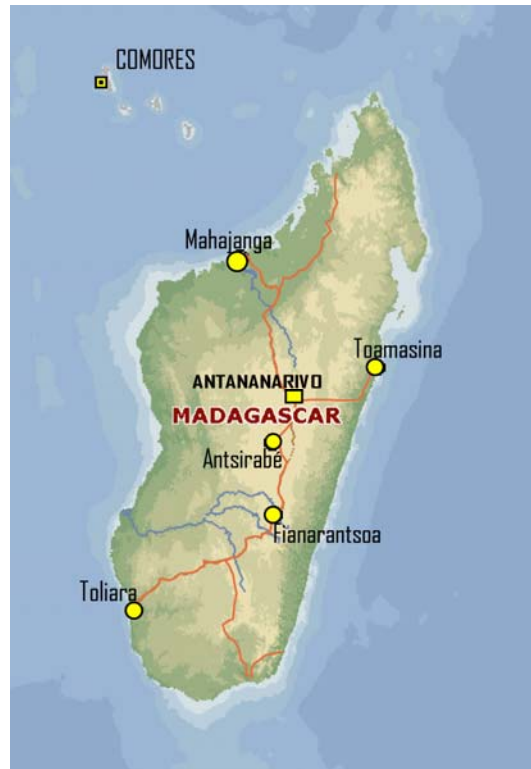




Superficie : 587 040km²
 Population : 18 610 000hbs
 Densité : 31,7hbs/km²
 Croissance moyenne : 2,8%



NOTE DE CONJONCTURE

Vers une gouvernance décentralisée

Depuis l'amorce du processus de décentralisation, de nombreux progrès sont enregistrés. A l'actif, plusieurs montages institutionnels ont été proposés ou ont été tenté d'être mis en place sans que l'on aboutisse encore vraiment à instaurer un mécanisme de déconcentration et de décentralisation satisfaisant, harmonieux, souple, donc fiable, multiplicateur de développement et de puissance. Cette période de recherche-action itérative pour la construction d'une meilleure approche en matière de politique de déconcentration au service de la décentralisation n'empêche pas certaines communes et régions leaders et proactives de laisser entrevoir leur montée en puissance à travers leurs dynamismes et créativité. Les différentes initiatives prises depuis ces trois dernières années par le régime au pouvoir attestent sa volonté politique d'aller à grand pas, avec l'appui technique et financier des partenaires bilatéraux et multilatéraux, vers l'instauration d'un modèle malagasy de gouvernance démocratique malgré les imperfections ou obstacles qui, parfois, alourdissent l'avancée.

Les efforts que déploient actuellement Madagascar dans l'amélioration de la gouvernance entrent dans la logique des perspectives 2015 des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui, dans le contexte malagasy, se traduisent par la vision « Madagascar naturellement » et le DRSP que le Madagascar Action Plan (MAP) a pris en relais à partir de 2007. Reste que le grand défi c'est la lutte contre la pauvreté. Les populations apercevront davantage les acquis de la décentralisation si les collectivités locales oeuvrent à la réduction de la pauvreté.

INDICATEURS GENERAUX

| | | | | |
|---|--|--------------|------|--|
| Développement Humain | IDH | 0,469 | | |
| | PIB total (millions \$US) | 14 864 | | |
| | PIB/hbt (unités de \$ US) | 854 | | |
| | Croissance annuelle | 5,3 | | |
| | Espérance de vie | 55,3 | | |
| | Alphabétisme (%) | Hommes | 76,4 | |
| | | Femmes | 65,2 | |
| Accès Internet/1000 hbts | 4,32 | | | |
| Décentralisation | Population communalisée | | | |
| | Population urbaine | 26,5 | | |
| | Nombre et Niveaux de collectivités locales | Régions | 22 | |
| | | Départements | X | |
| Communes | | 1 555 | | |
| Communes/strates de population (milliers hbts) | Moins de 20 000 | 38 | hbts | |
| | 20 000 à 49 999 | 03 | hbts | |
| | 50 000 à 99 999 | 01 | hbts | |
| | 100 000 et plus | x | X | |
| | Capitale | 01 | hbts | |

I- La politique de décentralisation

Evaluation:

Le système de gouvernance locale est en place. Il repose sur une législation pléthorique et non consolidée. L'organisation administrative et territorial est fort complexe et fait cohabiter décentralisation et déconcentration.

Indicateurs:

- 1.1. Etablissement de la gouvernance locale : ↑↑
- 1.2. Cohérence du cadre juridique: ⇒
- 1.3. Cohérence de l'organisation administrative: ⇒

La mise en place du système de gouvernance locale

Depuis les réformes de décentralisation du milieu des années 90, la structure administrative de Madagascar se caractérise par un fort parallélisme entre les fonctions déconcentrées et décentralisées aux divers niveaux.

La décentralisation demeure un principe constitutionnel, affirmé dans le Préambule de la Constitution.

Il en résulte que la décentralisation doit s'inscrire dans un contexte de séparation

et d'équilibre des pouvoirs, qu'elle entretient une relation directe avec le développement et que cette relation doit être mise sous le signe de l'égalité et de la solidarité, fondements constitutionnels de la péréquation.

Ces principes sont repris par la loi n° 93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation.

La législation

- Constitution du 15 mars 1998.
- Loi n° 93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation ;
- Loi N°94-001 du 26 Avril 1995 fixant le nombre, la dénomination et les chefs-lieux

- des collectivités territoriales décentralisées avec amendements ;
- Loi N°94-007 du 26 Avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées ;

- loi N°94-008 du 26 Avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi 94-009 du 26 avril 1995 portant statut particulier de la ville d'Antananarivo, capitale de Madagascar ;
- Loi 94-009 du 26 avril 1995 portant statut particulier des communes urbaines de Nosy-Bey et de Sainte-Marie
- Loi n° 94-039 du 3 janvier 1995 modifiant et complétant les dispositions de la loi n° 93-005 du 28 janvier 1994 portant orientation générale de politique de la Décentralisation ;
- Loi n° 95-005 du 21 juin 1995 relative au budget des collectivités territoriales décentralisées ;
- Loi n° 95-035 du 3 octobre 1995 autorisant la création des organismes chargés de l'assainissement urbain et fixant les redevances pour l'assainissement urbain ;
- Loi n° 96-173 du 6 mars 1996 portant réorganisation du Service autonome de maintenance de la ville d'Antananarivo ;
- Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions,
- Ordonnance n° 60-167 du 3 octobre 1960 relative à l'urbanisme
- Ordonnance n° 62-023 du 19 septembre 1962 relative à l'expropriation pour cause d'utilité publique, à l'acquisition amiable des propriétés immobilières par l'Etat ou les collectivités publiques secondaires et plus values foncières
- Ordonnance n° 62-115 du 1^{er} octobre 1962 relative aux permis de construire des bâtiments et aux lotissements ;
- Ordonnance n° 74-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées ;
- Ordonnance n° 92-003 du 26 février 1992 relatives aux collectivités décentralisées ;
- Ordonnance n° 92-003 du 17 juillet 1992 portant modification de certaines

dispositions de l'ordonnance n°60-167 du 3 octobre 1960 relative à l'urbanisme.

- Décret du 21 octobre 1924 relatif aux établissements dangereux, insalubres et incommodes à Madagascar et dépendances ;
- Décret n° 61-600 du 8 novembre 1961 portant code de fons de l'habitat à Madagascar
- Décret n° 63-192 du 27 mars 1963 fixant le code de l'urbanisme et de l'habitat
- Décret n° 67-146 du 30 mars 1967 nommant membre de plein droit : - du comité national d'urbanisme ; le représentant de l'Etat-major particulier du président de la République ; des commissions préfectorales d'urbanisme ; le chef du bureau provincial de la défense ;
- Décret n° 69-335 du 29 juillet 1969 portant modification du décret n° 63-192 du 27 mars 1963 fixant le code de l'urbanisme et de l'habitat ;
- Décret n°87-287 du 28 juillet 1987 portant création du Fonds de l'infrastructure pour l'habitat urbain (FIHU) ;
- Décret n°88-025 du 22 janvier 1998 portant création du comité technique national pour le développement urbain ;
- Décret n°92-527 du 19 mai 1992 portant réglementation de l'usage du sol et de la construction dans la plaine d'Antanarivo et tenant lieu de plan d'urbanisme provisoire
- Décret n°95-381 du 26 mai 1995 portant classement des communes en communes urbaines ou en communes rurales ;
- Décret n°95-382 du 26 mai 1995 fixant le nombre et la délimitation des arrondissements de la commune d'Antananarivo ;
- Décret n°96-168 du 6 mars 1996 relatif à la mise en place des départements à Antananarivo-Renivohitra, Nosy-Be et Sainte-Marie en application des lois n°94-009 et 94-010 du 26 avril 1995 portant respectivement statut particulier de la ville d'Antananarivo-Renivohitra, capitale de Madagascar et des communes urbaines de Nosy-Be et de Sainte-Marie ;

L'organisation administrative

Depuis les années 1990, Madagascar a été dans la phase de la recherche d'un meilleur découpage territorial en vue de dépasser la structuration mise en place par l'administration coloniale française en 1956. Celle-ci était basée sur la division du territoire en six provinces qui, dans les perceptions qui se sont évoluées à partir des années 90, ne peut pas répondre à l'amélioration du développement économique et la participation effective de la population. La période couvrant les années 1990 et 2002 a été celle de la valse-hésitation entre l'option de concentrer le pouvoir et les compétences au niveau central (constitution de la deuxième république) conformément à la conception jacobine, et l'idée de promouvoir la décentralisation effective, associé au vouloir de créer des pôles économiques régionaux en impliquant les acteurs non étatiques locaux dans le processus. C'est une tendance qui a commencé à marquer le paysage institutionnel malagasy à partir de la Constitution de 1992.

La décentralisation à Madagascar est le fruit d'un processus, ancien d'une dizaine d'années, à la fois continu et tributaire des fluctuations politiques. Répondant au principe de "progressivité des réalisations"

(la commune date de 1994-95, la province autonome de 1998, la région de 2004), il aboutit à une construction complexe, parfois objet de critiques touchant aux lacunes des textes, à leur manque relatif de cohérence et/ou d'effectivité, au sein de laquelle la commune fait figure d'entité décentralisée la plus enracinée, car la plus ancienne et la plus intégrée au niveau de la population par la proximité de ses services. Ce processus, généralisé à l'ensemble du territoire, semble pourtant correspondre à une culture. Il s'inscrit à la conjonction d'une tradition pluraliste, présente depuis l'indépendance, même si elle a été en certaines périodes limitée et contrôlée, et d'une pratique populaire favorable aux structures de proximité. Tous facteurs de nature à renforcer et légitimer la décentralisation comme mode de réponse aux fortes attentes en matière de démocratie à la base.

L'observation montre que dans la tendance actuelle où la forte majorité des attributions, compétences ainsi que rôles de coordination du développement économique et social sont transférés aux Régions, les Provinces autonomes risquent de disparaître du paysage institutionnel malagasy dans les prochaines années qui viennent.

Tableau 1 : organisation administrative et décentralisation

| Découpage territorial | | Coll Terr | Circons Adm. | Org. Délib. | Org. exécutif | Org. déconcent./ de tutelle |
|-----------------------|------|-----------|--------------|----------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| Dénom. | Nbr. | | | | | |
| Province | 6 | oui | non | | Délégués Spéciaux | |
| Régions | 22 | non | oui | Le comité régional | Chef de région | |
| Commune | 1557 | oui | non | Conseil municipal et conseillers | Maire et ses deux adjoints | |
| District | 116 | non | oui | | | |
| Fokontany | 1600 | | | | Chef de Fokontany | |

Décentralisation et déconcentration.

La grande innovation apportée dans la révision de la Constitution est l'institution de l'autonomie des provinces. Les 1.557 communes malagasys se répartissent de manière différenciée au sein des 6 Provinces et 22 Régions. La déconcentration et la décentralisation s'interpénètrent. Avec la perspective de mise en œuvre d'un Programme National de Décentralisation et Déconcentration, il y a un projet d'harmonisation de la

délimitation des circonscriptions administratives avec les différents niveaux de Collectivités Territoriales Décentralisées. Cette réforme permettra de créer une synergie entre l'approche spatiale du développement au niveau des collectivités avec l'approche sectorielle de l'Etat central. Car, le parallélisme entre les collectivités décentralisées et les administrations déconcentrées porte atteinte à l'application de la

décentralisation ainsi qu'à la prestation des services publics en général.

Statut particulier

Trois villes, Antananarivo, la capitale politique, et les communes urbaines de Nosy-Be et de Sainte Marie sont régies par un statut particulier.

La Commune Urbaine d'Antananarivo est divisée en 06 arrondissements qui constituent chacun une section électorale. Les Conseils municipaux d'Antananarivo sont élus par arrondissement à raison d'un pour 15 000 habitants ou par fraction supplémentaire de 15000 habitants. L'arrondissement est sous la responsabilité d'un Délégué assisté d'un Adjoint nommés par arrêté du Maire. Les deux représentent l'arrondissement au sein du Bureau exécutif. Les fonctions d'officier d'état civil du Maire et de ses

Adjoint sont dévolues d'office au Délégué d'arrondissement et son Adjoint. Le représentant de l'Etat de la région d'Analamanga assure, cumulativement avec sa fonction, celle du représentant de l'Etat auprès de la Commune d'Antananarivo.

Les Communes de Nosy-Be et de Sainte Marie, recouvrent les Districts (Anciennement Département) de Nosy-Be et de Sainte-Marie. Le Conseil et le Bureau exécutif des Communes urbaines de Nosy-Be et de Sainte-Marie tiennent lieu également de Conseil et de Bureau exécutif des Départements de Nosy-Be et de Sainte-Marie ».

II- La mise en œuvre de la décentralisation

Evaluation:

Un plan de mise en œuvre de la décentralisation est en cours de préparation. Les transferts de compétences ne sont pas effectifs. L'articulation entre décentralisation et aménagement du territoire est clairement définie. Plusieurs institutions s'occupent de l'accompagnement du processus de décentralisation.

Indicateurs:

- 2.1. Programmation de la mise en œuvre : ⇒
- 2.2. Transfert des compétences et politiques sectorielles: ⇓
- 2.3. Articulation de la décentralisation à l'aménagement du territoire: ⇑
- 2.4. Appui technique et S&E: ⇑

La planification de la mise en œuvre de la décentralisation

La création et la mise en œuvre des grands projets/programmes qui ont des impacts directs sur la vie des communautés sont précédées par des consultations publiques au niveau régional et local. Avec la perspective de mise en œuvre d'un Programme National de Décentralisation et Déconcentration, il y a un projet d'harmonisation de la

délimitation des circonscriptions administratives avec les différents niveaux de Collectivités Territoriales Décentralisées. Cette réforme permettra de créer une synergie entre l'approche spatiale du développement au niveau des collectivités avec l'approche sectorielle de l'Etat central.

Les institutions d'accompagnement technique

Le Ministère de la décentralisation et de l'aménagement du territoire (MDAT)

L'année 2003 a été caractérisée par la mise en place du Ministère auprès de la Présidence chargé de la Décentralisation, du Développement des Provinces Autonomes et des Communes. Le niveau de rattachement de ce ministère ainsi que

son appellation, intégrant pour la première fois le mot « Communes », traduisent la volonté des nouvelles autorités du pays de « relancer » les collectivités territoriales en tant que base de la décentralisation et du développement.

Le Secrétariat d'Etat en charge de la Décentralisation, du Développement

régional et des Communes a été transformé en Mars 2005 en Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, signe de l'importance accordée au processus de décentralisation.

Le Bureau de Promotion de Projets d'Aménagement Régional (BPPAR)

Ses objectifs consistent en :

La protection contre les inondations et l'amélioration des réseaux d'assainissement.

L'assainissement urbain et régional.

L'appui aux services du cadastre des communes.

La Société d'Équipement Immobilier de Madagascar (SEIMAD)

Les objets de la SEIMAD concernent toutes études et toutes opérations concernant l'aménagement d'agglomérations nouvelles et de zones d'habitations ou de zones industrielles, l'amélioration ou le développement du logement et plus généralement toutes opérations se rapportant au développement des centres urbains et ruraux à Madagascar.

L'Agence d'Exécution des Travaux d'Infrastructures Publiques (AGETIP)

L'AGETIP a pour objectif de faire exécuter des travaux d'utilité publique dans le domaine des infrastructures et réseaux urbains selon des procédures techniques qui facilitent l'émergence et le renforcement des Petites et Moyennes Entreprises et Bureaux d'Études locaux (PME), favorisant la création d'emplois à caractère totalement privé pour atteindre des objectifs de même nature dans le cadre d'un contrat de maîtrise d'ouvrage

Les transferts de compétences et les politiques sectorielles

L'administration centrale et ses services déconcentrés demeurent essentiels dans le système de prestation des services publics à Madagascar. Les services déconcentrés des ministères d'exécution continuent à jouer un rôle à tous les niveaux d'administration publique. Les ministères de l'Intérieur et des Finances et du Budget disposent tous les deux d'un réseau d'agents déconcentrés à tous les niveaux.

délégué passé avec les Services Publics compétents.

L'Autorité pour la Protection contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo (APIPA)

Elle est chargée de la police, de la maintenance des ouvrages et des équipements destinés à la protection de la plaine d'Antananarivo contre les inondations.

Le Service Autonome de la Maintenance de la Ville d'Antananarivo (SAMVA)

Les actions de la SAMVA consistent en :

La pérennisation des infrastructures ;

L'amélioration de la gestion urbaine notamment par la mise en gérance des ordures ménagères, la mise en gérance des eaux usées.

Le Foibe Tao-tsaritanin'i Madagasikara (FTM)

Le FTM se charge de :

L'établissement, la tenue à jour, l'archivage et la diffusion des données géographiques de bases, des cartes topographiques de base et de cartes dérivées ;

L'intégration des données géographiques de référence quel qu'en soient les producteurs ;

La production et la commercialisation des prestations de services à partir des données géographiques de bases et des produits graphiques ou numériques à valeur ajoutée, dans le prolongement de ses missions de bases et dans le respect des règles de la concurrence ;

Le développement et l'aide à l'utilisation des applications dans le domaine de l'Information Géographique de Base (IGB).

La clause générale de compétence (qui se traduit par une énumération non limitative des domaines d'intervention de la collectivité considérée) est symptomatique d'une conception large de l'autonomie et du champ de responsabilité de la CTD.

Le principe de subsidiarité, sorte de principe de répartition, marque en revanche le souci de situer les collectivités les unes par rapport aux autres et par rapport à une spécialisation patente ou sous-jacente. Autrement dit, une collectivité décentralisée, considérée comme de base, a vocation à bénéficier d'une clause générale de compétence.

Les communes, collectivités de base, doivent prendre en charge le développement économique et social, et fournir des services de proximité (état-civil, recensement, eau potable, électrification, voirie, circulation urbaine, centres de santé de base et écoles primaires).

Dans la pratique, les communes servent d'abord de relais administratif du pouvoir central. Elles assument (mais encore faut-il qu'elles disposent de l'équipement minimal nécessaire) des tâches appréciées des populations: délivrance d'actes, notamment d'état civil, requis pour la poursuite du cursus scolaire (d'où parfois le surnombre des secrétaires d'état civil au sein des communes visitées);

interface avec les services déconcentrés (ce rôle étant rempli avec plus ou moins d'efficacité selon les situations locales); maintien de la sécurité ou en tout cas, appel efficace aux forces de sécurité. En revanche et les propos sur ce point de nos interlocuteurs rejoignent les constats d'autres observateurs, les conflits fonciers demeurent une source majeure de difficultés devant lesquelles les communes restent impuissantes.

Quant à leur rôle d'acteurs du développement, elles semblent l'assumer de manière insuffisante. Elles restent souvent en retrait des processus de programmation, manquant d'une vision globale de leur propre développement. Elles en méconnaissent un aspect fondamental: sa traduction budgétaire, tant en ce qui touche au respect de procédures essentielles, par ex. la tenue effective de comptes administratifs, qu'en ce qui concerne le réalisme des évaluations, se satisfaisant de l'équilibre formel d'un budget, tributaire qui plus est dans des proportions non négligeables des subventions de l'Etat. Enfin, faute d'un contrôle de régularité efficient, leur gestion financière est fréquemment entachée d'irrégularités.

La décentralisation et l'aménagement du territoire

La Constitution reconnaît aux collectivités territoriales décentralisées la compétence en matière d'aménagement du territoire. La loi de 2004-001 traduit l'expression de cette volonté du constituant. En effet, la compétence de la région est reconnue en matière d'identification des axes prioritaires de la région, à l'établissement de schéma régional d'aménagement du territoire (eau et assainissement, route et électrification), à l'établissement d'un programme-cadre et/ou plan régional de développement, au cadrage et à la programmation des actions de développement d'envergure régionale, notamment, en matière d'aménagement hydro agricole, de pêche, de promotion

industrielle artisanale et commerciale, de promotion du secteur des services, et de l'élevage.

De même elle est compétente en ce qui concerne la gestion des routes, des pistes de dessertes, de ponts et bacs d'intérêt régional; à la mise en place et à la gestion des infrastructures sanitaires de type hôpital principal, hôpital secondaire, et d'infrastructures éducatives d'enseignement secondaire, à la gestion des environnements; à la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées en matière de gestion des risques et des catastrophes; à la gestion de son patrimoine propre; à la gestion du personnel relevant de ressort.

III-L'administration locale

Evaluation:

Les organes locaux fonctionnent conformément aux textes. Seuls les organes techniques ne sont pas structurés et fonctionnels partout. Le pays bénéficie d'un des systèmes de contrôle de l'Etat les plus libéraux du Continent.

Indicateurs:

3.1. *Fonctionnement des organes politiques* : ↑↑

3.2. *Qualité des organes techniques*: ⇒

3.3. *Le niveau de contrôle de l'Etat*: ↑↑

Les organes politiques

L'organe exécutif est constitué du Maire et de des adjoints au Maire en ce qui concerne les communes. Les régions quant à elles, sont dirigées par un chef de région, assisté par un secrétaire général, un Directeur de l'administration générale du territoire et un Directeur du développement régional.

Pour les communes, l'organe délibérant est le Conseil municipal ou communal. Les

Conseillers sont élus au suffrage universel direct. Pour les régions, l'organe délibérant est le Comité régional. Il est composé de :

- Parlementaires issus de la Région,
- Représentants des Maires en nombre égal à celui des égal des Parlementaires
- Représentants des opérateurs économiques et organisations de la société civile de la Région.

Les organes techniques.

Les communes souffrent d'un manque de compétence. Les représentants des projets sur le terrain constatent et « souffrent » des faibles capacités des Communes mais ils les considèrent désormais comme un « passage obligé » pour l'appui au développement local ; en particulier au travers de l'inscription des actions dans le PCD. Ils sont lucides sur l'opportunisme des Communes, leur

manque de vision communale mais aussi leur manque d'initiative. Pour autant, beaucoup de projets contribuent à un rapprochement entre la Commune et les citoyens. Les projets sont généralement conscients du manque de pérennité de l'appui apporté aux Communes.

On constate des pratiques de concertation au niveau régional comme au niveau local.

Les relations avec la tutelle

L'absence de tutelle aussi bien entre l'Etat central et les collectivités qu'entre les collectivités eux même est l'un des principes qui caractérisent les collectivités locales à Madagascar.

Les actes pris par les autorités d'une collectivité territoriale sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification aux intéressés. Ils doivent être transmis simultanément au représentant de l'Etat : c'est le principe de la non-interférence du représentant de l'Etat dans les affaires intérieures de la collectivité décentralisée.

Toutefois, des procédés pour la destitution du maire sont prévus par la loi. Le Maire et les adjoints au maire peuvent être suspendus par un Arrêté du Ministre de l'intérieur pour un temps n'excédant par un mois. La Constitution de 1998 avait redéfini le régime de contrôle des collectivités territoriales dans le cadre du transfert de compétences aux provinces.

Actuellement, le seul contrôle systématique exercé sur les collectivités territoriales est celui de légalité, effectué par le Chef de District. Les dispositions relatives au contrôle financier varient selon le type de communes

IV- Les ressources humaines

Evaluation:

Les collectivités locales manquent de personnels qualifiés. Une situation aggravée par l'absence de transfert des ressources humaines par l'Etat. La maîtrise d'ouvrage local aux collectivités locales est reconnue mais exercée avec beaucoup de difficultés.

Indicateurs:

- 4.1. La qualification des personnels: ↓↓
- 4.2. Les transferts de Ressources humaines: ↓↓
- 4.3. La maîtrise d'ouvrage locale: ⇒

L'existence et niveau de formation des principaux cadres municipaux

Le niveau d'instruction généralement limité, en dessous des compétences techniques requises pour bien faire marcher une commune.

La compétence technique des agents reste un problème majeur des majorités des Communes à Madagascar. Leurs niveaux d'instruction sont généralement limités, en dessous des compétences techniques requises pour bien faire fonctionner une commune. A cela s'ajoute les contraintes liées à l'instabilité des postes qui sont souvent affecté par le changement de mandat du maire. Ceci limite l'impact des efforts de renforcement de capacités menés à leur intention.

A quelques exceptions près les responsables communaux n'ont reçu

d'autre formation sur leurs fonctions exécutives, à la gestion des projets ou des affaires communales que celle prodiguée dans le cadre du FDC ou dans le cadre de la préparation du PCD. Le nombre d'employés varie selon les catégories des communes et leurs capacités financières. Il y a un écart important entre une Commune rurale de 2^{ème} catégorie qui emploie moins de 10 personnes et une ville comme Antananarivo qui fonctionne avec plusieurs centaines de personnes.

Le personnel des collectivités est régi par des contrats privés. Il n'y a pas encore de fonction publique territoriale à Madagascar.

La capacité en matière de maîtrise d'ouvrage

La gestion des équipements sous maîtrise d'ouvrage communal continue bien souvent d'être transférée à des comités ad hoc et/ou des privés. Les principaux transferts touchent la santé, les écoles et l'assainissement. Les Communes préfèrent souvent garder la gestion directe de la sécurité, des marchés et des ordures ménagères. Si cette formule permet de soulager la Commune de la charge de gestion, elle manque souvent de

pérennité. L'association ad hoc « suscitée » par le projet n'est vraiment viable que tant qu'elle bénéficie du soutien de ce dernier. L'identification et l'accompagnement d'associations capables d'assurer durablement une bonne gestion de certains équipements ou services communaux nécessitent du temps et un savoir faire que les projets n'ont que rarement.

V- La démocratie locale

Evaluation:

Les dernières élections communales se sont tenues sans grandes difficultés. Mais il subsiste des autorités nommées au niveau de la région. La participation citoyenne est passablement organisée malgré les réticences des autorités locales, peu disposées à rendre compte de leur gestion. Les autorités locales sont organisées en associations selon la catégorie de collectivité.

Indicateurs:

- 5.1. La fiabilité du système électoral: ↑↑
- 5.2. Le niveau de la participation politique des citoyens: ⇒
- 5.3. La consistance du mouvement municipal: ⇒
- 5.4. Transparence et redevabilité des autorités et de la gestion locale : ↓↓

La représentativité sociologique des conseils locaux

Tout citoyen, affilié à un parti politique ou non, peut librement jouir du droit de se porter candidat sous réserve du respect

des modalités consignées dans le Code électoral. Pourtant, en 2006, les autorités

régionales ont été nommées directement par le Chef de l'Etat.

Les élections au niveau des Communes se déroulent, pour les Maires des communes urbaines, au scrutin direct, et pour les Maires des communes rurales, au scrutin de liste. Pour élire le maire et les

conseillers communaux, les citoyens des villes passent deux fois dans l'isoloir et devant l'urne, une fois pour le maire et une deuxième fois pour les conseillers municipaux. Le maire nomme ses adjoints, un secrétaire général et des responsables des services techniques et financiers.

La participation locale (relation entre les organes locaux et la société civile)

Au niveau des communautés de base, chaque citoyen peut s'exprimer et participer au processus de prise de décision à travers des mécanismes comme l'Assemblée générale du Fokontany et les consultations populaires. La démocratie directe s'effectue au niveau des Fokontany et Communes mais aussi lors des votes au suffrage universel direct. La participation des citoyens aux élections varie en fonction des enjeux et du

contexte durant lequel les élections se déroulent. Généralement ce taux est plus élevé pour les élections présidentielles et un peu moins pour les municipales. Ainsi lors des élections communales de 2003, au niveau des chefs lieux des provinces, la moyenne des votants ne dépassait pas la moitié des inscrits. Seul à Tamatave, le taux de participation frôlait les 60. Dans la capitale, il n'est que 40,03%.

Tableau 2 : Taux de participation au niveau des communes des chefs lieux de province durant les élections communales de 2003

| FARITANY | NBRE BV | INSCRITS | VOTANTS | Taux Parti ^o |
|--------------|------------|----------------|----------------|-------------------------|
| TNR | 453 | 408 882 | 163 891 | 40,08% |
| ATN | 85 | 86 324 | 36 775 | 42,60% |
| FNR | 154 | 129 391 | 74 875 | 57,87% |
| MJG | 74 | 67 105 | 29 181 | 43,49% |
| TMV | 37 | 29 450 | 17 393 | 59,06% |
| TLR | 68 | 66 913 | 37 770 | 56,45% |
| TOTAL | 871 | 788 065 | 359 885 | 45,67% |

La transparence et la redevabilité dans la gestion locale

La gestion locale n'est pas transparente et les autorités locales rechignent à rendre compte de leur gestion aux citoyens. Les Maires sont souvent peu coopératifs dès lors qu'il s'agit de « droit de regard » ou de participation à la décision d'entités extérieures aux structures communales en ce qui concerne la gestion communale. La gestion des biens au niveau des communes est peu transparente sinon opaque, expliquant dans une certaine mesure, l'hésitation, voire le refus des opérateurs économiques à participer dans les réunions de prises de décisions et dans les activités de développement local.

S'en suit un manque de confiance des citoyens. La mauvaise qualité des services publics fournis, l'opacité de la gestion des biens au niveau des communes peu transparente sinon opaque, expliquant dans une certaine mesure, l'hésitation voire le refus des opérateurs économiques à participer dans les réunions de prises de décisions et dans les activités de développement. Les problèmes de moyens de communication (moyen de transport, moyens d'information, téléphone) pour les communes rurales enclavées, rendant difficile la consultation et le compte-rendu aux électeurs.

Le mouvement municipal et la coopération décentralisée

Plusieurs initiatives régionales et supra communales ont vu le jour à Madagascar ces dernières années, Association des régions de Madagascar, Association des Maires, Association des Femmes Maires, structure intercommunale (Organismes

publics de coopération intercommunale, OPCI)

En général, il s'agit d'initiatives qui partent de la base. Elles n'ont pas de statut juridique clair et disposent de moyens financiers propres très faibles. Pourtant,

surtout dans le cas des associations des élus, ces montages institutionnels plus « légers » facilitent la coopération des acteurs de la sphère décentralisée qui pourraient ne pas avoir travaillé ensemble dans des structures institutionnelles plus officielles.

L'OPCI (Organisme Public de Coopération Intercommunale) régi par le Décret 99-952 et l'association des élus à l'instar de l'Association des Femmes Elues Maires de Madagascar (FEMM) régi par l'Ordonnance 60-133.

La différence entre OPCI et association des élus c'est que la deuxième n'engage pas la collectivité mais la personne du maire ou du chef de région. Pour le cas du FEMM, les membres sont les 62 femmes maires de Madagascar. L'Assemblée Générale élit les membres du bureau selon les dispositifs prévus dans le statut de l'association. Contrairement à l'OPCI, la survie de l'association peut être affecté le changement de mandat de l'élu.

Etant donné leur caractère informel, la plupart des associations n'ont pas de ressources propres. En conséquence, la plupart des projets, à Madagascar, restent dépendants de sources de financement extérieures. Parfois cela a mis en danger la continuité des services administratifs et rendu les OPCI et les organes de planification vulnérables à des facteurs

extérieurs tels qu'un changement des objectifs d'un donateur et des intérêts des parties prenantes. Une solution à ce problème a été trouvée pour améliorer leur qualité de service par un certain nombre d'OPCI qui ont commencé à financer leurs frais généraux par des contributions régulières des collectivités locales membres.

Comme toutes entités faisant partie de la société civile, l'association des élus est un moyen pour faire des plaidoyers en faveur des membres. Elles servent souvent aussi d'interface entre eux et les partenaires dans la recherche de financement et des projets de coopération décentralisées.

Dans l'état de dénuement et d'incapacité des Communes malagasy face à leurs nouvelles responsabilités, l'intercommunalité est une réponse à soutenir sans délais. Sans cesser de renforcer les capacités communales, des expérimentations pourraient être initiées pour un accompagnement de démarches intercommunales. Il existe un début de prise de conscience des maires de l'intérêt de mutualiser ainsi les efforts. Cependant, on ne relève que très peu d'expériences d'accompagnement des OPCI qui puissent être capitalisées et partagées par les projets. Le programme ACORDS prévoit un appui à l'intercommunalité dans une seconde phase.

VI- Les Finances locales

Evaluation:

Les transferts financiers de l'Etat sont effectifs quoiqu'insuffisants. Les collectivités obtiennent de bien maigres résultats dans la mobilisation de leurs ressources propres. La part des collectivités locales dans l'économie nationale est résiduelle.

Indicateurs:

6.1. La cohérence des transferts financiers de l'Etat : ⇒

6.2. La performance dans la mobilisation des ressources locales propres: ⇒

6.3. Le poids économique et financier des collectivités locales: ⇓

Les transferts de ressources

Le système de transferts de Madagascar a été établi lorsque le pays a engagé la première phase de sa stratégie de décentralisation en 1995. Depuis lors, les communes et les districts reçoivent des transferts. Les transferts sont la bouée de sauvetage de la plupart des collectivités territoriales. Ce rôle prédominant des transferts dans l'ensemble des ressources locales vient directement du déséquilibre

structurel entre la capacité de mobilisation de ressources propres des communes et les tâches et donc les dépenses qui leur sont attribuées.

En 2001, ces transferts ont atteint 32 milliards d'Ariary soit environ 4,7 pour cent du total des recettes budgétaires :

Les six (6) provinces ont reçu chacune une subvention de 4,1 milliards en 2001 (contre 1 milliard en 2000) pour leurs

dépenses de fonctionnement pour la période de transition avant le plein exercice des provinces autonomes (prévu 2002).

Les Communes se sentent « débordées » par le transfert important de compétences sans les transferts de moyens humains et financiers nécessaires. Ils sont

généralement parfaitement lucides sur la très grande faiblesse de leurs moyens et de leurs capacités.

Si les Communes bénéficiaires apprécient la présence des projets, plusieurs maires attirent l'attention sur les Communes rurales les plus isolées « oubliées » des projets et de l'Etat.

La mobilisation des ressources locales propres

Le principal élément de recette fiscale pour la province est la taxe professionnelle (TP). Son rendement a fortement augmenté ces dernières années, mais son importance varie fortement selon les provinces, elle représente 97% des recettes de la province d'Antananarivo, 70% de celles de Toamasina et seulement 31% de celles d'Antsiranana.

Nombreuses communes urbaines possèdent une base assez stable des recettes parafiscales sur l'utilisation des domaines et des infrastructures comme les marchés, la plupart des communes rurales doivent s'appuyer sur des sources des revenus économiquement contreproductives et plus volatiles (taxe et ristournes sur les produits agricoles locaux). Certaines communes perçoivent aussi des impôts indirects sur l'eau et l'électricité ainsi que des taxes et redevances pour services rendus. Les surtaxes d'eau et d'électricité sont dues par tous les usagers ou abonnés, consommateurs d'eau et/ou d'électricité pour les usages domestiques.

Les impôts fonciers n'existent pratiquement pas dans la majorité des communes rurales de Madagascar ;

- les comptes administratifs de plus de 80% des communes rurales n'ont pas des recettes fiscales sur les fonciers,
- les rôles sur les fonciers ne sont pas disponibles depuis des années,

- la mise en recouvrement des rôles connaît un retard moyen de cinq années, les rôles en cours de recouvrement en 2006 sont ceux relatifs aux années 1999, 2000, 2001.

Les recettes totales des communes ne représentent que 3 à 4 % des recettes publiques totales ; les communes rurales en représentent 1 à 2 %. Dans les communes urbaines, les recettes propres représentent environ 75 % des recettes totales, contre 25% dans les communes rurales. La centralisation des recettes de Madagascar est plus élevée que celle de la plupart des autres pays de la région pour lesquels on dispose de données. A Madagascar, l'Administration centrale collecte plus de 98% des recettes totales, laissant aux communes 1 à 2% de ce total. Cette centralisation des recettes résulte d'un déséquilibre structurel dans la composition des recettes.

A l'échelle nationale, l'ordre de grandeur des besoins de transferts de ressources aux communes rurales de Madagascar serait de 320 millions USD pour couvrir les besoins insatisfaits de fonctionnement et d'investissement dans les trois secteurs. Un tel montant représentait, en 2001, 7% du PIB, 43% des ressources budgétaires de Madagascar et 40 fois le niveau actuel des transferts annuels vers les communes rurales.

Tableau 3 : Recettes communales 2003/2004 par type de prélèvement, en franc malgache

| Type de prélèvement | Collectivités territoriales | | | | |
|--------------------------------|-----------------------------|------------|------------------|--------------|---------------|
| | Communes rurales | | Communes urbaine | | |
| | Ramona | ambalavao | Antsirabe | Nosy-Be | Toamasina |
| Prélèvement à caractère fiscal | 30 000 000 | 12 706 590 | 4 76 9887 230 | 1 460 000 | 3 922 387 098 |
| Revenu du domaine et services | | 24 072 500 | 0 | | 378 269 143 |
| Recettes non fiscales | | 0 | 1 635 386 585 | | 3 257 748 992 |
| Total des recettes | 131 000 000 | 38 879 090 | 6 405 273 815 | 3704 000 000 | 7 658 405 233 |
| Subventions | 30 000 000 | 85662 346 | 4 565 130 530 | 296 000 000 | 2 115 890 270 |

| | | | | | |
|----------------------------------|-------------|-----------|----------------|---------------|---------------|
| ETAT | | 81482348 | 2012 578530 | | 1 500 000 000 |
| Faritany* | | 4200 000 | | | |
| Autres subventions (EPP, CSB) | | | 2 552 552 000 | | 615 890 270 |
| Total | 161 000 000 | 122641436 | 10 070 404 345 | 4 000 000 000 | 9 674 295 503 |

*Le Faritany est l'équivalent de Province

Le poids économique et financier des collectivités locales

La politique fiscale et la perception restent dans l'ensemble centralisées. L'absence de maîtrise des collectivités territoriales sur les taux des impôts handicape fortement la logique de décentralisation du fait que les collectivités n'ont aucun pouvoir d'ajustement de la fiscalité pour tenir compte des préférences exprimées par leurs électeurs. Il en résulte une faiblesse au niveau de l'économie et de la finance locale.

Les recettes totales des communes sont minimales ne représentant que 3 à 4% des recettes publiques totales ; les communes rurales en représentent 1 à 2%

Dans les communes urbaines, les recettes propres représentent environ 75 pour cent des recettes totales, dans les communes rurales, seulement 25 pour cent.

Les produits de la fiscalité propre, représentent le tiers des recettes propres des Communes Rurales, tandis que les 2/3 environ pour les Communes Urbaines. Ceci est dû à un certain nombre de facteurs dont l'inégalité des bases imposables et les capacités de recouvrement des impôts et taxes. Les communes rurales ne collectent en moyenne qu' 1USD par habitant par an.

Le haut degré de centralisation fiscale et le volume dérisoire des recettes propres des collectivités territoriales résultent d'une double causes : (i) une fiscalité globale très faible, ne représente que 9.6% du PIB (en 2001) et (ii) une part très élevée des recettes constituées d'éléments impossibles à décentraliser. Les droits de douane, l'impôt sur le bénéfice des sociétés et le TVA représentaient 78% du total des recettes.

VII- Le développement local et la lutte contre la pauvreté

Evaluation :

Les interventions des collectivités locales dans la fourniture des services aux populations sont peu visibles. Leurs moyens ne leur permettent que des interventions résiduelles dans l'appui aux opérateurs économiques locaux.

Indicateurs:

- 7.1. La capacité de planification du développement local : ↓↓
- 7.2. Le niveau de l'offre de services aux populations: ↓↓
- 7.3. L'appui aux opérateurs économiques locaux: ↓↓

L'offre municipale des services de base aux populations

Il y a des domaines dans lesquels la loi reconnaît aux communes un rôle dans les services de base aux populations. Elles interviennent en matière de nettoyage, d'assainissement etc. Le Service Municipal de Marché intervient dans l'organisation et l'entretien du marché : ouverture et fermeture du marché, prélèvement des tickets ou taxes de

marché. Elles ne réussissent pas à leurs missions en raison de l'insuffisance des moyens. Les marchés ne sont pas suffisamment nettoyés, sans électricité ni eau courante, mal abrités et trop étroits. De plus en plus, les partenaires internationaux au développement appuient les communes dans la réduction de la pauvreté.

L'appui à l'économie locale

L'étude des finances communales effectuée par la banque mondiale en 2002 montre une faible dépense par habitant. Dans les secteurs de la santé et de

l'enseignement, (i) l'investissement moyen par habitant était de moins de 1 USD et (ii) la dépense moyenne de fonctionnement par habitant était de 1.60 USD

(enseignement) et 0.65 USD (santé), pour l'essentiel en salaires (sans réaffectation possible pour satisfaire des besoins supplémentaires). Les dépenses de

fonctionnement hors solde dans les deux secteurs sociaux sont également faibles : autour de 0.35 USD par habitant.