sup>39</sup>, théorie de prévisions, les modèles

---

James DANIEL, Jeffrey DAVIS, Manal FOUAD, Caroline Van RIJCKEGHEM, « L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance », Fonds Monétaire International - FMI, Série des brochures, n° 55-F, Washington, 2006, p. 69.

<sup>37</sup> [...] de gestion est une composante managériale permettant le pilotage des services, en les orientant vers leur performance.

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr>, consulté le 11 octobre 2016

<sup>38</sup> [...] Il existe une relation étroite entre le bas niveau des recettes et les indicateurs de gouvernance (faiblesse de l'État de droit, instabilité politique) et notamment de corruption dans les pays en voie de développement (Attila, Chambas, and Combes, 2008).

Cité par le Département des finances publiques, « Mobilisation des recettes dans les pays en développement », FMI, 2011, p. 10, 99 pages.

<sup>39</sup> [...] La recherche opérationnelle et le développement organisationnel semblent plus efficaces lorsqu'ils s'appliquent à des systèmes complexes, changeant rapidement et probablement fondés sur la science.

économétriques et de simulation et le contrôle de gestion pour obtenir des informations fiables<sup>40</sup>.

En outre, le processus de la CDMT doit être effectivement mis en place au niveau des CTD, pour éviter l'effet négatif du cycle électoral, pour orienter l'objectif de la politique à des résultats mesurables.

*Note finale* Cycle électoral : cycles opportunistes et cycles partisans

Les cycles opportunistes : Le postulat de départ du cycle opportuniste est double. Le premier porte sur le comportement des électeurs (demande), le second sur celui des décideurs publics (offre). Premièrement, la théorie des choix publics admet que le résultat d'une élection dépend en grande partie de la situation économique d'un pays, au niveau national, c'est-à-dire que le choix de vote des électeurs dépend de la performance de l'économie les jours précédents le scrutin (vote économique rétrospectif). En réponse, les gouvernants cherchent à manipuler la politique économique de manière à obtenir des résultats économiques leur garantissant une victoire lors de l'élection. Leur objectif est donc la réélection : « *les partis politiques définissent des choix politiques en vue de gagner les élections, et ne gagnent pas les élections dans le but de fixer des choix politiques* » (A. Downs, 1957 p. 28). (...) D'un point de vue empirique, l'existence de cycles opportunistes doit se traduire par une manipulation des instruments de la politique publique à l'approche des élections. Selon les hiérarchies de l'enjeu électoral, des variations significatives de grandeurs économiques telles que l'emploi, l'inflation, le pouvoir d'achat ou le revenu disponible sont observées au moment de l'élection ou peu de temps avant.

Les cycles partisans : supposent que les candidats cherchent à appliquer leur programme politique une fois élus. En d'autres termes : « *les partis politiques cherchent à être élus afin de mettre en œuvre leur programme politique* » (Wittman [1995]), (...) les premiers modèles ont connu des développements reposant sur l'hypothèse d'anticipations rationnelles de la part des électeurs (Alesina [1987], [1988], Hibbs [1994]) sur le futur environnement économique. Empiriquement, l'existence de cycles partisans se traduit par une modification des politiques publiques à la suite de l'élection. En effet, une équipe politique, quelle que soit son origine partisane, accédant au pouvoir, mettra en œuvre son programme politique ce qui implique une modification des comportements publics.

Foucault MARTIAL, François ABEL, « *La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001* », Politiques et management public, vol. 23 n° 3, Le management public à l'épreuve de la politique : Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po, Tome 1, Bordeaux, 2005, p. 97, pp. 79-100.

---

Richard BECKARD, « *Le développement des organisations : Stratégie et modèles* », Dalloz Gestion, France, 1975, p. 27.

<sup>40</sup> [...] *Ce principe fondamental de la bonne gestion budgétaire exige que l'on parte sur de bonnes bases. (...) Il faut en outre des informations fiables et à jour pour permettre une réelle maîtrise des dépenses qui évolue avec les conditions macroéconomiques. Faute de ces bases, même les meilleures politiques échoueront, les objectifs de réduction du déficit budgétaire ne seront pas atteints, les arriérés de paiement continueront de s'accumuler et les priorités de dépenses ne seront pas respectées.*

James DANIEL, Jeffrey DAVIS, Manal FOUAD, Caroline Van RIJCKEGHEM, « *L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance* », Fonds Monétaire International - FMI, Série des brochures, n° 55-F, Washington, 2006, p. 61.

## BIBLIOGRAPHIE

### Ouvrages généraux :

Guy GILBERT, François VAILLANCOURT, « *Equilibre budgétaire et solvabilité des collectivités locales dans un environnement décentralisé : Quelles leçons tirer des expériences nationales ?* », Agence Française de Développement, Document de travail n° 132, Paris-France, 2013, p. 71, 94 pages.

Alain GILLOUARD, « Analyse économétrique d'une fonction d'investissement communal », communication à la table ronde sur les finances publiques locales du CEREVE, 25 novembre 1982, Université Paris-Nanterre, 1982, 20 pages.

Alain GUENGANT, « *Analyse financière des collectivités locales et incertitude* », Politiques et management public, volume 13 n° 3, 1995, pp. 123-139.

Anthony DOWNS dans *Economic Theory of Democracy*, cité par Jean BONCOEUR, Hervé THOUEMENT (2000), « *Histoire des idées économiques* », Nathan, 2<sup>ème</sup> édition, 1957, p. 205.

Banque mondiale, « Opportunités et défis pour une croissance inclusive et résiliente : Recueil de notes de politique pour Madagascar », n° 8832, 2014, p. 51, 324 pages.

Banque Mondiale, « Revue des dépenses publiques Madagascar : Politique budgétaire et investissement public en période d'instabilité politique », Volume 1 : Rapport Principal, Septembre 2011, p. 4, 130 pages.

Département des finances publiques, « *Mobilisation des recettes dans les pays en développement* », FMI, 2011, p. 10, 99 pages.

Emanuele BALDACCI, Benedict CLEMENTS et Sanjeev GUPTA, « *Utiliser la politique budgétaire pour stimuler la croissance* », Finances et Développement, 2003, pp. 28-31.

INSTAT (Institut National de la Statistique), Enquête Périodique auprès du Ménage EPM 2010, 2011, pp. 224-225.

Jacques LE CACHEUX, « *Finances publiques décentralisées en temps d'austérité : l'exemple des États-Unis* », Observations et diagnostics économiques : revue de l'OFCE n° 6, 1984, p.110, pp. 109-124.

Jacques ROJOT, Alexander BERGMANN, « *Comportement et organisation* », Gestion, Paris, 1995, p. 123.

James DANIEL, Jeffrey DAVIS, Manal FOUAD, Caroline Van RIJCKEGHEM, « *L'ajustement budgétaire comme instrument de stabilité et de croissance* », Fonds Monétaire International – FMI, Série des brochures, n° 55-F, Washington, 2006, p.61, p. 69-70.

Marie-Estelle BINET, Jean-Sébastien PENTECOTE, « *Structure de l'impôt et cycle électoral au plan municipal* », Économie et Prévision, n°174 2006-3, 2006, p. 113.

Marie-Laure BREUILLÉ, Guy GILBERT, « *Quelle régulation pour les finances locales ?* », *Gestion et finances publiques*, n° 11, 2009, p. 888, pp. 887-889.

Maurice DUVERGER, « *Finances publiques* », Edition Presses Universitaires de France, France, 1998, p. 15.

Ministère de l'Economie des Finances et du Budget, « *Circulaire n° 001-MEFB/SG/DGDP/DB/DF relative à l'exécution des budgets au titre de 2005* », Antananarivo-Madagascar, 2005, p. 21.

Ministère des Finances et du Budget, *Evaluation des performances du recouvrement des recettes fiscales au Burkina Faso : rapport final*, Burkina Faso, 2014, p.1, 128 pages.

République Française, « *Annexe au projet de loi de finances pour 2015 : Transferts financiers de l'état aux collectivités territoriales* », 2015, p. 11, 148 pages.

Richard BECKARD, « *Le développement des organisations : Stratégie et modèles* », Dalloz Gestion, France, 1975, p. 27.

Robert CROS, « *Finances publiques : Institutions et mécanismes économiques* », Edition Cujas, France, 1994, p. 159.

Stephen ROBBINS, David DECENZO, « *Management : L'essentiel des concepts et des pratiques* », Edition Nouveaux Horizons, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, 2006, p. 336.

#### Colloque et séminaire :

Foucault MARTIAL, François ABEL, « *La politique influence-t-elle les décisions publiques locales ? Analyse empirique des budgets communaux de 1977 à 2001* », *Politiques et management public*, vol. 23 n° 3, Le management public à l'épreuve de la politique : Actes du quatorzième Colloque international, Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po, Tome 1, Bordeaux, 2005, p. 48, p. 84, p. 97, pp. 79-100.

#### Site web :

Banque Mondiale (2010), fiche-pays : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/PAYSEXTN/AFRICAINFRENCHEXT/MADAGASCARINFRENCHEXTN/0,,menuPK:468994~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:468974,00.html>, consulté le 18 décembre 2015.

Banque mondiale, « *Opportunités et défis pour une croissance inclusive et résiliente : Recueil de notes de politique pour Madagascar* », n° 8832, 2014, p. 32, pp. 29-48.

<http://documents.worldbank.org/curated/en/130911468086644653/Oportunitites-et-defis-pour-une-croissance-inclusive-et-resiliente-recueil-de-notes-de-politique-pour-Madagascar>, consulté le 17 juin 2016.

Direction Générale des Finances Publiques, *Les Comptes des Communes : Synthèse Nationales 2002 à 2008* :

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr>, Les comptes des Communes – Synthèse nationale, consulté le 05/10/2016.

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr>, site de consulté le 05/10/2016.

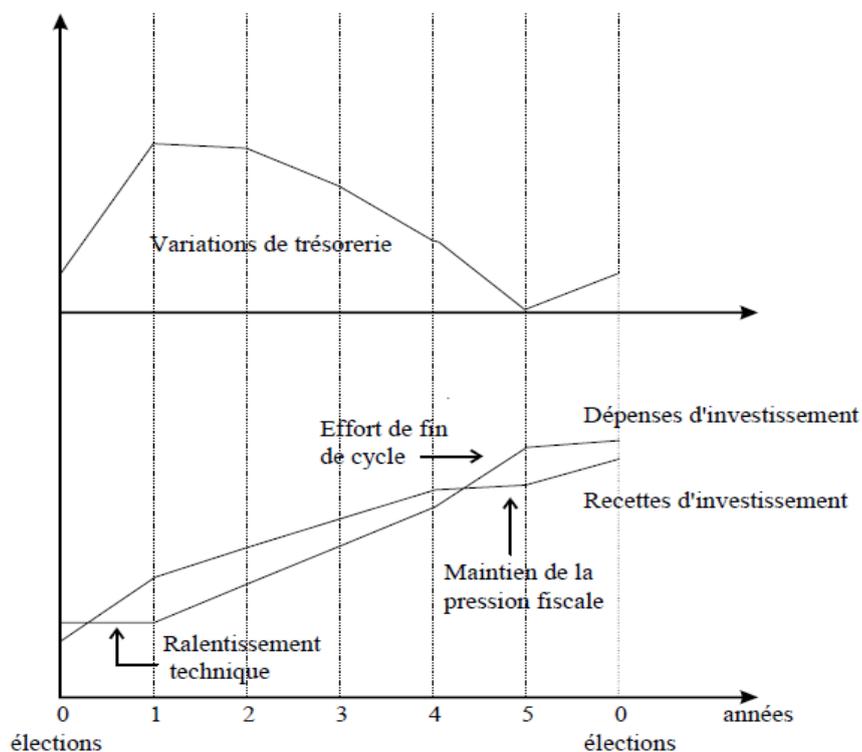
<http://www.insee.fr>, Taux d'inflation en France.htm, consulté le 05/10/2016.

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr>, consulté le 11 Octobre 2016.

INSTAT, Direction des Synthèses Economiques, <http://www.instat.mg>, consulté le 23 juin 2016.

INSTAT, <http://www.instat.mg>, Evolution du taux d'inflation à Madagascar 2000 à 2013, consulté le 05/10/2016.

ANNEXE I: EFFET DU COMPORTEMENT ELECTORAL SUR LA  
VARIATION DE TRESORERIE



Source : Alain GILLOUARD, « Analyse économétrique d'une fonction d'investissement communal », communication à la table ronde sur les finances publiques locales du CEREVE, 25 novembre 1982, Université Paris-Nanterre, 1982, 20 pages.