

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO
FACULTE DE DROIT D'ECONOMIE
DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE
DEPARTEMENT ECONOMIE

Année Universitaire 2006-2007
Promotion ANDRAINA

Mémoire de fin d'études en vue d'obtention du
DIPLOME DE MAÎTRISE ès-SCIENCES ECONOMIQUES
(Option Développement)

DECENTRALISATION ET
DEVELOPPEMENT DU SECTEUR
AGRICOLE

Présenté par RAKOTOHARINIAINA Barivola

Encadré par Mr Maminavalona RANDRETSA

Date de soutenance : 07 Novembre 2007

REMERCIEMENTS

De prime à bord, je remercie Dieu tout puissant de m'avoir accordé sa grâce en m'aidant à terminer à bon terme ce travail.

Je remercie également mon encadreur, Monsieur Maminavalona RANDRETSA, de m'avoir accordé son aimable contribution à la bienfaisance de ce travail de mémoire de fin d'études.

Je tiens à remercier aussi Le Chef de département Economie Mamy Raoul RAVELOMANANA pour sa directive et tous les enseignants de la faculté DEGS qui nous ont permis d'accéder à notre niveau actuel de connaissance.

Finalement, mes remerciements à mes parents, ma famille, mes amis pour leur soutien et à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce travail

AVANT PROPOS

Madagascar est un pays à vocation agricole. Par conséquent, toute politique de développement devrait tenir compte en grande partie le développement du secteur agricole. La politique de la décentralisation évoquée dans le MAP constitue un moyen pour redynamiser ce secteur.

La politique de décentralisation, par la mise en place des collectivités décentralisées, offre beaucoup plus de responsabilité aux paysans et autres acteurs de développement locaux par sa volonté de transférer certaines prises de décision et de mobilisation des ressources. Le but est de rationaliser la prise de décision et une meilleure mobilisation des ressources.

L'objectif principal de cette recherche consiste à identifier la contribution de la collectivité décentralisée au développement du secteur agricole.

INTRODUCTION

L'économie malgache est encore une économie sous développée. Cela peut s'expliquer par le taux de croissance : 9,6% en 2003, 5,6% en 2004 et 5% en 2005. La pauvreté touche plus les zones rurales que les zones urbaines, les revenus sont très inégaux : le revenu mensuel des ménages urbains est égal au revenu annuel moyen d'un ménage d'agriculteurs. L'équilibre entre urbains et ruraux nécessite donc une amélioration des revenus dans les campagnes

La population est rurale à 80% et 85% des pauvres appartiennent au monde rural. Cependant, le secteur agricole ne contribue que 32% du PIB. La pauvreté en milieu rural ne se limite pas au faible revenu des paysans, au faible production, au retard technologique, au manque des infrastructures mais elle se manifeste aussi à la précarité, voire absence des services publics. L'Etat central n'arrive pas à répondre de manière satisfaisante à tous les besoins complexes et hétérogènes de la population et aussi à gérer de façon rationnelle les ressources publiques. Cette remarque est perçue par l'écart entre l'Etat central et la population. En effet, le monde rural est le plus victime de cette centralisation de pouvoir à cause de l'éloignement par rapport au centre de décision.

Face à cette situation, La « vision commune pour Madagascar et ses régions », rendue publique en Décembre 2004 par le Président de la République sous la devise « Madagascar naturellement », propose une dynamique de croissance forte et durable, qui repose sur la nature et l'agriculture, et a pour objectif la réduction de la pauvreté en particulier dans le monde rural.

Le gouvernement malgache actuel a élaboré plusieurs programmes afin de parvenir à un développement rapide et durable du pays en se fondant sur un développement à la base. La meilleure réalisation de cet objectif implique une participation effective de chacun au processus de développement. Cette participation ne peut se concrétiser que par une décentralisation effective.

Le territoire national doit être découpé afin de mieux cerner les problèmes et de maximiser les efforts entrepris. Dans cette analyse, la question centrale est de savoir comment cette politique contribue-t-elle à développer le secteur agricole malgache. L'objet de cette analyse consiste donc à voir l'objectif de la décentralisation, ses avantages et ses inconvénients en matière de développement rural.

Décentralisation et développement du secteur agricole

Ce travail se divise en deux grandes parties. Dans une première partie sont en effet abordées les questions relatives à la décentralisation territoriale. Dans une seconde partie, l'accent est mis sur l'analyse des impacts de quelques projets de développement entrepris par la commune rurale d'Itaosy. Dans la première étape, on a interviewé un responsable de la commune concernant les projets qu'ils ont entrepris pour le secteur agricole. Dans l'analyse d'impacts des projets communaux, on a fait des interviews auprès des quelques agriculteurs et de chefs Fokontany de la commune en vue d'apprécier les impacts des projets communaux dans le développement de l'agriculture. Puis, quelques pistes de réflexions sont émises pour améliorer l'efficacité des communes rurales pour la réalisation de leur stratégie de développement

PARTIE I

*CONCEPTS ET DEFINITIONS DE LA
DECENTRALISATION TERRITORIALE*

CHAPITRE I : La décentralisation et la collectivité territoriale

L'objet de cette première partie consiste tout d'abord à présenter les notions qu'il faut analyser en parlant de la décentralisation. C'est aussi dans cette analyse qu'on va aborder le lien entre la politique de la décentralisation et le développement du secteur agricole

Contrairement au développement national de l'Etat central, le développement local fait appel à une redéfinition du territoire qui limite le pouvoir local et le champ d'intervention d'une politique de développement. Ainsi, la politique de la décentralisation convoite à mettre une politique de développement convenable et propre pour chaque territoire.

1.1 Notion de développement local

Le concept du développement local est aussi appelé développement à la base. Il est recommandé dans les pays en développement en complémentarité des politiques macro-économiques et des projets. On définit la localité comme une unité de développement. Cette localité est l'objet de définition de l'aménagement du territoire.

1.1.1 L'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire, en économie, le « territoire » désigne le siège géographique des activités humaines. La population qui occupe cet espace procède spontanément à son organisation, en fonction de paramètres naturels (relief, climat), culturels (traditions, cultes), militaires (défense) et économiques (production, échanges). L'aménagement du territoire consiste à modifier et optimiser cette répartition des individus et de leurs activités dans un souci d'équilibre géographique et d'efficacité économique. Le rôle de l'État y est prépondérant.

Dans une économie industrialisée, la concentration géographique des activités est un processus courant : l'industrie appelle en effet l'industrie. Afin de réduire les coûts de transport, les entreprises s'implantent souvent près des zones de matières premières, sur les grands axes de communications ou près des grands centres urbains. Sur un plan social, cette concentration des activités crée une inégalité géographique devant l'accès à l'emploi, entraînant des migrations qui dépeuplent certaines régions surtout rurales et conduisent d'autres au surpeuplement. Sur un plan politique, elle remet en question la cohésion nationale. Pour éviter de tels risques, il est nécessaire de mettre en place les conditions du développement économique, démarche impliquant un rééquilibrage géographique des activités et le désenclavement des régions les plus isolées et les moins favorisées. Cette politique d'aménagement repose dans les pays industrialisés sur deux grands axes : incitations financières (avantages fiscaux, subventions) et financement d'infrastructures (réseau de transport, services publics, etc.).

1.1.2 Le développement territorial

Etant donné la nature hétérogène de la pauvreté rurale et ses attributs (par exemple : les différences quant à l'accès aux biens, les caractéristiques familiales, le contexte individuel, les spécificités régionales...) les solutions pour sortir de la pauvreté rurale sont aussi variées. Par conséquent, des programmes de développement rural et les stratégies de combat contre la pauvreté rurale devraient être conçues en fonction des exigences spécifiques de façon à pouvoir répondre à ces besoins locaux hétérogènes. A la lumière de ces antécédents, l'échec de plusieurs projets de développement rural depuis les années 70 est sans doute associé, outre le fait qu'ils n'ont pas tenu compte de l'hétérogénéité au niveau de la communauté et une capacité locale inadéquate, ainsi qu'une centralisation excessive de la prise de décision, qui est la source commune de mauvaise affectation des ressources induites par des facteurs politiques. Cela implique qu'il faille non seulement considérer l'hétérogénéité des pauvres, mais aussi les encourager réellement à participer de façon active l'identification de leurs besoins et à s'organiser eux-mêmes pour pouvoir exercer une pression efficace pour que ses

besoins soient satisfaits. En d'autres termes, un objectif central de toute stratégie d'atténuation de la pauvreté rurale devrait consister à encourager les pauvres, au sein des communautés, à créer le capital social de base qui leur donne une voix politique collective et leur serve d'assise pour participer à la gestion de leurs propres efforts de développement local.

1.2 Les collectivités territoriales : base de développement

Le terme « collectivités territoriales » renvoie aux instances de l'administration qui ne dépendent pas hiérarchiquement de l'administration centrale pour remplir les fonctions qu'elles ont autorité à exercer de façon autonome.

A Madagascar, aux termes de la constitution révisée, les deux niveaux de collectivités territoriales décentralisées sont la commune et la région. La mise en place de la Région a été prévue par la Constitution de 1992. Depuis 1995, la commune est la structure de base de la politique de décentralisation à Madagascar. Elle sert désormais de structure administrative de proximité.

Cette proximité administrative sert surtout à enrayer l'écart entre le pouvoir décisionnel et la population locale dans le but d'utiliser de manière rationnelle les ressources et aussi dans le but d'avoir une stratégie de développement adéquate au contexte local. La collectivité définit la stratégie de développement local et fixe les moyens d'y parvenir.

1.2.1 La décentralisation : un mandat politique

La décentralisation est une volonté politique qui ne se limite pas uniquement sur le transfert des fonctions et des ressources entre les différents niveaux de l'administration, depuis les institutions centrales vers les institutions locales. De plus en plus souvent, elle concerne également le transfert de processus de décision et des ressources. On parle ici plutôt de la décentralisation politique référant aux

mécanismes de Constitution qui prévoient un partage des compétences législatives entre plusieurs paliers de l'Etat.

En effet, la décentralisation politique vise à conférer aux citoyens ou à leurs élus plus de pouvoir de décision. Cette démarche permet aux citoyens de connaître les élus locaux et permet également aux élus de mieux connaître les besoins et les aspirations de leurs électeurs.

Ainsi, en plus des communes, avec la mise en place effective des 22 régions, le Gouvernement entend-t-il renforcer le processus de décentralisation. En effet, avec la disposition, à différents niveaux, de structures démocratiques, il peut être auguré une meilleure participation de la population au processus décisionnel, une adhésion et une appropriation des initiatives de développement et un meilleur contrôle de la population sur l'administration publique.

Les personnes responsables des collectivités territoriales peuvent, selon les cas, être élues localement ou bien rémunérées par l'administration centrale. Mais le terme de collectivités territoriales tend de plus en plus à être associé à l'existence d'un processus démocratique de sélection.

Il est en outre important de ne pas confondre les instances locales de l'administration centrale et les administrations des collectivités territoriales. Même si ces deux administrations opèrent sur une même circonscription administrative, leurs modes de fonctionnement sont généralement différents. Les premières sont comptables de leurs actes devant les dirigeants politiques de l'administration centrale, les secondes devant les dirigeants politiques des collectivités territoriales.

1.2.2 La décentralisation : une nouvelle dynamique territoriale

La décentralisation peut revêtir deux formes principales. La première intéresse les collectivités locales et est qualifiée de décentralisation territoriale. Dans ce cas, les habitants de la commune ou de la région règlent leurs affaires administratives par l'intermédiaire de leurs représentants élus (le conseil municipal et son maire, les conseils généraux et régionaux avec leurs présidents).

La seconde forme de décentralisation consiste dans la décentralisation technique ou encore fonctionnelle, voire par services. Elle correspond à la formule de l'établissement public (école, hôpital). Généralement rattachées à une collectivité publique dont elles constituent un prolongement, ces personnes morales de droit public, distinctes de l'État et des collectivités territoriales, sont soumises au principe de spécialité. Elles ont une vocation spéciale, limitée à la gestion du service qui leur a été confié. Bénéficiant d'une autonomie administrative, ces établissements publics disposent d'organes propres (conseil d'administration, directeur), sont dotés d'un budget autonome, peuvent introduire des recours en justice, ou encore recevoir des dons et des legs en relation avec leur spécificité. Ils sont toutefois soumis à un contrôle dit « de tutelle », exercé par la collectivité de rattachement. S'exerçant sous le contrôle du juge, la tutelle peut ne porter que sur la légalité du comportement de l'autorité décentralisée ou bien encore sur l'opportunité des mesures prises.

De plus, la dynamique du développement local consiste à développer la capacité d'auto développement de la CTD.

Le partenariat et la contractualisation seront aussi favorisés pour que la CTD soit un partenaire valable pour son propre développement.

1.2.3 La population locale : acteur essentiel du développement territorial

L'un des objectifs visés par la mise en place des CTDs est la création d'une nouvelle forme de citoyenneté qui incite la population à participer davantage à la vie publique et surtout à être responsable et acteur de développement de leur territoire.

Avec la mise en place de structures des élus démocratiques au niveau des CTDs, il est attendu une plus large participation des citoyens dans le processus de prise de décision. Toutefois, dans la pratique, le vote démocratique ne semble pas suffisant pour garantir une participation effective. Plusieurs autres conditions sont

nécessaires. Ainsi, les citoyens se doivent d'être informés sur les principaux aspects de l'administration de la collectivité.

Avec les liens plus étroits entre la population locale et les collectivités locales, l'approche participative est facile à œuvrer. Pour pouvoir adopter une approche participative, un certain nombre de conditions doivent être remplies. Les autorités décentralisées doivent s'approprier la démarche et accepter d'assurer la planification et la coordination des différents services. Au-delà, elles doivent jouir d'un minimum de latitude et d'autonomie pour répondre aux demandes de la base. Les services techniques doivent avoir un minimum de capacité d'exécution. Quand les structures de base les plus élémentaires ne sont pas opérationnelles, il est nécessaire de renforcer les capacités de gestion et de mobiliser un minimum de moyens. Par contre, lorsque ces moyens sont réunis, l'approche participative permet d'orienter et d'optimiser leur utilisation.

1.2.4 Les CTDs : base de l'élaboration des stratégies de développement

Les collectivités territoriales jouent un rôle manifeste pour l'élaboration de leur stratégie de développement. Elles devraient assurer le processus participatif (atelier, conférence, enquête...) pour l'identification des besoins réels de la localité, des éventuelles contraintes et obstacles à la réalisation d'un tel projet de développement. L'élaboration de cette stratégie nécessite la participation de toutes les forces vives de la localité pour une meilleure appropriation.

Auparavant, pratiquement tous les projets de développement intégrés dépendaient des bailleurs de fonds. Aujourd'hui, tout le monde reconnaît que la mise en place d'une approche participative ne peut dépendre des bailleurs de fonds : il faut programmer les activités de développement quelques soient les partenaires. La présence d'un ou de plusieurs bailleurs de fonds accroît considérablement la capacité des services à répondre aux demandes de la population locale, mais même en leur absence, il est important que les services (publics ou privés) programment leurs activités en fonction de la demande de la population locale et que toutes les forces vives de la localité se concertent sur ce qu'elles estiment être les problèmes et actions prioritaires.

Décentralisation et développement du secteur agricole

Les approches adoptées dans le passé, tels que les projets de développement rural intégré (PDRI), bien que fondées sur le besoin d'opérations plus localisées, ne sont pas parvenues à faire participer les pauvres de manière suffisante ni à créer le capital social local. L'expérience dans un nombre croissant de pays en développement indique que les programmes de développement décentralisé de façon adéquate et assortis d'une démarche parallèle visant à encourager la participation et l'autonomie au niveau de la prise de décision au sein des communautés locales peuvent se traduire par de réelles capacités à obtenir de meilleurs résultats en matière de développement local

CHAPITRE II : Problèmes liés à la mise en œuvre de la décentralisation

Même si l'Etat central est conscient sur la mise en œuvre de la décentralisation pour rendre plus efficace la politique de développement, à côté, certains problèmes persistent et qui font bloquer l'effectivité totale de la décentralisation.

2.1 Problème d'ordre financier

La mise en place des collectivités décentralisées nécessite d'énormes moyens humains, techniques, et surtout financiers. En effet, il va falloir en premier mettre en place les infrastructures nécessaires au fonctionnement de ces collectivités (exemple : bâtiments, mobiliers de bureau, véhicules de services...). Il y a aussi le personnel qui assure le fonctionnement des services de la collectivité qu'il faut rémunérer par les ressources de la collectivité et tout ça sans parler des autres dépenses qui sont toujours propres aux CTDs. Ces ressources peuvent prendre la forme d'impôts d'Etat transféré aux collectivités. Ainsi, au budget de l'Etat est prévue une dotation générale de décentralisation répartie entre collectivité. De même, des subventions sont accordées dont les dotations globales d'équipement ou de fonctionnement. Le transfert des charges et compétences s'est évidemment accompagné d'un transfert de ressources pour permettre aux collectivités de mettre en œuvre leurs politiques respectives.

Le système de transfert 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. Le système a étendu en 2000 pour inclure les provinces autonomes nouvellement créées. En 2001, ces transferts ont atteints 160 milliards de FMG soit environ 4,7% du total des recettes budgétaires de l'année.

-Les 6 provinces autonomes ont reçu chacune une subvention de 41 milliards en 2001 contre un milliard en 2000, pour leurs dépenses de fonctionnement pour la

Décentralisation et développement du secteur agricole

période de transition avant le plein exercice des provinces autonomes en 2002. Un nouveau système de transfert, prenant en compte le transfert des responsabilités aux provinces et comportant une égalisation des provinces, par le biais d'un fonds de solidarité, avait été envisagé par le précédent gouvernement.

-Les 111 districts ont reçu chacun un transfert annuel de 406 millions depuis 1995 pour soutenir les investissements locaux. En 2002, ce transfert a été programmé mais pas exécuté. Un comité de direction, le comité local de développement (CLD) présidé par le député et le sous préfet gère cette subvention. Cette disposition est assez atypique car elle ne vise pas une administration décentralisée mais un niveau de l'administration centrale. Avec le budget 2003, cette subvention a été éliminée et en partie affectée aux communes.

-Les 1557 communes reçoivent quatre transferts différents par an : un transfert additionnel de subvention forfaitaire est destiné à couvrir les dépenses de fonctionnement, deux subventions conditionnelles d'un montant inférieur financent les travaux d'entretien des établissements scolaires et sanitaires, et une subvention conditionnelle est délivrée pour payer le secrétaire de l'Etat civil, qui assure les fonctions administratives au nom de l'Etat général. En 2002 ; le transfert moyen se montait à 64 millions, se répartissant en 50 millions pour les communes rurales et 445 millions pour les urbaines.

Les transferts vers les CTDs représentent donc pour l'Etat une charge importante.

Cependant, les subventions accordées aux CTDs par l'Etat restent toujours dérisoires. L'étude de la Banque mondiale en 2004 a montré que, pour les communes rurales, la part des transferts dans la recette communale est de 53 pour cent tandis que 28 pour cent. Par exemple, la commune rurale d'Anjeva Gare, en 2006, seulement 10% des programmes proposés dans le PCD sont réalisés, compte tenu que les recettes n'arrivent pas à couvrir les dépenses. L'équilibre entre les dépenses et les recettes n'étant pas respectés. En effet, des lacunes budgétaires ont été donc constatées dans la commune. Pour combler ces manques, la commune doit recourir à des financements externes, entre autres : les dons, legs.... Assurément, la raison financière est l'une des raisons de la suppression des six provinces car une décentralisation à trois niveaux va

Décentralisation et développement du secteur agricole

coûter trop cher pour un pays qui dépend des aides budgétaires pour assurer la mise en œuvre des programmes étatiques.

Un autre problème pour la mise œuvre de la décentralisation est la centralisation fiscale. La centralisation des finances publiques de Madagascar est encore accentuée. Les services de l'Etat collectent plus de 97 pour cent des recettes totales. Les communes ne représentent que 2 à 3 pour des recettes totales, sur lesquelles près de la moitié est attribuable aux communes urbaines. Les communes rurales ne collectent, ne collectent qu'un dollar par an et par habitant.

Le haut degré de décentralisation fiscale et les volumes dérisoires des recettes propres des collectivités territoriales résultent d'une double cause : une fiscalité très globale, ne représentant que 9.6 pour cent du PIB (en 2001) et une part très élevée de recettes impossibles à décentraliser ou qui ne devra pas l'être. Ainsi, par exemple, les droits de douane, l'impôt sur les bénéfices des sociétés et la TVA représentaient 78 pour cent du total des recettes en 2001.

La centralisation fiscale se traduit aussi par une forte de centralisation des dépenses publiques, bien que des mesures aient été prises pour déconcentrer l'exécution de dépenses à la fin des années 90. Au total, les administrations centrales gèrent et exécutent 80 pour cent du total des dépenses publiques. Les dépenses déconcentrées (10 pour cent) sont exécutées par les administrations déconcentrées des ministères d'exécution, surtout dans le secteur social. Les dépenses de fonctionnement sont plus déconcentrées que celles d'investissement, qui sont presque entièrement exécutées par les administrations centrales. Les dépenses décentralisées représentent 4 à 5 pour cent du total, sur les quels les transfert de l'Etat central aux collectivités territoriales représentent 3 pour cent, tandis que seulement 1 à 2 pour cent est attribuable aux recettes propres des collectivités territoriales.

2.2 Problème d'ordre technique et institutionnel

Il est important de ne pas confondre décentralisation et déconcentration ; la différence essentielle entre les deux notions est d'ordre politique, et tient au statut des organes qui bénéficient de la redistribution du pouvoir. Dans le cas de la décentralisation, on l'a vu, ces organes ont leur identité propre et disposent d'une véritable autonomie vis-à-vis de l'État.

En revanche, dans le cadre de la déconcentration, les organes qui bénéficient de certaines compétences ne sont que les agents du pouvoir central. L'autorité déconcentrée est donc sous la dépendance d'un supérieur hiérarchique aux ordres duquel elle doit se conformer, et qui détient le pouvoir d'annuler ses décisions. La déconcentration ne constitue donc qu'un mode pratique d'aménagement de la centralisation. Nommés par le pouvoir central, les acteurs de la déconcentration restent donc subordonnés à l'autorité de l'État.

Entre ces deux organes, il faudrait bien définir les attributions de chacun en évitant notamment les actions parallèles d'administrations locales juxtaposées.

La redynamisation du développement, en créant un environnement institutionnel favorable à la participation effective de la base aux actions de développement et une utilisation efficiente et rationnelle des ressources, demeure le souci principal de la politique de décentralisation. Dans le chapitre suivant, on va voir de près ce que cette politique apporte au développement du secteur agricole.

CHAPITRE III : La décentralisation et le développement du secteur agricole

La mise en place de la collectivité décentralisée entend garantir la proximité des services administratifs et surtout assurer des programmes de développement plus appropriés au contexte local.

3.1 Avantages

Bon nombre d'avantages peuvent être attendus par la mise en place de la politique de décentralisation sur le développement du secteur agricole.

3.1.1 Services de proximité assurés

Le problème du monde rural ne se résume pas seulement dans la faible production et du revenu mais aussi dans l'absence et la précarité de prestation des services publics.

Dans le système centralisé, on accuse des lenteurs et de lourdeurs des processus administratifs. Désormais, avec le système décentralisé, on pourrait espérer un nouvel service de proximité par le biais de la mise en place des administrations publiques au niveau des CTDs. Les bénéficiaires de ce service de proximité ne sont pas seulement les populations locales, il crée aussi un environnement favorable pour les gens qui voudraient investir en facilitant les procédures à suivre pour leur investissement. L'autorité locale par ses compétences peut procurer les services pour tel ou tel investissement.

3.1.2 Aspirations réelles de la population identifiées

On mesure ainsi les enjeux de la décentralisation. Certes, il s'agit de rapprocher les centres décisionnels des administrés, et d'augmenter ainsi la pertinence des décisions prises, fondées sur une meilleure connaissance du terrain, en évitant les erreurs dues à l'ignorance des données propres à la vie locale. Ici, les informations et la démarche participative sont très importantes pour la prise de

Décentralisation et développement du secteur agricole

décision dans le but de répondre les besoins réels des populations locales. L'information joue donc un rôle crucial pour l'élaboration du projet ou plan développement. Vu la proximité des décideurs par l'intermédiaire des élus de la collectivité, l'information est plus concise et plus sûre. Cela permet de réduire la mauvaise allocation des ressources et aussi de responsabiliser les populations sur les actions engagées. Si ces dernières connaissent des problèmes, toutes les entités de la collectivité sont responsables et ça facilite une telle réorientation ou réorganisation du projet.

Les priorités déterminées par les communautés indiquent ce qui doit être retenu pour la planification à l'échelle de la commune ou de la région, non seulement pour chaque secteur mais aussi pour l'importance relative des secteurs dans l'ensemble du programme de développement. Dans certaines zones, les problèmes d'infrastructures sont perçus par les villages comme plus urgents, dans d'autres, ce sont ceux de l'éducation ou de la santé. Ainsi émerge une combinaison de planification intersectorielle (ou une planification intégrée du développement rural) avec des programmes de travail spécifiques pour chaque secteur.

3.1.3 Responsabilisation des producteurs

La mise en place d'un environnement propice en décentralisant certains services prioritaires favorise l'accroissement de la production. Cela peut s'expliquer par la construction des infrastructures locales, la facilité des procédures administratives et aussi la recherche de partenariat menée par l'autorité locale. Les producteurs ont donc intérêt à augmenter leur production puisque la collectivité décentralisée met en place un cadre favorable pour leur investissement.

Pour une facilité de coopération entre les CTDs et les paysans, l'élaboration des associations paysannes et de groupement des paysans est la meilleure façon de mener des actions collectives pour les paysans. Ces actions concernent la recherche des financements, l'approvisionnement des intrants agricoles (engrais, semences, outils...), la vulgarisation des techniques agricoles...

Les paysans sont donc incités à adhérer dans ces organisations parce que les partenaires en exigent et elles facilitent aussi la contribution des CTDs de manière indirecte par la recherche des partenaires ou de manière directe par l'offre des services agricoles (distribution des intrants agricoles, la formation...)

3.1.4 Programme de développement ciblé

Dans la politique de décentralisation, l'aménagement du territoire peut être considéré comme le volet spatial de la planification. Il est fondé sur des logiques sectorielles de la filière. Le programme de développement ciblé amène à dire que toutes forces déployées pour le développement local soient axées vers la où la localité dispose des potentialités économiques. A Madagascar, avec les différents climats et reliefs, coutumes et habitudes, il importe de placer et renforcer cette initiative de la localité à tracer leur programme de développement convenable au contexte local. A l'égard de la diversité des potentialités économiques, les approches sectorielles – c'est-à-dire les programmes sectoriels conçus et exécutés au niveau local et visant à la réalisation d'objectifs clés pour la croissance en général et la réduction de la pauvreté – sont considérées comme les tremplins les plus efficaces pour la poursuite d'objectifs sectoriels

Quel que soit le modèle de décentralisation adopté, l'approche sectorielle doit contribuer au renforcement des capacités locales. Il faut apporter un appui aux agents locaux, d'une part, pour les aider à mieux comprendre et à soutenir le processus de l'approche sectorielle, et d'autre part, pour renforcer leur capacité (participative) sur les plans de la planification, de la budgétisation, de la gestion financière et de l'établissement de rapports. L'expérience d'un certain nombre de pays donne à penser que les efforts visant à promouvoir la prestation de services d'appui agricole par des institutions ne relevant pas des pouvoirs publics sont fortement limités par la faiblesse des capacités du secteur privé et des ONGs dans les zones rurales; le renforcement de leur capacité de répondre aux besoins des paysans doit aussi entrer dans la stratégie, basée sur l'approche sectorielle, de renforcement du processus de décentralisation.

3.1.5 Ressources locales valorisées

De manière habituelle, dans le domaine économique, toutes les couches de la population apportent leur contribution, qui pour lutter contre la pauvreté et satisfaire les besoins fondamentaux, qui pour réaliser leurs potentialités. Ainsi des activités spécifiques ont été menées pour la création et le développement des petites et micro entreprises. Ce sont ces petites entreprises, qui favorisent l'émergence d'un tissu économique sur l'ensemble du territoire rendant possible la valorisation de ses ressources, et qui créent un grand nombre d'emplois rémunérateurs, susceptible d'améliorer le climat social, non seulement dans la capitale mais particulièrement en milieu rural.

Dans cette valorisation des ressources locales entre en jeu la promotion des initiatives locales. La participation de la population locale sur la mise en place de la politique de développement local fait naître un sentiment d'être acteur et responsable mais non pas spectateur du développement.

Par ailleurs, les collectivités décentralisées peuvent prendre la décision d'exploiter les ressources naturelles locales qui auparavant avec la politique centraliste n'ont pas été valorisées, ni exploitées au bénéfice de la population.

3.1.6 Appropriation de la population de leur développement

Un grand avantage de la décentralisation devrait être la possibilité de réduire les coûts de diverses manières. Si les populations se rendent compte que les projets correspondent davantage à leurs besoins et que c'est leur argent que l'on dépense, il est fort probable qu'elles contrôleront de plus près aux dépenses et à une utilisation efficace des ressources et surtout participeront délibérément à la bonne réalisation des dits projets.

Il apparaît donc que le processus de décentralisation, quand il est géré de manière rationnelle et bien réfléchi, est susceptible de renforcer la gouvernance locale, et de créer un environnement propice au développement.

3.1.7 Ressources financières de la localité affectées aux investissements locaux

Le transfert des charges et compétences s'est évidemment accompagné d'un transfert de ressources pour permettre aux collectivités de mettre en œuvre leurs politiques respectives. Ces ressources peuvent prendre la forme d'impôts d'État transférés aux collectivités. Ainsi, au budget de l'État est prévue une dotation générale de décentralisation répartie entre collectivités. De même, diverses subventions sont accordées, dont les dotations globales d'équipement (que les collectivités sont libres d'employer comme elles le souhaitent) ou de fonctionnement.

Par ailleurs, il est évident que la participation au paiement des impôts reste non incitative tant que leurs affectations ne seront pas transparentes. Ainsi ce phénomène est-elle renforcée par l'idée selon laquelle les personnes ayant payé l'impôt ne bénéficie pas d'aucune prestation.

Avec la décentralisation financière, la collectivité décentralisée perçoivent les impôts et les affectent aux investissements locaux. En effet, cette nouvelle utilisation des ressources financières peut convaincre la population locale à acquitter leurs impôts. De plus, on peut remarquer, d'après l'étude de la Banque Mondiale auprès de quelques communes, que ces dernières sont beaucoup plus efficaces dans la collecte des recettes locales que ne le sont les agents des administrations déconcentrées. Bien que les agents déconcentrés et centralisés soient officiellement chargés de la collecte de la majorité des impôts, taxes, redevances et droits locaux, ils ne parvenaient à collecter que 30% des recettes locales dans les communes de l'échantillon étudié. Par contre, les recettes directement perçues par les communes (surtout droits administratifs et certaines taxes agricoles) représentent près de 70% du revenu propre des collectivités locales

3.1.8 Textes réglementaires adaptés au contexte local

La mise en œuvre de la décentralisation suppose que les collectivités soient dotées de la personnalité juridique. Elles jouissent d'une réelle autonomie à l'égard du pouvoir central. On rencontre parfois, avec le système centralisé, l'inadéquation des textes réglementaires aux circonstances locales. En plus, la formalité à suivre est lourde pour prendre une certaine disposition. Ce processus est coûteux et prend beaucoup de temps. Maintenant, le système décentralisé offre beaucoup plus de droit aux collectivités à fixer de manière légale une certaine disposition qui pourrait favoriser l'épanouissement du développement en fonction de la situation locale. Tout cela a permis aux autorités responsables locales de jouer un réel rôle de coordination entre les structures qui sont sur place. Les responsables ne peuvent assurer une organisation harmonieuse et une synergie des interventions des ONGs, projets, structures privées et services étatiques que s'ils sont effectivement autorisés à prendre leurs propres décisions

On peut donc estimer que la décentralisation est mise en œuvre dès lors que la loi accorde, à des organes élus par une collectivité personnalisée, un pouvoir de décision sur les affaires locales.

La question de la décentralisation est d'une importance particulière pour le secteur agricole et exige que les approches et les stratégies soient individualisées localement afin de tenir compte des caractéristiques locales; elle place les gouvernements face à un défi politique, technique et administratif complexe, et une forte capacité de gestion est indispensable pour faire avancer ce processus. Cependant, les objectifs visés de la politique de décentralisation connaissent encore des blocages sous plusieurs aspects. Et c'est ce que nous allons essayer de mettre en lumière, pour la suite, les obstacles qui empêchent l'effectivité de la politique de décentralisation.

3.1.9 Le paradigme de la décentralisation

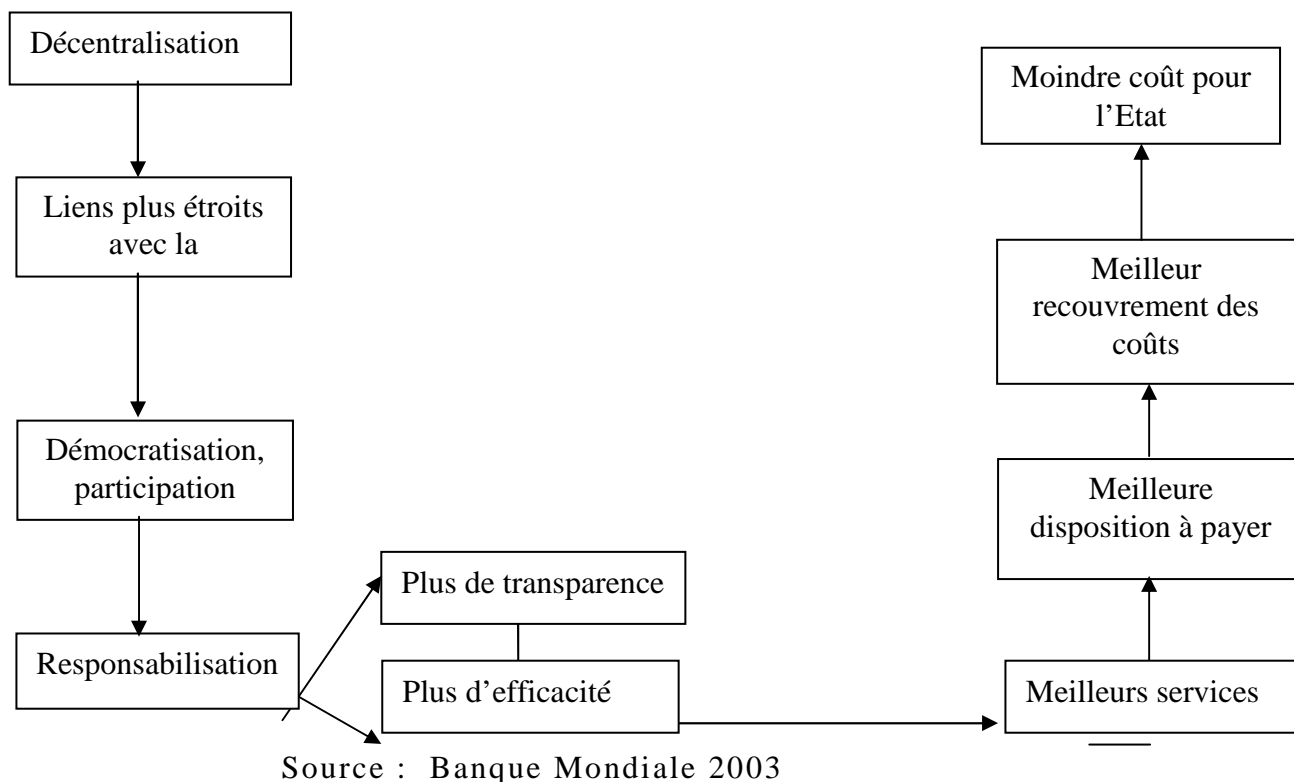
Lorsqu'un gouvernement est librement élu par la population, on peut en effet s'attendre à ce que les liens entre les élus au pouvoir et leur électorat soient

Décentralisation et développement du secteur agricole

d'autant plus forts qu'on s'adresse à un bas niveau de la structure gouvernementale. Le débat politique devrait, par conséquent, porter sur des problèmes locaux et être finalement beaucoup plus accessible aux électeurs. La relation plus étroite entre citoyens et hommes politiques et le caractère plus concret de débat politique devraient en outre renforcer l'obligation des dirigeants à rendre des comptes à ceux qui les élisent. Ce mouvement devrait donc contribuer à :

- changer la structure des dépenses publiques en ce qui concerne la combinaison d'activités qui reçoivent une aide publique et la distribution géographique de ces dépenses sur l'ensemble du territoire national ;
- accroître la transparence des processus de décision ;
- améliorer la quantité et la qualité des services offerts ;
- renforcer la disposition à payer de ceux qui bénéficient de services à la fois meilleurs et plus fiables ;
- améliorer le recouvrement des coûts et faciliter le collecte de fonds auprès d'autres sources que l'administration centrale ; et
- réduire très probablement les dépenses globales de l'Etat.

L'ensemble de cette analyse peut être synthétisé à l'aide du diagramme suivant



3.2 Obstacles

3.2.1 Insuffisance des moyens et personnels administratifs

La décentralisation n'est cependant pas une fin en soi; elle doit plutôt constituer un moyen de développer des services efficaces, réceptifs et induits par la demande et en particulier de faire en sorte que les services publics rendent davantage de comptes, sur le plan local, aux populations rurales pauvres.

La question centrale est donc celle de l'autonomisation et celle de la dotation des populations rurales pauvres. Il faut leur donner les moyens de développer les compétences, les savoirs, la confiance et l'organisation dont elles ont besoin pour participer au processus politique local et leur attribuer des moyens financiers pour assurer les services sociaux de base. Dans ces deux problèmes, la zone rurale étant très vulnérable.

Quant aux personnels administratifs, on constate une insuffisance de personnels notamment dans le service du domaine, la vulgarisation agricole et la sécurité publique.

La propriété foncière reste une source de conflit entre les paysans et un risque pour ceux qui l'exploitent. La principale raison est l'absence du service foncier pour rendre légal la propriété foncière. Ces maux et l'insécurité handicapent parfois la production et l'investissement.

Le secteur public a investi dans les recherches agricoles en s'appuyant sur l'emploi conjoint de semences, fertilisants, traitements chimiques, outils améliorés et nouvelles pratiques culturales. Cependant, cette politique n'apporte pas ses fruits parce que la diffusion auprès des collectivités nécessite des personnels

L'insuffisance des moyens, du personnel administratif qualifié font également la précarité de service public au milieu rural.

La responsabilisation des collectivités territoriales décentralisées devrait pouvoir amener une meilleure affectation des ressources, un allègement des procédures pour un meilleur accès aux services publics et aux moyens de production et une meilleure sensibilité aux conditions et besoins de la population rurale.

3.2.2 Incompétence des décideurs politiques locaux

Il faut apporter un appui aux agents locaux, d'une part, pour les aider à mieux comprendre et à soutenir le processus de l'approche sectorielle, et d'autre part, pour renforcer leur capacité (participative) sur les plans de la planification, de la budgétisation, de la gestion financière et de l'établissement de rapports.

L'expérience d'un certain nombre de pays donne à penser que les efforts visant à promouvoir la prestation de services d'appui agricole par des institutions ne relevant pas des pouvoirs publics sont fortement limités par la faiblesse des capacités du secteur privé et des ONGs dans les zones rurales; le renforcement de

leur capacité de répondre aux besoins des paysans doit aussi entrer dans la stratégie, basée sur l'approche sectorielle, de renforcement du processus de décentralisation. Cette incompétence menace la gestion du denier public mais surtout la planification du développement du territoire car désormais l'orientation générale de la politique de développement est entre la main de la collectivité.

3.2.3 Ineffectivité de la décentralisation financière

D'après l'étude menée par la Banque Mondiale en 2003, les services fiscaux de l'Etat collectent plus de 97 pour cent des recettes totales. Les communes ne représentent que 2 à 3 pour cent des recettes totales, sur lesquelles près de la moitié est attribuable aux communes urbaines. Les communes rurales ne collectent, en moyenne, qu'un dollar américain par habitant et par an. Ce constat permet de mesurer combien la décentralisation financière a été effective. L'effet de cette politique centriste fait un blocage sur l'accomplissement des projets et services de la collectivité. Ce qu'il faudrait faire, c'est de procéder par étape et le plutôt possible le transfert de compétence aux collectivités décentralisées en matière de collecte des impôts afin que ces collectivités puissent financer leur propre développement. De plus des mesures d'accompagnement devraient être prises par l'Etat pour la meilleure gestion de ces ressources financières.

3.2.4 Insuffisance des ressources financières

La dynamique du développement pour chaque collectivité se différencie à cause de la disposition des ressources et des infrastructures. Les bailleurs de fonds et ONG exigent l'apport du bénéficiaire sur les travaux qu'ils entendent à entreprendre. La capacité financière pour faire face à cela n'étant pas la même pour chaque CTD. Il y a des CTDs dont disposent davantage des ressources financières par le biais de l'utilisation de l'infrastructure et de l'exploitation locale. Le problème se réside donc dans l'incapacité de certaines CTDs à trouver de l'argent pour leur apport pour bénéficier du projet de développement financé par

Décentralisation et développement du secteur agricole

ses partenaires. En outre, la décentralisation peut accentuer les inégalités naturelles entre collectivités riches et pauvres (selon les atouts respectifs dont elles disposent : localisation géographique et densité des réseaux de transport, niveau de développement industriel, ressources naturelles) et faire obstacle à une politique efficace d'aménagement du territoire.

Ensuite vient le problème qui suppose que le projet, pour une collectivité suffisamment équipée en infrastructure, est axé plutôt vers le domaine plus promoteur de développement tandis que pour les collectivités moins retardées, leur projet se concentre surtout dans la construction des infrastructures. Ainsi, au budget de l'État est prévue une dotation générale de décentralisation répartie entre collectivités. De même, diverses subventions sont accordées, dont les dotations globales d'équipement (que les collectivités sont libres d'employer comme elles le souhaitent) ou de fonctionnement.

Par ailleurs, d'après les calculs du staff de la Banque Mondiale sur la base de Miara Mita, 2002, les dépenses d'investissement des communes représentent en moyenne 10 pour cent de leur budget. C'est inférieur à l'exigence qui s'impose que 15 pour des dépenses soient consacrés aux investissements.

Pour les communes rurales, les dépenses sont dominées par les dépenses de fonctionnement (90 pour cent) alors que les investissements ne tiennent qu'un part marginale des budgets communaux (10 pour cent du total). Les dépenses de fonctionnement sont essentiellement constituées de salaires et charges annexes. (près de 60 pour cent du total des dépenses).

On constate également une prédominance des dépenses administratives (70 pour cent), sur les dépenses économiques (14.5 pour cent) et sociales (15.5 pour cent)

3.2.5 Non disponibilité de base de données

Le non disponibilité et la précarité de base de données locales rendent difficile la mise en place et le ciblage de politique de développement pour les

Décentralisation et développement du secteur agricole

dirigeants locaux. Ce problème résulte de l'inaccessibilité dans certaine zone à cause du manque d'infrastructures et aussi le coût de la collecte de ces données.

L'absence d'une cartographie claire et régulièrement mise à jour des occupations du sol et des droits sur la terre freine le processus de développement des collectivités territoriales.

Par conséquent, la CTD devrait avoir une branche pour accueillir les informations et les données statistiques. L'amélioration de l'accès à l'information comporte deux volets principaux :

- la mise en place de banques régionales de données avec amélioration du système de collecte et d'exploitation des données.
- L'intensification de système de diffusion des informations.

Pour faire face à ces problèmes précités et en vue de rendre la politique de décentralisation au profit des paysans, on pourrait avancer quelques cadres de réflexions. Ils concernent :

- le renforcement des capacités des CTDs pour améliorer les services publics;
- l'implication des acteurs locaux, y compris les bénéficiaires, dans le cycle complet de la gestion du développement rural pour tenir compte de manière effective des besoins réels ;
- la mise en place des structures de coordination et de suivi au niveau local des nombreux projets ruraux pour redresser les déséquilibres spatiaux.

Outre la diminution des charges du processus administratif pour les paysans, la décentralisation offre aussi des opportunités pour la localité d'entreprendre des activités qui leur conviennent comme priorité.

Pour illustrer l'apport de cette politique de la décentralisation dans le secteur agricole, nous allons analyser quelques projets dans le Plan Communal de Développement de la commune rurale d'Itaosy. Le but est d'en tirer les impacts

Décentralisation et développement du secteur agricole

de ces projets au près des paysans locaux. Et ce qu'on va voir dans la deuxième partie.

PARTIE II

*CAS CONCRET : ETUDE DE LA COMMUNE
RURALE D'ITAOSY*

4.1 Présentation de la localité

Décentralisation et développement du secteur agricole

La commune rurale Itaosy s'étend sur une surface de 11.15km². Le tableau suivant montre la surface de chaque Fokontany :

Tableau 1 Superficie des Fokontany. Unité en km2

Nom du Fokontany	Superficie
ITAOSY	0.90
AVARABOHITRA	1.10
AMBODIFASIKA	1.90
AMBOHIPARAKY	4.90
TSARAZAZA	0.60
ANJAKAIVO	1.75
TOTAL	11.15

Source : commune rurale d'Itaosy 2005

.1.1 Les données démographiques et sociales

La population de la commune rurale d'Itaosy compte 17867. Le tableau suivant montre la répartition par âge de la population par Fokontany.

Tableau 2: Répartition par âge de la population par Fokontany

fkt \ âge (ans)	00 à 5	06 à 17	18 à 60	61 et +	Total
ITAOSY	745	2533	1859	275	5412
A VARABOHITRA	178	509	1186	104	1977
AMBODIFASIKA	468	1714	3134	130	5446
AMBOHIPARAKY	423	724	1380	91	2628
TSARAZAZA	127	194	341	38	700
ANJAKAIVO	287	517	826	72	1704
TOTAL	2223	6191	8726	712	17867

Source : Commune rurale d'Itaosy 2005

Concernant la santé, la commune rurale d'Itaosy a un centre hospitalier : Hopital d'Itaosy a été un des premiers à contribuer nettement au désengorgement de l'hôpital général de Befelatanana d'Antananarivo. On y trouve aussi un CSB II et de 4 centres sociaux au niveau des fokontany en vue de remédier à la malnutrition des enfants de moins de 5 ans et des femmes enceintes et de prévenir la malnutrition. En 2004, on a recensé 9 cabinets médicaux privés (dont 3 cabinets dentaires) et une pharmacie. Pour la population, les infrastructures sanitaires ne posent pas de grand problème, les soins ambulatoires et les soins hospitaliers sont disponibles dans la commune.

Pour l'éducation, on dénombre six EPP, quatre CEG et un Lycée inter communal que partagent la commune rurale d'Itaosy, la commune rurale de Bemasoandro, la commune rurale d'Andranonahoatra et la commune rurale d'Ambohidrapeto. Ensuite, on compte 17 établissements privés (primaire, secondaire, formation professionnelle, formation universitaire) Le taux de scolarisation primaire est de 96% et celui du secondaire est de 86%.

Pour la sécurité, la commune a un poste avancé de la gendarmerie

4.1.2 Les données économiques

La commune rurale Itaosy est une zone d'implantation industrielle, d'une part parce qu'elle est desservie par la route bitumineuse et d'autre elle a beaucoup de main d'œuvres.

Décentralisation et développement du secteur agricole

Etant donné la proximité de la commune par rapport à la Capitale, la commune devient une zone d'immigration très importante. Depuis l'an 2000, en moyenne, 12 nouvelles constructions ont été enregistrées dans la commune chaque année.

Le tableau suivant montre le pourcentage de la population active dans le quatre secteurs économiques

Tableau 3 : pourcentage de la population active par secteur

	<i>Secteur I</i>	<i>Secteur II</i>	<i>Secteur III</i>	<i>informel</i>
<i>Part en % de population active</i>	49.62	22.68	24.76	2.93

Source : commune rurale d'Itaosy 2005

Actuellement, c'est le secteur primaire qui emploie plus de personnes avec 49.62% par rapport aux trois autres secteurs. Les paysans de la commune rurale d'Itaosy comptent à peu près 8933. Les principales activités dans ce secteur sont : l'agriculture à savoir le riz et les légumes, l'élevage avec comme premier rang l'élevage porcine, la pisciculture. La population de la commune cultive du riz sur une surface de 20ha15 avec une production de 120Tonne en 2006. D'autres rizières non exploitées pour la culture sont utilisées pour la fabrication des briques.

Pou l'élevage, on a le chiffre suivant en 2006:

- cheptel porcin 559 têtes
- cheptel bovin 250 têtes
- poules 4972 têtes

Dans le secteur secondaire, on recense six entreprises industrielles

Tableau 4 : liste des entreprises industrielles

Nom de l'établissement	Activités
<i>SA MANANTSOA</i>	<i>Sérigraphie-confection- ouvrage métallique-broderie</i>
<i>CLC</i>	<i>Centre de Loisir de la Capital</i>
<i>SUNTHESIS</i>	<i>Exploitation d'eau usée</i>
<i>SOTRAMEX</i>	<i>Production d'huile essentielle</i>
<i>CAMELEON</i>	<i>Production des T-shirt</i>
<i>CAPTELEC SARL</i>	<i>Fabrication pièce électronique, électrique, mécanique</i>

Source : commune rurale d'Itaosy 2006

Les principaux problèmes de la commune sont :

- exiguïté progressive des terres parce que cette zone est une zone de migration très importante,
- zone de départ des travailleurs urbains,
- mode de production archaïque du point de vue agricole,
- chômage relativement élevé
- faiblesse du recouvrement fiscal
- gestion et maîtrise de l'eau pour la production rizicoles : inondations entre le mois de Janvier et Mars.

Etant donné que 60 pour cent des paysans font la culture du riz dans cette commune rurale, De cet effet, on va voir quelques projets entrepris par la commune pour résoudre les problèmes afférents dans ce secteur.

4.2 Réalisations et les impacts des projets entrepris par la commune rurale d'Itaosy

4.2.1 Quelques projets réalisés entre 2004 à 2006

Dans le cadre du PCD, chaque commune un plan quinquennal. La commune rurale d'Itaosy entend entreprendre comme projet (2002-2006) :

- renforcement de la digue à Anjakaivo à cause de la détérioration
- réhabilitation de la prise d'eau à Anosikely
- construction de la prise d'eau à Anjakaivo
- construction de barrage en béton à Rainibiby
- curage et recalibrage de drain à Ambodifasika
- construction d'une sortie d'eau à Fanindrana
- renforcement de la digue Sisaony
- reconstruction de la prise d'eau à Ikotrana
- installation d'éclairage publique dans le Fokontany Anjakaivo

4.2.2 Impacts des projets dans le secteur agricole

Le renforcement de la digue à Anjakaivo et de la digue Sisaony permet de pallier l'inondation pendant la saison de pluies. A côté du fleuve de Sisaony s'étend 85Ha de rizières qui sont toujours sous le menace d'inondation surtout pendant le passage du cyclone par exemple, le passage de Gafilo le mois de mars 2005 a endommagé presque le trois quart de la rizières. La perte a été estimée de l'ordre de 130 000 000 ariary.

La construction de barrage en béton à Rainibiby, à cause de l'inefficacité du barrage traditionnel, facilite la gestion et la maîtrise de l'eau. Ce barrage assure l'approvisionnement en eau d'une surface de rizières environs 15Ha. De plus, depuis la nouvelle construction de ce barrage permet aux riziculteurs de pratiquer la culture de contre saison comme le pomme de terre.

La construction de la prise d'eau à Antsakaivo améliore l'hygiène de la population locale et la santé. Auparavant, cette localité n'a pas accès en eau potable. Pour les femmes, il faut dix minutes pour aller puiser l'eau du village. Après l'installation de cette prise d'eau, la maladie diarrhée a baissé de 90 pour cent. Désormais, plus de mille habitants ont accès à l'eau potable

A Ambodifasika, le curage et recalibrage de drain consiste à faire évacuer l'eau dans cette zone pour éviter l'humidité et la stagnation de l'eau durant la saison de pluie.

Pour tous les problèmes liés à l'inondation, la commune collabore avec L'APIPA (Association pour la Protection Contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo) concernant les projets de réhabilitation et de construction des infrastructures.

Aussi, avec la coopération du DRDR, la vitrine d'Ambohiparaky-Antsakaivo a été réalisée l'année dernière. Les actions menées pour en arriver ont été l'encadrement technique des paysans et la distribution des semences améliorées. Sous l'intermédiation et la négociation de la commune auprès du ministère de l'agriculture que l'association paysanne Avotra, regroupant quinze agriculteurs, a pu bénéficier cette assistance technique et financière pour l'achat des engrais.

Le résultat de la vitrine est prometteur, les agriculteurs arrivent à produire 9t/ha sur la superficie de 8ha contre 4à5t/ha auparavant. Avec la construction de barrage de Rainibiby et le renforcement de la digue Sisaony, le problème de l'eau est presque résolu mais le problème par exemple, après la vitrine d'Ambohiparaky-Anjakaivo, le financement venant du ministère s'est arrêté et celui-ci affecte notamment l'achat des engrais et finalement à la production. A noter que la population d'Anjakaivo compte 1770 dont 80% vivent dans les agricultures et les élevages.

Aujourd'hui, la commune envisage d'installer un central d'achat pour l'approvisionnement des engrais et des semences pour toutes les associations

paysannes. Ce projet consiste à octroyer ces intrants avec remboursement après la saison de récolte.

Vers la fin du mois de Septembre 2007, la commune a réalisé l'installation d'éclairage public. Certes est de dire que cette électrification porte beaucoup d'opportunités pour les paysans à savoir la sécurité, la possibilité des petites unités de transformation, la possibilité de stockage. L'association Avotra dans ce Fokontany pratique de la pisciculture. Elle dispose, depuis 2005, cinq piscines qui s'étendent sur la superficie de 0.5ha. Les paysans peuvent donc étendre leur activité car avec l'électricité, ils peuvent conserver les poissons.

4.3 Les actions suivantes sont envisageables pour la réussite d'un développement à la base

4.3.1 Le renforcement des capacités des communes dans l'exercice de leurs compétences

- Les besoins fondamentaux des populations sont identifiés de manière ciblée pour déterminer s'ils sont satisfaits et comment ils sont satisfaits par les services locaux de proximité existants des Communes concernées (éducation, santé, état civil, piste rurale...) ;
- Les capacités des communes ciblées sont renforcées pour qu'elles puissent disposer au minimum d'organes fonctionnelles et d'une administration opérationnelle afin de développer la qualité et la quantité de leurs services locaux existants ;
- Les programmes d'appui aux communes en cours d'exécution sont encouragés et coordonnés pour raffermir l'exercice de leurs compétences par les communes.

4.3.2 Renforcer les capacités des communes en tant que cadre de référence et facilitateurs du développement local dans le cadre de leurs domaines de compétences

- Les Communes contribuent au développement économique dans l'exercice de leur compétence ;
- Les Communes contribuent à la gestion décentralisée des ressources naturelles ;
- Les Communes collaborent avec les ONGs et autres entités de la société civile dans la gestion des infrastructures et autres équipements sociaux.

4.3.3 Amorcer le processus de transfert de compétences et de ressources aux Régions et aux Communes suivant les principes de progressivité, de subsidiarité et de concomitance

- Les compétences à transférer sont identifiées et déterminées dans le cadre d'un processus participatif à divers échelons, qui associe les ministères, les services techniques déconcentrés concernés et les CTDs ;
- Les compétences à transférer sont identifiées et déterminés en fonction des priorités nationales et en fonction des besoins des populations ;
- Les transferts des compétences sont effectués de manière progressive suivant une programmation tenant compte des priorités et des besoins ;
- Les transferts des compétences sont effectués conformément à l'application du principe de concomitance dans la limite des capacités et des contraintes budgétaires de l'Etat ;

Les transferts des compétences sont effectués suivant des modalités conformément à la législation en vigueur.

Décentralisation et développement du secteur agricole

4.3.4 Clarifier et positiver les relations entre les communes et les services déconcentrés.

La commune fournit des services publics, gère les ressources locales et entreprend aussi des projets pour le développement de son territoire. La commune ne peut pas en assumer avec efficacité sans un certain niveau de capacité, d'où la nécessité d'initier un projet intitulé : « Renforcement des capacités des responsables de la commune »

FICHE DE PROJET

INTITULE DU PROJET : Renforcement des capacités des responsables de la commune

Objectif global

Assurer l'efficacité des administrations publiques et la capacité à monter elles-mêmes des projets.

Objectifs spécifiques :

- Appuyer les communes pour l'accès aux formations
- Développer la communication intercommunale
- Aider les communes à trouver des partenaires techniques et financiers
- Inciter et assister les Communes pour le jumelage avec des Communes étrangères
- Favoriser le partenariat « public-privé »

Résultats attendus

- Un centre d'appui de formation pour la commune construit
- Responsables des communes formés et encadrés dans la deuxième année de leur exercice
- Après la formation, la commune est capable d'élaborer leur politique et stratégie de développement.
- Chaque Commune a au moins un partenaire

Activités à mettre en œuvre :

1^{er} semestre : Recherche de financement

2^{ème} semestre : Construction d'un centre de formation pour la commune

1^{er} trimestre de la 2^{ème} année : Acquisition des matériels pour la salle

Décentralisation et développement du secteur agricole

1^{er} trimestre de la 2^{ème} année : Acquisition des matériels pour la salle

2^{ème} trimestre de la 2^{ème} année : Recherche des formateurs ou des partenaires pour la formation

3^{ème} trimestre : Formation

Durée du projet : 2 ans

Thème : Principe d'élaboration d'un projet de développement et

Gestion de l'administration publique

Coût estimatif du projet :

Tableau 5 : Coût estimatif du projet

Rubrique	Quantité	Prix unitaire (en ariary)	Total (en ariary)
Salle de formation	160m2	1 000 000	160 000 000
Matériels pour la salle :			
.ordinateur	01	800 000	800 00
.vidéo rétroprojecteur	01	400 000	400 00
.micro sans fil	02	10 000	200 00
.chaise	30	6 000	180 00
.salaire des formateurs			

NB : le salaire des formateurs varie selon les prestataires. Si ces derniers sont des ONGs, la formation est souvent gratuite. (1euro=2 .608,06Ariary)

Décentralisation et développement du secteur agricole

Tableau 6 : Budget de fonctionnement du centre :

Rubrique	Coût total / mois (en ariary)
Eau et électricité	50 000
Salaire secrétariat	100 000
Fournitures de bureau et matières consommables	40 000
Salaire du gérant du centre	80 000
Frais d'entretien	40 000
Salaire du gardien	70 000

Ce coût estimatif se fait sur la base d'une enquête auprès d'un entrepreneur.

CONCLUSION

Depuis plusieurs années, l'approche adoptée pour le développement rural à Madagascar s'est faite essentiellement à travers des programmes et projets conçus et menés par les Ministères centraux dans leurs domaines de responsabilité respectifs pour tout le pays. La faiblesse de la connaissance des réalités qui prévalent dans les régions, communes et par conséquent, de la détermination de leurs besoins réels, l'insuffisance de l'intégration des opérateurs privés ou publics dans la mise en œuvre des programmes ou projets peuvent expliquer en partie le niveau des résultats obtenus. Eu égard à ceci, le processus de décentralisation se veut participatif, car il entend associer tous les intervenants du monde rural (administration au niveau central et local, les populations concernées et leurs associations, le secteur privé, les projets et les ONGs). L'approche participatif est un modèle de système d'allocation de ressources rationalisées, tourné vers le développement rural, tant en matière d'infrastructures que de renforcement du monde rural. Cette politique de décentralisation vise donc à intégrer et à responsabiliser tous les acteurs locaux sur leur avenir en donnant le pouvoir à la collectivité d'élaborer leur politique et leur stratégie de développement. Du côté administratif, le système de décentralisation se caractérise par une administration de base de proximité. L'objectif est d'avoir un service public près des paysans pour créer un environnement incitatif dans le secteur agricole et pour faciliter les processus administratifs.

Cependant, la sous exploitation de certains impôts comme l'impôt foncier, le montant du transfert de l'Etat vers les communes rurales par rapport aux communes urbaines et l'absence des redevances d'utilisation des infrastructures locales si ces infrastructures existent (marchés, logements, sites touristiques...) demeurent un problème pour le financement des projets de développement et pour l'exercice de leur compétence. La capacité des communes devrait être renforcée pour assurer une prestation de service public au meilleur rapport coût-efficacité et pour mieux cibler les projets de développement répondant aux besoins réels de la collectivité.

Décentralisation et développement du secteur agricole

La présente étude a été axée sur l'importance du renforcement des capacités de l'administration publique en vue d'un développement rapide et durable.

ANNEXES

Annexe 1. Les principes de la décentralisation

Des principes officiels ont été consacrés dans le cadre du texte portant orientation générale de la politique de décentralisation, adopté en 1993 et dans d'autres textes sur la décentralisation.

Ces principes sont :

1.1 la prééminence de l'Etat dans ses missions fondamentales, notamment : création et émission de la monnaie, défense nationale et relations diplomatiques avec l'extérieur, maintien de l'ordre et de la sécurité publique ;

1.2 la consécration de la clause générale de compétence selon laquelle, la Collectivité Territoriale décentralisée (CTD) règle par ses délibérations les affaires dévolues par la loi à ses compétences ;

1.3 le principe de la subsidiarité, selon lequel chaque transfert de compétences s'effectue au bénéfice de la CTD la plus apte à exercer la compétence concernée au regard des besoins de la population ;

1.4 la consécration du transfert par bloc de compétences selon laquelle tout transfert de compétences entre l'Etat et les CTD doit porter sur l'ensemble des attributions relatives à une compétence donnée et être effectué au profit d'une seule catégorie de collectivités qui en aura la pleine responsabilité ;

1.5 la concomitance du transfert de compétences par l'Etat aux CTDs et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ses compétences dans les conditions fixées par la loi ;

1.6 la compensation intégrale des charges résultant d'un transfert de compétences par le transfert de ressources que l'Etat consacre normalement à l'exercice des compétences concernées, évaluée à la date du transfert ;

1.7 le transfert d'impôts, droits et taxes perçus par l'Etat au fur et à mesure du transfert des compétences sans pour autant que le transfert ne doive avoir une incidence négative sur les finances de l'Etat ;

Décentralisation et développement du secteur agricole

1.8 le transfert des compétences entraîne une mise à disposition au profit des CTDs concernées des moyens matériels et en personnel et des meubles et immeubles nécessaires à leur exercice ;

1.9 le principe de progressivité des transferts des compétences ;

1.10 le développement des services déconcentrés parallèlement à l'élargissement des compétences des CTDs suivant d'autres nouvelles formes d'action ou de contrôle ;

1.11 la concordance respective entre les niveaux de décentralisation et les niveaux de déconcentration.

Annexe 2. Les compétences des Collectivités Territoriales Décentralisées

2.1 Les domaines de compétence de la commune

2.1.1 Principes : proximité et appartenance

2.1.2 Des dispositions générales :

- identification des besoins et des problèmes sociaux
- la mise en œuvre d'opérations liées à ces besoins et problèmes

2.1.3 Les domaines traditionnels

- la voirie, l'assainissement, l'hygiène et enlèvement des ordures ménagères ;
- la réalisation et gestion des places et marchés et aires de stationnements, les abattoirs, les espaces verts...
- la prévention et la lutte contre les feux de brousse ;
- les mesures contre les calamités naturelles à son propre niveau.

2.1.4 Les domaines sociaux

- la réalisation d'actions et aides sociales
- les compétences nouvellement transférées au soutien d'EPP et CSB (1996)
- la construction et la gestion d'équipements socio-sportifs

2.1.5 Les compétences relevant des pouvoirs propres du maire

- la police municipale ;
- l'Etat civil.

2.1.6 L'intégration du Fokontany comme circonscription de la commune depuis 2004

- devrait accroître l'emprise de la commune sur les services pouvant être fournis par le Fokontany

Décentralisation et développement du secteur agricole

- devrait favoriser la mobilisation sociale par la commune au niveau des communautés de base pour des actions d'intérêt collectif.

2.2 Les compétences des Régions

2.2.1 Le principe : une vocation essentiellement économique e sociale

La Région dynamise et coordonne et harmonise le développement économique et social de l'ensemble de son ressort territorial et assure la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.

2.2.2 Le statut : un statut mixte de CTD et de Circonscription administrative d'Etat

2.2.3 Les domaines de compétence de la Région :

- l'identification des axes prioritaires de la région ;
- l'établissement d'un schéma régional d'aménagement du territoire (eau et assainissement, route et électrification) ;
- établissement d'un programme cadre et/ou plan régional de développement (PRD)
- le cadrage et la programmation des actions de développement d'envergure régionale, notamment en matière de : aménagement hydroagricole ;
 - pêche
 - promotion industrielle, artisanale et commerciale ;
 - promotion du secteur des services
 - élevage ;
- la gestion des routes, des pistes de dessertes, de ponts et bacs d'intérêt régional ;
- la mise en place et la gestion des infrastructures sanitaires de type hôpital principal, hôpital secondaire et d'infrastructures éducatives d'enseignement de type lycée et collège ;
- la gestion des environnements
- la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées en matière de gestion des risques et catastrophes
- la gestion de son patrimoine ;
- la gestion du personnel relevant de son ressort, le personnel des services
- déconcentrés de l'Etat implanté au niveau régional

Annexe 3. Les deux niveaux de la collectivité décentralisée existant à Madagascar : Région et Commune

Circonscription administrative ou Fari-piadidina	Nombre de communes
ANTANANARIVO	286
FIANARANTSOA	291
TOAMASINA	161
MAHAJANGA	151
TOLIARY	210
ANTSIRANANA	128

Les vingt deux Régions et estimation de la population en 2004 (source RGPH 1993)

Région	Population
DIANA	485 800
SAVA	805 434
ITASY	642 967
ANALAMANGA	2 811 490
VAKINAKARATRA	1 589 810
BONGOLAVA	326 612
SOFIA	940 678
BOENY	543 222
BETSIBOKA	236 385
MELAKY	175 515
ALAOTRA-MANGORO	877 880
ANTSINANA	1 116 986
ANALANJIROFO	860 930

Décentralisation et développement du secteur agricole

AMORON'I MANIA	693 058
HAUTE MATSIARITRA	1 128 833
VATOVAVY-FITOVINANY	1 097 750
ATSIMO-ANTSINANA	621 330
IHOROMBE	189 344
MENABE	390 864
ATSIMO-ANDREFANA	1 018 556
ANDROY	476400
ANOSY	544 173

Annexe 4 Répartition géographique des 22 Régions de Madagascar



Annexe 5. Fiche d'interview pour les Chefs Fokontany

1. Commune :
2. Fokontany :
3. Nom du Chef Fokontany :
4. Nombre de la population du Fokontany : / / /
5. Nombre ou pourcentage vivant dans les agricultures : / / /
6. Quelle est la surface à exploitée pour l'agriculture chez vous: / / ha
7. Quelle est la principale activité agricole existante dans votre Fokontany ?
.....
8. Quels problèmes majeurs les paysans ont été affrontés pendant ces quatre dernières?
a).....
b).....
c).....
d).....
9. Quels sont les projets entrepris par la commune pour résoudre ces problèmes ?
a).....
b).....
c).....
d).....

Annexe 6. Fiche d'interview pour les agriculteurs

1. Fokotany :.....

2. Nom de l'exploitant :.....

3. Activité principale :

4. Nombre de personne dans le ménage : / /

5. Surface cultivée pour le riz : / /

6. Pratique de culture de contre saison : OUI / NON /

7. Si OUI, quel type culture ?

8. Les projets entrepris par la commune concernant l'agriculture pendant ces quatre dernières années vous aident à résoudre certains problèmes? OUI / NON /

9. Si OUI, pourquoi?

.....
.....
.....

10. Si NON, pourquoi ?.....

.....
.....

LISTE DES ACRONYMES

APIPA :	Association pour la Protection Contre les Inondations de la Plaine d'Antananarivo
BM :	Banque Mondiale
CEG :	Collège d'Enseignement Générale
CLD :	Comité Locale de Développement
CSB :	Centre de Santé de Base
CTD :	Collectivité Territoriale Décentralisée
DRDR :	Direction Régionale du Développement Rural
EPP :	Ecole Primaire Publique
PCD :	Plan Communal de Développement
PIB :	Produit Intérieur Brut
PRD :	Plan Régional de Développement
PRDI :	Projet Rural de Développement Intégré

LISTES DES TABLEAUX

Tableau 2 Superficie des Fokontany. Unité en km2.....	30
Tableau 2: Répartition par âge de la population par Fokontany.....	31
Tableau 3 : Pourcentage de la population active par secteur.....	32
Tableau 4 : Liste des entreprises industrielles.....	33
Tableau 5 : Coût estimatif du projet.....	40
Tableau 6 : Budget de fonctionnement du centre de formation.....	41

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	1
PARTIE I CONCEPTS ET DEFINITIONS DE LA DECENTRALISATION	
TERRITORIALE.....	3
Chapitre I La décentralisation et la collectivité territoriale.....	4
1.1 Notion de développement local.....	4
1.1.1 L'aménagement territorial.....	4
1.1.2 Le développement territorial.....	5
1.2 Les collectivités territoriales : base de développement.....	6
1.2.1 La décentralisation : un mandat politique.....	6
1.2.2 La décentralisation : une nouvelle dynamique territoriale.....	7
1.2.3 La population locale : acteur essentiel du développement territorial.....	8
1.2.4 Les CTDs : base de l'élaboration des stratégies de développement.....	9
Chapitre II Problèmes liés à la mise en œuvre de la décentralisation.....	11
2.1 Problème d'ordre financier.....	11
2.2 Problème d'ordre technique et institutionnel.....	14
Chapitre III La décentralisation et le développement du secteur agricole.....	15
3.1 Les avantages.....	15
3.1.1 Service de proximité assurés.....	15
3.1.2 Aspiration réelle de la population identifiée.....	15
3.1.3 Responsabilisation des producteurs.....	16
3.1.4 Programme de développement ciblé.....	17
3.1.5 Ressources locales valorisées.....	18
3.1.6 Appropriation de la population de leur développement.....	18
3.1.7 Ressources financières affectées aux investissements locaux.....	19
3.1.8 Textes réglementaires adaptés au contexte local.....	20
3.1.9 le paradigme de la décentralisation.....	20
3.2 Obstacles.....	22
3.2.1 Insuffisances des moyens et personnels administratifs.....	22
3.2.2 Incompétence des décideurs locaux.....	23
3.2.3 Ineffectivité de la décentralisation financière.....	24
3.2.4 Insuffisance des ressources financières.....	24

Décentralisation et développement du secteur agricole

3.2.5 Non disponibilité de base de données.....	25
PARTIE II CAS CONCRET (PCD d'une commune rurale).....	28
Chapitre VI Impacts des projets de la commune rurale d'Itaosy.....	29
4.1 Présentation de la localité.....	29
4.1.1 Les données démographiques.....	30
4.1.2 Les données économiques.....	31
4.2 Réalisations et impacts des projets entrepris par la commune rurale d'Itaosy.....	34
4.2.1 Quelques projets réalisés entre 2004 à 2006.....	34
4.2.2 Impacts des projets dans le secteur agricole.....	34
4.3 Actions envisageables pour la réussite d'un développement à la base.....	36
CONCLUSION.....	43

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

-La décentralisation à Madagascar Banque Mondiale 2004

-8 années d'activités sur la décentralisation Madagascar Parfait RANDRIANITOVINA

Fondation Friedrich Ebert Stiftung 2002

-L'Etat Africain face à la Décentralisation, la chaussure sur la tête de Raogo Antoine Sawadogo

Edition Karthala 2001

-La décentralisation en Guinée. Une expérience réussie de Alhassane CONDE

Edition Harmattan 2003

Documents

Constitution

MAP

PADR

PCD commune rurale d'Itaosy

Journaux

Express de Madagascar Octobre 2006 (page 04)

Madagascar Tribune Juin 2006 (page 07)

Site web

[http:// www.worldbank.org/afr/ik/french/friknt11.pdf](http://www.worldbank.org/afr/ik/french/friknt11.pdf)

[http:// www.undp.org](http://www.undp.org)

RESUME

Une stratégie de développement rural dépend du contexte spécifique de chaque région naturelle. Cependant, l'objectif commun reste l'augmentation de la production et amélioration de niveau de vie des paysans. Par ailleurs, l'incapacité de l'Etat central à connaître de manière précise ce contexte local handicape la rationalisation de leur décision et implicitement l'affectation optimale des ressources publiques. Les forces vives de la localité : population, opérateurs privés, ONGs...ne sont pas impliqués dans le processus de développement ce qui pourrait entraîner un désœuvrement et un sentiment de non responsabilité chez ces principaux acteurs de développement. La politique de décentralisation vise deux objectifs essentiels:

- la rationalité de prise de décision,
- la rationalité de gestion des ressources publiques

L'affectation des ressources publiques s'avère optimale lorsque leur utilisation correspond aux objectifs bien définis par la collectivité locale selon l'importance et la priorité. Par ailleurs, les contribuables sont motivés pour s'acquitter les impôts parce qu'ils se rendent compte qu'ils bénéficient directement l'affectation de leurs impôts. C'est pour cela que la politique de décentralisation ne se limite pas à la décentralisation administrative mais elle doit aussi accompagner de décentralisation financière et fiscale.

Ce travail a permis de montrer les avantages et les inconvénients d'une décentralisation effective pour une localité et de suggérer des solutions pour l'amélioration de l'efficacité des acteurs de développement notamment l'administration publique