

LISTE DES ABREVIATIONS

CTD : collectivité territoriale décentralisée.

CRC : chambre régionale des comptes.

FDL : fonds de développement local.

FID : fonds d'intervention pour le développement.

IFPB : impôt foncier sur les propriétés bâties.

IFT : impôt foncier sur les terrains.

ONG : organisation non-gouvernementale.

PCOP : Plan comptable des opérations publiques.

PGE : politique générale de l'Etat.

PNDD : programme national de la décentralisation et de la déconcentration.

STD : services techniques déconcentrés.

LISTES DES ANNEXES

ANNEXE I: Listes des autres textes officiels sur la décentralisation de la deuxième République de Madagascar

ANNEXE II : Tableaux de récapitulation de la nomenclature des recettes et des dépenses, de la commune rurale d'Ivato pour l'année 2016 :

GLOSSAIRE

Bonne gouvernance financière : Le concept « gouvernance » vient de s'intégrer récemment dans la conception malgache du droit administratif. Il s'agit d'un concept qui découle, non pas du lot du corpus juridique hérité du droit administratif français, mais plutôt, des conséquences des relations financières de Madagascar avec les Bailleurs de fonds internationaux.

Décentralisation : La décentralisation se justifie par des motifs politiques. Elle consiste à transférer des compétences ou pouvoirs de décision et des ressources (financières) à une autre collectivité publique ou à des personnes publiques autres que l'Etat, c'est-à-dire les collectivités territoriales décentralisées (Provinces, Régions, Communes) dirigées par des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés.

Déconcentration : La déconcentration est une technique d'organisation qui consiste à remettre d'importants pouvoirs de décision à des agents du pouvoir central placés à la tête des diverses circonscriptions administratives ou des divers services.

Fokonolona : Ensemble de la population habitant du quartier, constituant une collectivité de la commune.

Pouvoir hiérarchique : Le pouvoir qu'une autorité supérieure possède sur ses subordonnés dans le cadre de la déconcentration.

Subsidiarité : système qui consiste à confier le soin de la régulation, dans un secteur d'activités donné, aux entités les plus proches possible de la population à moins que ces dernières ne souffrent d'insuffisance avérée.

Tutelle : Le rapport qui existe entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées dans la pratique de la décentralisation. C'est le contrôle administratif exercé par l'Etat sur les actes des collectivités territoriales décentralisées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	6
Partie I- L'ESSENCE DE LA DECENTRALISATION BUDGETAIRE A MADAGASCAR.....	8
Chapitre I- Origines de la décentralisation à Madagascar	8
Sous-Chapitre I- Historique des étapes de la décentralisation budgétaire à Madagascar.....	8
Sous-chapitre II- Le processus de la décentralisation budgétaire depuis l'indépendance.....	11
Chapitre II- Les grands principes de décentralisation budgétaire à Madagascar :	16
Sous-chapitre I- Le principe d'autonomie financière : Principe de concomitance de transfert	16
Sous-chapitre II- Compétences propres des collectivités territoriales décentralisées en matière de budget:.....	27
PARTIE II- ANALYSE DES REALITES BUDGETAIRES LOCALES	37
Chapitre I- Remise en cause de l'effectivité de la décentralisation budgétaire à Madagascar	36
Sous-chapitre I- Absence d'une autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées :	37
Sous-chapitre II- Remise en cause du principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées.....	52
Chapitre II- Perspective d'amélioration de la décentralisation budgétaire à Madagascar : la seule condition de la réussite de la décentralisation budgétaire effective à Madagascar : l'autonomie financière	60
Sous-chapitre I - l'autonomie financière effective des collectivités territoriales décentralisées	61
Sous-chapitre II - La décentralisation à un seul niveau : consécration de la commune comme la seule collectivité territoriales décentralisées.....	66

CONCLUSION 74

INTRODUCTION

La décentralisation figure dans la liste des principes et défis actuel du gouvernement dans la recherche de la démocratie et de l'Etat de droit d'une part, et de la poursuite de l'objectif de la bonne gouvernance et du programme de réforme de l'Administration publique malgache d'autre part. Le préambule de la constitution de la quatrième République de Madagascar du 11 décembre 2010 parle de la nécessité de « la mise en œuvre de la décentralisation effective par l'octroi de la plus large autonomie aux collectivités décentralisées tant au niveau des compétences que des moyens financiers ». De cela, on constate que la décentralisation qui peut être se définit comme étant « un système d'organisation des structures administratives de l'Etat qui accorde des pouvoirs de décision et de gestion à des organes autonomes régionaux ou locaux»¹ est consacrée par la constitution.

Il convient au préalable de définir la décentralisation, selon A. Laubadère, elle consiste à augmenter les pouvoirs et les attributions des représentants locaux du pouvoir central afin de décongestionner le pouvoir central². La décentralisation consiste alors à transférer certaines compétences et les ressources respectives de l'autorité centrale, l'Etat vers les échelons locaux tels que les collectivités territoriales décentralisées.

Sachant que pour Madagascar, la décentralisation avait connu son origine disant depuis l'époque coloniale dans la politique économique des colons. Par après, il existe pas mal de forme ou de niveau des collectivités territoriales décentralisées depuis l'indépendance en 1960. En effet, beaucoup de régimes et de textes ont été succédés depuis la première République quant à la question de décentralisation. Pas mal d'aménagements ont été effectués pendant presque une soixantaine d'année tant que textuels que structurels. Des nombreux niveaux de différentes appellations ont été successivement mis en place comme les communes, les firaisam-pokontany, fivondronam-pokontany, les départements, les provinces, les provinces autonomes et particulièrement, les régions depuis la troisième République.

La loi n° 94-008 en date de 1995 sur les collectivités décentralisées avait défini une Collectivité territoriale décentralisée comme une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants électeurs de nationalité malagasy dirige l'activité régionale et locale en vue de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique et technologique de sa circonscription. Elle assure, avec le concours de l'Etat,

¹ Dictionnaire Larousse édition 2008.

² René Chapus. *Traité élémentaire de droit administratif* ; LGDJ. Tome I. édition 1963. p. 94.

l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie ainsi que la préservation de son identité. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle assure avec le concours de l'Etat la sécurité publique et l'administration³.

La décentralisation budgétaire effective constitue en principe, une étape substantielle à passer pour réaliser une véritable décentralisation. Ainsi, la décentralisation budgétaire concerne l'aspect financier de la décentralisation. Elle permet aux collectivités territoriales décentralisées de disposer, par le biais des transferts de la part de l'Etat, des ressources propres et des moyens financiers suffisants pour l'exercice des compétences attribuées par ce dernier. La constitution de la quatrième République de Madagascar prévoit que les Collectivités Territoriales décentralisées jouissent de l'autonomie financière. Elles élaborent et gèrent leur budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques. Le budget des Collectivités Territoriales décentralisées bénéficie de ressources propres de diverses natures.

Malgré les efforts entrepris par les régimes successifs à Madagascar, beaucoup reste à faire en matière de décentralisation. Le défi majeur consiste à doter les collectivités territoriales décentralisées des outils leur permettant d'assurer un développement local basé sur une participation citoyenne et de pérenniser la démocratie locale embryonnaire.

Il est évident qu'une décentralisation n'est point effective sans l'existence d'une autonomie financière pour la collectivité locale. La décentralisation budgétaire suppose un transfert à la fois de compétence de la part de l'Etat central mais surtout un transfert de ressources, comme la constitution le prévoit, le budget des collectivités territoriales décentralisées est caractérisé par des multiples ressources. Ainsi, la loi dispose également que les transferts de compétences doivent être accompagnés des transferts concomitants par l'Etat aux collectivités territoriales décentralisées, des ressources matérielles et financières nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi⁴.

Comme la décentralisation budgétaire s'insère dans une quête de plus de démocratie et plus de gouvernance notamment la transparence dans l'utilisation des ressources, pour que ces dernières profitent réellement à la population à laquelle elles reviennent notamment en vertu du principe de la redevabilité. C'est ainsi la bonne gouvernance financière laquelle peut se

³ Loi n°94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relative à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2304 du 05.06.1995 ; p. 1197vm/ 1247vf, édition spéciale. Article 1^{er}.

⁴ Loi organique n° 2014-018 du 14 août 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires. Article 25.

mesurée à travers la décentralisation budgétaire qu'exige les bailleurs de fonds⁵ et les partenaires techniques et financiers. Les collectivités locales sont libre de prendre des décisions dans l'élaboration et l'adoption leur budget. La loi organique n° 2014-020 en date du 27 Septembre 2014 accorde aux collectivités locales notamment les organes délibérants la faculté de prévoir les taux des prélèvements à la limite prévue par la loi. De même, le pouvoir législatif, notamment le Parlement dispose également le vrai pouvoir dans la détermination des recettes, celles de déterminer les matières imposables mais aussi par le biais des représentants de l'Etat dans le cadre du processus d'adoption du budget, le pouvoir central est toujours assez prééminent. La loi relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées dispose que nonobstant, le caractère exécutoire d'office des actes des collectivités territoriales décentralisées, le budget de la collectivité territoriale décentralisée ainsi que tout acte et délibération ayant une incidence financière sur ledit budget ne peuvent être exécutés qu'après avoir été transmis au représentant de l'Etat territorialement compétent pour contrôle de légalité et après avis préalable du contrôle financier pour les provinces, les régions et les communes urbaines »⁶. L'exécution du budget local reste toujours subordonnée au contrôle de légalité effectué par le représentant de l'Etat contre l'autonomie financière. Sur ce on est toujours tenté de se demander comment se pratique-t-elle la décentralisation budgétaire et sur quel volet le principe de l'autonomie financière se traduit dans son application. L'intérêt ici présent permet de redéfinir la principale raison pour laquelle, depuis l'indépendance, la mise en œuvre de la décentralisation recherche toujours son effectivité.

Ainsi, la question qui mérite d'être posée se présente comme telle : « Dans quelles mesures la décentralisation budgétaire à Madagascar pourrait-elle atteindre sûrement son effectivité ? »

En tout cas, Madagascar avait déjà mis en œuvre la décentralisation depuis la première République dans les années soixante (60) ; mais le résultat reste toujours une question à savoir jusqu' à l'heure actuelle. Cela signifie qu'il faut rétablir dans tous les angles les mécanismes de mise en œuvre pour se faire. Pour aborder la problématique, il nous faut chercher à comprendre dans un premier temps l'essence de la décentralisation budgétaire à Madagascar (Partie I) et analyser ensuite une analyse des réalités budgétaires locales (Partie II)

⁵ Journal quotidien Malaza n°2962 du 25 septembre 2014 ; p.03.

⁶ Loi organique n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes. Article 159.

PARTIE I- L'ESSENCE DE LA DECENTRALISATION BUDGETAIRE A MADAGASCAR

L'étude de l'histoire de la politique de l'organisation territoriale et administrative de Madagascar depuis l'avènement de la colonisation permet d'en tirer que la décentralisation existait déjà depuis longtemps. Pourtant elle se présentait de manière assez différente en fonction du régime et de la période. Pour aborder il paraît nécessaire de voir les origines de la décentralisation à Madagascar (chapitre I) avant de passer à comprendre les grands principes de la décentralisation budgétaire à Madagascar (chapitre II).

Chapitre I- Origines de la décentralisation à Madagascar

Pendant la période royale, la grande île était un Etat fortement centralisé mais au début de la colonisation, on a pu remarquer quand même une idéologie qui se rattachait peu à peu à l'esprit de la décentralisation. L'histoire constitue une grande phase importante de réussite de la décentralisation budgétaire en ce sens qu'elle permet d'une part de relever tous les éléments caractéristiques et la raison d'être ; et de mener des bilans et études pour assurer le succès de l'avenir. Ce qui nous amène à se rappeler dans un premier temps l'historique des étapes de la décentralisation budgétaire à Madagascar (sous-chapitre I) avant d'étudier plus profondément les grands principes de cette décentralisation budgétaire (sous-chapitre II).

Sous-Chapitre I- Evolution historique de la décentralisation budgétaire à Madagascar

La décentralisation a déjà connu son existence à Madagascar depuis longtemps, plus précisément depuis la réorganisation de l'Administration malgache par le roi Radama II aux alentours de 1810⁷. Le processus s'était continué implicitement durant la période de la colonisation jusqu'à l'arrivée de la République née de l'indépendance.

Section I- Décentralisation non achevée de l'administration coloniale

Dans une perspective historique, il est vrai que la colonisation française était basée sur un système budgétaire fortement centralisé, qui a été perpétué par les dirigeants malgaches au

⁷ Madagascar french report Layout 1. 03.03.2009. Wateraid/ « *Madagascar, pour un financement local efficace des services d'eau et d'assainissement* »/ Penser local, agir local. p. 05.

lendemain de l'indépendance. Le contexte politique fragile, avec les risques d'éclatement que cela pouvait entraîner, a justifié le choix par les nouveaux décideurs politiques de continuer à concentrer le budget de l'Etat au sein de l'Administration centrale. Pourtant, le décret du 9 Mars 1902 portant sur la réorganisation des Fokonolona se borne à reconnaître l'existence des Fokonolona pour les intégrer à l'ensemble de l'organisation administrative en faisant un instrument des gouverneurs « madinika ». A cette époque, ce décret dit que le chef du Fokontany ou mpiadidy est désigné par la majorité des membres du fokonolona »⁸. Simultanément, sont créées des communes dans les principales villes, mais elles sont gérées par des administrateurs maires nommés. En quelque sorte, l'idée de la décentralisation lors de la période coloniale peut être ainsi tirée des faits des modalités d'organisation de l'administration territoriale de l'espace coloniale. Il y avait division du pays en plusieurs secteurs dans le cadre de l'organisation politique et économique ; en effet, la répartition des pouvoirs militaires a laissé à la mise en place à une administration civile c'est-à-dire le découpage de circonscription en provinces et districts. Ainsi, la loi du 16 Avril 1900 avait accordé aux colonies, en l'occurrence, Madagascar une autonomie financière et avait imposé à celle-ci de gérer librement son budget mais ceci toujours en excédent. De ce fait que les administrateurs comme le chef de province, disposait d'une autonomie très large de décision surtout en matière financière et économique. Le chef de province exerçait des tâches de souveraineté telles que : l'impôt, occupe le rôle du percepteur principal de son province, assure l'établissement des rôles et fixe les dates de perception des impôts, veille à la rentrée fiscale ainsi que la perception des droits de marchés et droits d'abatages....

C'est entre 1924 et 1945 que la deuxième vague de la décentralisation a fait son apparition. C'est dans cette période que sont créés pour la première fois les districts et les régions avec l'institution des conseils consultatifs régionaux (6 à 8 régions) et des conseils consultatifs au niveau des districts. Sont également instituées dans cette même période les communes municipales, dans lesquelles participent les malgaches.

Section II- La décentralisation territoriale d'inspiration économique de la colonisation

Cette forme de décentralisation était inspirée de la politique économique de l'époque coloniale, c'était en quelque sorte résultat de l'idéologie de Gallieni selon laquelle « partager

⁸ Décret du 9 mars 1902 portant réorganisation du fokonolona. Article 2

pour mieux régner » ou du « zarazarao hanjakana ». L'organisation du fokonolona de l'époque fut codifiée par le décret du 9 mars 1902 qui avait fait adapter le fokonolona à une nouvelle structure comme une petite collectivité territoriale. Il ne dispose pas, en effet, de budget propre pour lui assurer une autonomie véritable ; en outre, ces organes propres à savoir les « mpiadidy et les ray aman-dreny » ne peuvent pas représenter le fokonolona en justice ou dans les autres actes de la vie civile de la collectivité⁹ ». En tout cas, l'essence de cette organisation territoriale effectuée durant la période coloniale ne voulait pas trop la décentralisation dans son vrai sens, mais c'était plutôt poussé par des raisons purement économiques. La politique coloniale avait centré ses objectifs sur l'économie notamment sur les travaux de production des matières premières à usage industriels, que les colons étaient obligés de répartir le territoire pour faciliter la domination.

L'orientation décentralisatrice a été amorcée entre 1945 et 1958 par l'institution d'assemblées provinciales et de conseils de districts, par la modernisation des collectivités traditionnelles ou les Fokonolona et par la formation de nouvelles municipalités de plein exercice, c'est-à-dire entièrement élus. Même la quatrième vague de décentralisation qui a été marquée par l'ordonnance municipale n°60-083 du 24 août 1960 qui érigeait en communes de plein exercice l'ensemble des villes et des cantons ruraux s'inspirait toujours de cette stratégie de la colonisation. Sur ce, la collectivité des fokonolona était quand même dotée de quelques privilèges qualifiables comme les droits et libertés des collectivités locales de nos jours tels que d'une part, le village constituait l'unité de base, et au sommet se trouve un chef de village nommé pour une durée de trois ans, parmi les trois candidats présentés par la majorité des membres du fokonolona ; et d'autre part, les habitants du village avaient la possibilité de construire des bâtiments communs comme les écoles, salle de consultations et bureau du chef de village ; En outre, il existait quand même un budget local malgré la gestion appartient au chef de province¹⁰. Ces données permettent ainsi de tirer conséquence que Madagascar avait déjà vécue de la décentralisation depuis l'époque coloniale même si n'était qu'une esquisse. Le second constat consiste à ce que, déjà à l'époque que le problème en matière financière, en l'occurrence, l'autonomie de la collectivité existait dans la structure. Les habitants du village dénommés fokonolona étaient chargés de gérer leur territoire et d'assurer la rentabilité de la production de ceci alors qu'ils ne disposent dans leurs mains

⁹ Michel MASSIOT ; préface de Hubert DESCHAMPS ; « *L'Administration publique à Madagascar* » ; Tome XV ; Bibliothèque africaine et malgache ; Librairie générale de droit et de jurisprudence ; 1971

¹⁰ Michel MASSIOT ; préface de Hubert DESCHAMPS ; « *L'Administration publique à Madagascar* » ; Tome XV ; Bibliothèque africaine et malgache ; Librairie générale de droit et de jurisprudence ; 1971

aucune part du budget local. De même pour ce qui était le cas de la construction des bâtiments d'aménagements comme les écoles, ils étaient obligés de travailler fort mais ils n'en disposaient point de ressources. De toute façon, l'autonomie n'était qu'une idée théorique de la politique coloniale.

Section III - Une esquisse de structure décentralisée

Les communes s'étaient évoluées et l'administration coloniale avait mis en place une Administration malgache dotées de certains pouvoirs propres. Des créations quelques groupements de régions s'étaient entretenues qu'à travers lesquels fut érigés les conseils régionaux et les conseils de districts, origine des institutions décentralisées¹¹. Par ailleurs, certaines circonscriptions étaient dotées des budgets propres et de libre gestion. Les premières actions étaient entamées par le décret du 21 décembre 1928 qui a institué les conseils régionaux et les budgets régionaux¹². La création des institutions correspondantes à des collectivités territoriales tels que les conseils de gouvernement du sud d'un côté et les conseils régionaux d'autre côté. Mais il est toujours à annoter que l'initiative de tout cela avait toujours comme origine les avantages de la métropole. En effet, l'administration coloniale de l'époque avait utilisé pour moyen de renforcer mais également développer la politique économique, la décentralisation ; Mais parallèlement à la décentralisation, la déconcentration au sein de chaque collectivité était aussi appliquée. Compte tenu de ces politiques appliquées par les colonisateurs, on a pu constater que c'était une réussite surtout en matière économique. Pourtant, ces idées qui parlent de budget n'existaient plus à partir de l'indépendance, la question relative aux finances des institutions locales fut disparue après.

Sous-chapitre II- La discontinuité de la réforme de la décentralisation budgétaire depuis l'indépendance

Le système de la décentralisation était prévu par la loi constitutionnelle de 1958 à laquelle la première République s'était fondée en tant que Etat indépendant. Chaque République successive avait leur propre forme de décentralisation avec des régimes assez différents.

¹¹ Michel MASSIOT ; préface de Hubert DESCHAMPS ; « *L'Administration publique à Madagascar* » ; Tome XV ; Bibliothèque africaine et malgache, Université de Paris I ; Librairie générale de droit et de jurisprudence Paris ; 1971.

¹² Décret du 21 Décembre 1928 instituant les conseils régionaux et les budgets régionaux pris par arrêté du 6 novembre 1930 (J.O.M 15.11.30)

Pourtant, le régime de la décentralisation budgétaire n'était pas instauré qu'à la période de la troisième République en 1992.

Section I- L'organisation administrative sous la 1ère République de 1960 jusqu'au début de la 3ème République 1994 : ce n'est qu'une institution administrative

L'organisation administrative de Madagascar était déjà caractérisée par la décentralisation depuis longtemps mais n'a pas connu son aspect budgétaire qu'à partir de la troisième République. Le lendemain de l'indépendance, le processus de la mise en œuvre avait été entretenu progressivement jusqu'à l'heure actuelle.

Sous- section I- De la première République

La première République d'octobre 1958 à décembre 1972 a maintenu le système de décentralisation et de déconcentration laissé par les Français, à quelques exceptions près. Durant cette période, Madagascar connaissait quatre niveaux d'administration territoriale : six provinces, les préfectures, les sous-préfectures et les communes¹³.

Le découpage administratif de la première République était fortement centralisé. En tout cas, c'était une organisation territoriale qui est comme un héritage de l'époque coloniale. Il existait en fait quatre principaux échelons à savoir les provinces, les préfectures et les sous-préfectures et enfin les communes. Les préfectures et les sous-préfectures sont les représentants de l'Administration centrale sur les localités où ils sont affectés et implantés. Ils sont responsables de l'effectivité de la décision de l'Etat au niveau de ces échelons.

A travers cela alors, force est de constater que sous la première République de 1960 à 1972, les collectivités décentralisées étaient organisées à deux niveaux, à savoir en provinces et communes : d'une part, les provinces étaient des entités régionales homogènes qui sont la clé de voûte de l'organisation de la politique de développement de Madagascar¹⁴. Pourtant, en réalité, les provinces ne constituaient pas du tout des véritables collectivités décentralisées à l'époque compte tenu de leurs statuts plutôt centralisés du fait que « à leur tête, on retrouve un exécutif qui a rang de secrétaire d'Etat rattaché au ministère de l'intérieur »¹⁵. En effet, les

¹³ Madagascar french report Layout 1. 03.03.2009. Wateraid ; « *Madagascar, pour un financement local efficace des services d'eau et d'assainissement* ». Penser local, agir local. p. 05.

¹⁴ Décret du 9 mars 1902 réorganisant le fokolonona.

¹⁵ Ibidem.

administrateurs des provinces étaient des fonctionnaires nommées par l'Etat central et n'avaient point du tout les qualités et les critères déterminants de la décentralisation.

Plus particulièrement, lors de la première République de Madagascar, les communes constituaient une décentralisation non achevée. Les communes étaient la seule forme de pouvoir décentralisée dans la première République. C'est ainsi au niveau de la commune que se trouve la base des collectivités territoriales décentralisées, les plus proches des citoyens. En effet, la forme de décentralisation qui était mis en place dans la première République n'était qu'une décentralisation administrative, ce n'était qu'une mise en place d'une institution administrative à savoir les communes. Mais la décentralisation budgétaire ne trouve même pas aucun sens à l'époque, le processus mis en œuvre en la matière n'était que des emplacements des institutions administratives territoriales mais les principes relatifs à une véritable décentralisation n'existaient pas encore. L'objectif à l'époque était de pratiquer à la fois la décentralisation et la déconcentration en tant que tel mais en fait, dans la pratique, le résultat montre un échec de la décentralisation. De toute façon, les critères et éléments nécessaires pour une décentralisation n'était pas réunis sur les mains de l'Etat, l'idée de la décentralisation budgétaire n'était même pas conçue.

Dans une autre facette, on peut dire que dans la première République, la décentralisation était effectuée en partie. D'une part, les communes étaient les entités administratives de proximité c'est-à-dire les plus proches de la population. A cet effet, l'idée était de faire la population locale être des acteurs principaux de la gestion et de l'amélioration de leur localité. De toute façon l'existence de la participation de la population au niveau des communes était un signe d'une marche vers la décentralisation. D'autre part, contrairement aux autres entités territoriales, les communes étaient privilégiées en ce qui concerne le mode de désignation de leurs organes. Les maires étaient élus par le peuple lequel avait comme attributions la mise en place et le fonctionnement du plan national au niveau des entités locales. La présence des organes exécutifs élus par les gouvernés dans les communes, ainsi que la participation de la population locale constituent la seule forme de pouvoir décentralisé durant la première République. Pourtant, le lendemain de la première République, La loi constitutionnelle provisoire du 7 novembre 1972 disposait dans le titre IX intitulé « de la décentralisation », aux termes de son article 100 que « les collectivités décentralisées de l'Etat sont le fokontany, le firaisampokontany, le fivondronampokontany, le faritany. L'alinéa 2 du même article précisait que ces collectivités sont fondées sur le fokonolona. De ce fait, on a pu constater que la politique de décentralisation de l'époque avait déjà les piliers nécessaires

pour l'effectivité mais ce qu'il en manque c'est le volet financier de la mise en œuvre qui est notamment l'aspect budgétaire de la décentralisation.

Sous- section II- De la deuxième République : la décentralisation révolutionnaire

La deuxième République de décembre 1975 au mois d'août 1992 avait instauré un autre système différent, alliant décentralisation et centralisation, appelé « centralisme démocratique ». La constitution en date du 31 décembre 1975 prévoyait au terme de son article 2 que « La République Démocratique de Madagascar, unitaire et décentralisée, garantit et favorise l'exercice, par les collectivités territoriales, des activités et fonctions concourant au développement de la nation ». La même République mettait en place quatre niveaux de découpage territorial, à savoir six (6) faritany, l'équivalent d'une province de la première République, une centaine de fivondronana, l'équivalent d'un district, un millier de firaisana, l'équivalent d'une commune et une dizaine de milliers de Fokontany¹⁶, concept concocté au cours de la période transitoire de mai 1972 à décembre 1975. Pour la deuxième République ou République démocratique malgache, la décentralisation était guidée par loi promulguée le 27 décembre 1976. Ladite constitution prévoyait que « et les collectivités sont fondées sur le fokonolona ». D'un côté, concernant les organes de gestion, elle prévoyait ainsi, toujours aux termes de son article que l'assemblée générale des citoyens électeurs et un comité exécutif élu gèrent les affaires du fokontany. Quant aux firaisam-pokontany, fivondronam-pokontany et le faritany, ces collectivités sont pourvues d'un conseil populaire et d'un comité exécutif élus¹⁷. De l'autre côté, s'agissant de la question relative aux attributions des collectivités décentralisées de l'Etat, le fokontany dirige l'activité locale visant notamment le développement économique, social, culturel et édilitaire de son ressort respectif¹⁸. Par ailleurs, des services publics peuvent être créés ou maintenus pour faciliter la coordination économique, l'action administrative et l'appui technique sur le plan local¹⁹. A travers ces articles, on peut tirer comme conclusion que la décentralisation révolutionnaire mise en place dans la deuxième République aurait dû connaître un succès si tous les mécanismes de mise en œuvre ont été soignés. En tout cas, système d'élection des organes exécutifs et des conseils par un suffrage universel ; les compétences territoriales en matière

¹⁶ Constitution de la deuxième République de Madagascar du 31 décembre 1975. Article 100.

¹⁷ Ordonnance n° 77-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités décentralisées. Article 101.

¹⁸ Ib idem. Article 102.

¹⁹ Ib idem. Article 103.

administratives, économiques, sociales et culturelles attribuées aux collectivités décentralisées et la possibilité de création des services publics territoriaux constituent une étape du processus d'une véritable décentralisation. De leur côté, le peuple qui veut sincèrement prendre en mains ses propres affaires aspire à la décentralisation véritable. La seconde République ont entretenu le processus de la politique de décentralisation vu l'existence de nombreux décrets²⁰ portant sur la matière mais le sujet ne figurait pas dans la priorité de l'Etat à l'époque. Quand bien même cela, la décentralisation budgétaire ne faisait jamais l'objet de projet jusque-là.

Sous-section III- Troisième République : naissance de la décentralisation budgétaire

La constitution en date du 18 septembre 1992 avait pour la première fois, en même temps, consacrée constitutionnellement « l'autonomie financière²¹ » et la « libre administration par des assemblées²² » des collectivités territoriales. L'histoire de la décentralisation budgétaire avait alors commencé par l'avènement de ces nouvelles visions apportées par ces dispositions constitutionnelles. Dans sa première phase, la troisième République du mois d'août 1992 au mois de mars 1995, a pour sa part, maintenu les six provinces ainsi que les communes. Le changement que la troisième République a apporté c'est qu'elle prévoyait aussi la mise en place des régions pour la première fois qui n'ont finalement vu le jour qu'en octobre 2004. Toutefois, bien cela, la constitution amendée de 1998 avait institué l'existence de six provinces avant autonomes, maintenu les communes et restait évasive quant au devenir des régions. Comme indiqué plus haut, les 22 régions sont finalement mises en place en 2004 avec la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions. Mais, d'après la constitution amendée pour la troisième fois du 4 avril 2007, ces régions constituent désormais avec les communes les seules Collectivités Territoriales Décentralisées. Cette dernière révision constitutionnelle supprimait les six provinces autonomes tout en maintenant les communes. Elle renforçait les rôles attribués aux fokontany environ 17433 actuellement considérés comme la pierre angulaire du développement local vers le développement du pays tout entier. Mais le grand intérêt présenté par la troisième République à part la création des régions c'est qu'elle avait consacré pour la première fois la décentralisation budgétaire à travers le grand principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées. La troisième

²⁰ Annexe I : listes des décrets portant sur la décentralisation de la deuxième République.

²¹ Constitution de la troisième République de Madagascar de 18 septembre 1992. Article 125.

²² *Ib idem*. Article 127.

République a marqué une grande évolution sur le sujet de décentralisation ; deux grands changements ont été apportés par la loi n°94-008 en effet. Elle a pu donner une définition pour les collectivités décentralisées dans son article premier (article 1^{er}) comme suit « une Collectivité territoriale décentralisée est une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants électeurs de nationalité malagasy dirige l'activité régionale et locale en vue de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique et technologique de sa circonscription. Elle assure, avec le concours de l'Etat, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, l'amélioration du cadre de vie ainsi que la préservation de son identité. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle assure avec le concours de l'Etat la sécurité publique et l'administration ».

Chapitre II- Ecart entre la discontinuité et les grands principes de décentralisation budgétaire à Madagascar :

La décentralisation effective s'insère comme une condition de développement pour Madagascar comme il a été prévu dans le préambule de la constitution. La libre administration reconnue aux collectivités territoriales décentralisées suppose une certaine autonomie financière (Sous-chapitre I), et par conséquent elle octroie des compétences propres aux autorités locales en matière de budget (Sous-chapitre II).

Sous-chapitre I- Le principe d'autonomie financière : Principe de concomitance de transfert

L'autonomie financière, dans le cadre de la décentralisation budgétaire s'explique tout d'abord en principe, par les transferts de compétences entraînent la mise à la disposition au profit des collectivités locales, des moyens nécessaires à leur exercice²³. L'Etat parallèlement aux attributions qu'il dévolue au niveau local doit faire en sorte que tous les moyens nécessaires pour la réalisation soient également accordés et débloqués. La loi de 1994 relative aux ressources des collectivités décentralisées disposait ainsi qu'il ne saurait y avoir de transfert de compétences sans transfert des ressources correspondantes au profit des

²³ Loi n° 94-007 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées Article 4.

collectivités locales²⁴. C'est pour dire que les transferts des moyens financiers restent indissociables et indispensable à la décentralisation budgétaire effective.

L'autonomie financière est un principe constitutionnellement reconnu et consacré pour les collectivités territoriales décentralisées²⁵. Elle consiste d'une part, à faire en sorte que les collectivités locales disposent de propre budget distinct de celle de l'Etat central, tant en matière de dépenses qu'en matière de recettes. D'autre part, la décentralisation budgétaire est la conséquence directe de la liberté d'administration que la constitution veut attribuer aux collectivités territoriales décentralisées. Avec l'existence du pouvoir budgétaire accordé aux autorités locales, on peut parler d'une autonomie budgétaire constitutionnellement reconnue aux collectivités territoriales décentralisées. Par conséquent, conformément aux respects de la hiérarchie des normes, le législateur ne peut entraver cette autonomie budgétaire notamment en matière de ressources.

En France, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a constitutionnalisé le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales qui bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'État, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert²⁶. En effet, peu importe qu'en France ou à Madagascar, le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées signifie toujours que tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.

Section I- Les éléments composants l'autonomie financière : des ressources propres et une autonomie de gestion :

Les ressources de l'Etat sont le deuxième objet de transfert corollairement au transfert de compétences en matière de décentralisation. En effet, un transfert de pouvoir sans transfert de ressources est une décentralisation qui reste «main morte». L'autonomie financière dont

²⁴ Ib idem Article 6.

²⁵ Constitution de Madagascar de 2010. Article 142 Alinéa 1^{er} « Les collectivités territoriales décentralisées jouissent de l'autonomie financière ».

²⁶ Michel Lascombe ; Xavier Vendendriessche. « *Les finances publiques* ». 7^{ème} Edition. 2009. Dalloz. / Conseil constitutionnel n°2004-509 DC, 13 janvier 2005 § 8, §9. p.173

devrait bénéficier les collectivités territoriales décentralisées se concrétise par l'existence d'élus locaux dotés d'un pouvoir propre. Même si ces attributions sont prévues par la loi, en aucun cas le législateur ne peut les prévoir de telles sortes à entraver cette liberté d'administration ou autonomie administrative. Cette dernière étant consacrée par la constitution. L'autonomie financière suppose une situation d'une collectivité ou d'un organisme disposant d'un pouvoir propre de gestion de ses recettes et de ses dépenses, regroupées en un budget ou dans un document équivalent. Pour être complète, elle suppose l'existence de ressources propres à la collectivité en cause.²⁷» La libre administration implique une large autonomie de gestion pour les collectivités territoriales, dans l'exécution des budgets locaux, les élus locaux doivent disposer d'une large manœuvre. L'Autonomie financière implique une capacité à la fois juridique mais aussi économique de mobilisation de ressources en fonction des besoins de dépenses induites par les domaines de compétences attribués.

L'autonomie financière accorde la liberté de fixer la nature, le montant, l'origine ainsi que la répartition des ressources entre les différents acteurs de la vie économique et sociale et surtout pour la population²⁸. Cela peut concerner les impôts locaux qui peuvent être renforcés par le prélèvement au niveau national ; concernant cela, le code minier prévoit 1,40 % de ristournes au profit des collectivités locales décentralisées contre 0,60% de redevances minières au profit de l'Etat²⁹. A titre d'exemple, tel est le cas en Italie, il est admis que 80% des recettes fiscales prélevées au niveau régional restent à disposition des autorités de la province³⁰. Ce qui leur donne une grande capacité d'intervention. L'autonomie financière requiert un pouvoir pour moduler la contrainte budgétaire dans l'espace et le temps, c'est-à-dire que les collectivités locales doivent être libres dans l'exécution du budget, ceci étant accompagné du principe de recevabilité qui exige une obligation de rendre compte des réalisations auprès de la population locale. Cette autonomie financière exige une faculté d'ajuster ces ressources aux charges, ainsi l'autonomie financière devrait impliquer une autonomie fiscale au profit des collectivités locales. Toutefois, l'autonomie fiscale est difficilement concevable dans un Etat unitaire. Ainsi donc, le principe de l'autonomie financière doit absolument caractériser par l'existence des ressources propres d'un côté (sous-section I) et par l'autonomie de gestion de ces ressources de l'autre côté (sous-section II).

²⁷ Lexique des termes juridiques. 15^{ème} édition. 2005.

²⁸ [Http// www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2004-5-page-653-htm](http://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2004-5-page-653-htm).

²⁹ Loi n°99-022 du 30 juillet 1999 portant code minier malagasy Article 177.

³⁰ Le model RED-IFO et son utilisation ; *Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation* ; Institution pour le développement ; Rome. 2006. p. 23.

Sous-section I- les collectivités territoriales décentralisées disposent des ressources

propres :

Au terme du principe de la décentralisation budgétaire, les collectivités territoriales décentralisées disposent des ressources de différentes catégories à savoir les ressources fiscales et les ressources non fiscales. Conformément aux dispositions de l'article 147 de la Constitution, la loi n° 2014-020 énumèrent les ressources de la collectivité locales aux termes de son chapitre II intitulé « des ressources des collectivités territoriales décentralisées » qui dispose que ces ressources comprennent notamment le produit des impôts et taxes votés par le conseil (...); la part qui lui de droit sur les produits des impôts et taxes perçus au profit du budget de l'Etat (...); le produit des subventions affectées ou non affectées consenties par le l'Etat à l'ensemble ou à chacune des collectivités (...); le produits des aides extérieures non remboursables et le produit des dons (...); les revenus de leur patrimoine; et les emprunts dont les conditions de souscription sont fixées par la loi³¹. Ainsi la même loi dispose que les ressources propres des collectivités territoriales décentralisées sont composées des ressources fiscales, des ressources non fiscales et des revenus des domaines publics ou privés³². A travers de la disposition de ces ressources propres, les collectivités peuvent bénéficier de l'autonomie financière; et que cela permet à eux de gérer indépendamment leurs ressources. En tout cas, le principe majeur est caractérisé par la jouissance des collectivités territoriales décentralisées de l'autonomie fiscale, source principale de ses ressources propres. Dans le cas de Madagascar, on peut identifier quatre catégories de ressources financières au niveau des collectivités locales : les transferts intergouvernementaux, les fonds de projets d'eau et d'assainissement, les financements hors budget ainsi que les fonds propres de la commune³³.

Paragraphe I - Le principe de l'autonomie fiscale :

L'autonomie fiscale est une composante essentielle de l'autonomie budgétaire des collectivités territoriales décentralisées. Elle se traduit par la capacité desdites collectivités de créer des taxes, de déterminer les assiettes, les montants et les taux. Les collectivités

³¹ Loi n° 2014-020 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement, et aux attributions de leurs organes. Article 180.

³² *Ib idem*. Article 181.

³³ Madagascar french report Layout 1. 03.03.2009. Wateraid; « *Madagascar, pour un financement local efficace des services d'eau et d'assainissement* ». Penser local, agir local. p. 11.

territoriales décentralisées ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mises en œuvre à leur échelon. Pourtant l'autonomie dont les collectivités locales dispose ne doit pas être marquée par le fait que l'Etat conserve toujours un rôle prépondérant en matière fiscale. En effet, l'analyse des ressources locales ainsi que la gestion de la fiscalité locale fait apparaître des liens étroits entre l'Etat et ses démembrements locaux décentralisés. Mais également en matière d'exécution et de contrôle des finances locales, l'Etat intervient toujours à travers les comptables publics et surtout à travers le rôle qu'occupent les représentants de l'Etat au sein de chaque collectivité territoriale décentralisée. Les représentants de l'Etat exercent, en fait, un contrôle effectif sur les budgets locaux, mais le souci c'est qu'ils doivent préciser la nature de ce contrôle. Il y a lieu alors de souligner que les ressources des collectivités territoriales décentralisées sont marquées par une diversité parce que la notion de prélèvement obligatoire local ne recouvre pas exactement la notion de ressources publiques.

Le sujet de l'autonomie fiscale des collectivités locales pose entre autre certaine discussion en ce sens que l'impôt revêt un caractère obligatoire, l'idée découle de la disposition constitutionnelle selon laquelle « la loi est l'expression de la volonté générale. Elle est la même pour tous : qu'elle protège, qu'elle oblige et qu'elle punisse ». ³⁴ Ainsi, la même constitution aux termes de son article 2 précise que « tous les individus sont égaux en droit (...) ». De cela, en effet, le pouvoir d'imposer, une des principales manifestations de la puissance publique, ne constitue pas donc un pouvoir discrétionnaire mais un pouvoir qui découle d'une autorisation donnée indirectement par l'ensemble des citoyens. L'idée veut simplement que la création de l'impôt devrait toujours émaner du pouvoir législatif du parlement.

Paragraphe II - Les ressources propres des collectivités territoriales décentralisées

Les collectivités territoriales décentralisées sont dotées des ressources propres caractérisées notamment par des recettes fiscales et des ressources non fiscales outre les autres différents produits que chaque collectivité dispose selon leur propres moyens et techniques.

Sous-paragraphe I- Les ressources fiscales

Les ressources fiscales sont abondantes quant à leur nombre mais en ce qui concerne le taux reste une question à savoir : la loi en vigueur relative aux ressources des collectivités

³⁴ Constitution de la quatrième République de Madagascar du 11 décembre 2010. Article 6. Alinéa 1^{er}

territoriales décentralisées définit et arrête une liste pas très exhaustive des recettes fiscales recouvrables à l'échelon local. La présente loi dispose que les ressources traditionnelles de budgets des Collectivités territoriales décentralisées sont constituées par :

- Les recettes fiscales directes qui comprennent :
 - Les produits des centimes additionnels à la taxe professionnelle et à l'impôt foncier sur la propriété bâtie.
 - Les produits des impôts directs, droits et taxes suivants :
 - Impôts sur les revenus non salariaux greffés ;
 - impôt foncier sur les terrains ;
 - impôt sur la propriété bâtie ;
 - taxe professionnelle ;
 - taxe annexe à l'impôt foncier sur la propriété bâtie ;
 - taxe sur les véhicules à moteur (vignette) ;
 - droits relatifs aux cartes d'identité d'étranger ;
 - taxe sur les vélomoteurs et autres véhicules à moteur non immatriculés, bicyclettes,
 - pousse-pousse, chars et charrettes.
- Les produits des impôts indirects, droits et taxes suivants :
 - impôt de licence de vente des alcools et produits alcooliques ;
 - impôt de licence foraine ;
 - taxe sur les cérémonies coutumières autorisées ;
 - droits relatifs à la circulation des animaux de l'espèce bovine ;
 - taxe sur les eaux minérales ;
 - taxe sur la publicité faite à l'aide, soit d'affiches, soit de panneaux - réclames, soit d'enseigne lumineuse ;

- taxe sur les appareils automatiques de feu, à musique et instruments analogues fonctionnant dans les cafés, débits de boissons, hôtels et autres établissements ouverts au public ;

- taxe sur les établissements de nuit ;

- taxe de visite de poinçonnage des viandes ;

- taxe sur les fêtes, spectacles et manifestations diverses ;

- taxe de roulage ;

- taxe d'abattage ;

- taxe d'eau et d'électricité.

- Les revenus du domaine public, du domaine privé immobilier et mobilier ;
- Les recettes des exploitations et des services ;
- Les produits des ristournes, prélèvements et les contributions ;
- Les produits divers et accidentels ;
- Les fonds de concours : subventions, dons et legs ;
- Les emprunts et avances ;
- Les intérêts et dividendes.
- Autorisation de perception, au profit des collectivités territoriales décentralisées ;
 - Fonds national de péréquation, des ressources fiscales suivantes :
 - Taxe de protection civile ;
 - Taxe de résidence pour le développement ;
 - Taxe de séjour ;
 - Autres impôts de licence :
 - Impôt de licence sur les installations temporaires, saisonnières et occasionnelles
 - Impôt de licence sur les activités temporaires, occasionnelles et / ou saisonnières ;
 - Impôt de licence sur les établissements de nuit ;
 - Impôt de licence sur l'organisation des tombolas et de loterie ;
 - Impôt de licence sur l'exploitation des billards et assimilés, des appareils vidéo et des baby-foot à des fins lucratives ;
 - Taxe sur les eaux minérales ;
 - Taxe sur la publicité ;

- Taxe sur l'eau et/ou l'électricité ;
- Taxe sur l'entrée dans les fêtes, spectacles et manifestations diverses ;
- Taxe sur les pylônes, antennes, relais ou mâts ;
- Taxe sur les jeux radiotélévisés

Les modalités d'assiette et de recouvrement de ces prélèvements sont en principe, en vertu de l'autonomie financière et de l'autonomie budgétaire effectuée par la collectivité bénéficiaire dans la chaîne de fiscalité locale. Pour les ressources fiscales propres à chacune des collectivités territoriales décentralisées, le vote des tarifs est effectué par l'organe délibérant de la collectivité bénéficiaire. Concernant les ressources fiscales partagées entre les collectivités territoriales décentralisées, le vote des tarifs est effectué par l'organe délibérant de la collectivité territoriale décentralisée ayant le niveau de pourcentage le plus élevé. La limitation du poids global de la fiscalité sur les contribuables se fait par des mécanismes d'exonération et d'abattement, ainsi que la fixation de tarifs maxima. Mais en réalité, certaines décisions sont imposées par l'Etat.

Sous-paragraphe II- Les recettes non fiscales :

A l'encontre des recettes fiscales, les autres ressources comprennent des revenus qui ne relèvent pas de la fiscalité locale mais qui sont des revenus des activités économiques des collectivités territoriales décentralisées ; des dons et legs ; des emprunts ; des revenus de leur patrimoine ; et les sommes perçues au titre de l'utilisation des services locaux³⁵. Ce sont les redevances ou les droits payés en contrepartie de l'utilisation par les particuliers ou les entreprises privées des services de la collectivité, en l'occurrence, la commune. Il peut s'agir, en effet, des services administratifs, économiques ou techniques... Ces redevances peuvent également provenir de l'utilisation de domaine public ou privé de la collectivité en question telles que les marchés, les pistes, les terrains, les loyers, etc. De toute façon, malgré la levée de ces redevances est laissée à la propre initiative des collectivités territoriales décentralisées, dans le cadre de son autonomie, elles ne peuvent pas lever que ce qui sont seulement prévues par la loi.

³⁵ Loi n° 2014-020 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées. Article 182.

Section II- Autonomie de gestion des collectivités locales : libre administration

L'autonomie de gestion des collectivités territoriales décentralisées se traduit par les marges de manœuvre dont jouissent les collectivités locales pour définir les modalités d'exercice de leurs compétences. La reconnaissance aux collectivités locales de l'autonomie financière implique également la libre administration, c'est en quelque sorte une manifestation de la liberté financière qu'il devrait y avoir corollairement une liberté de gérer les fonds. Le gouvernement et le législateur se doivent de respecter le principe de la libre administration des collectivités territoriales³⁶. D'un côté, le législateur n'accorde pas réellement une autonomie en matière fiscale aux collectivités locales ; de l'autre côté, le gouvernement ne cesse pas de faire d'excès d'ingérence sur la gestion budgétaire locale par le biais du rôle intense de son représentant auprès desdites collectivités. L'Etat veut participer effectivement à gestion de leur patrimoine, fixer les tarifs de services comme les redevances, valoriser leur trésorerie, etc.

Sous-section I- Organes propres élus dotés attributions effectives

Tout d'abord, l'autonomie de gestion se caractérise par l'existence des propres organes de gestion. En vertu du principe sacré de la décentralisation budgétaire qui est l'autonomie financière, la présente discipline exige la disposition des collectivités territoriales décentralisées des organes de gestion propre et indépendants de l'Etat. La constitution de 2010 prévoit que dans les communes, les fonctions exécutives et délibérantes sont exercées par des organes distincts et élus au suffrage universel direct³⁷. Par cet article, les organes de gestion des communes sont donc des personnes élues par les citoyens de la collectivité territoriale décentralisée concernée par un suffrage universel direct. Ainsi, la loi régissant les élections territoriales ne dispose que le chef de l'exécutif et les membres de l'organe délibérant de chaque collectivité territoriale décentralisée sont élus au suffrage universel, pour un mandat de quatre ans³⁸. Les organes des collectivités locales sont alors dotés d'une certaine autonomie vis-à-vis de l'Etat en ce qui concerne le mode de désignation. Les organes des collectivités territoriales décentralisées sont dotés d'une certaine indépendance organique, matérielle et fonctionnelle par rapport au gouvernement dans le cadre du respect du principe

³⁶ www.fallaitpasfairedudroit.fr/finances-publiques/les-finances-locales/cadre-budgétaire-local/68-donnees-generales-synth .

³⁷ Article 151 de la constitution de Madagascar du 11 décembre 2010.

³⁸ Loi n° 2014-020 relative aux modalités d'élections des collectivités territoriales décentralisées. Article 240. p. 48.

de l'autonomie financière et de la libre administration. L'indépendance de l'exécutif des collectivités locales fait preuve d'un transfert total de la politique de l'Etat au niveau local ; ce qui fait que les instances locales sont libres de décider leur propre politique et l'utilisation de leurs fonds.

Ainsi, concernant le statut des collectivités territoriales décentralisées de deuxième niveau à savoir les « régions », en principe, la constitution prévoit que la fonction exécutive de la région est exercée par un organe dirigé par le chef de région élu au suffrage universel³⁹. Et en vertu de la loi relative aux régions en 2004, le chef de région est une personnalité élue selon les conditions et les modalités sont fixées par les lois et règlements⁴⁰. Mais le fait que les chefs de région sont nommés par décret en conseil de ministres reste une disposition transitoire jusqu'à la mise en place effective de la structure.

Sous-section II- Autonomie budgétaire : pouvoir de décision indépendant

L'autonomie budgétaire se traduit par la capacité des collectivités territoriales décentralisées de déterminer leurs recettes et leurs dépenses, ainsi que d'affecter librement ces recettes. C'est une dimension privilégiée pour les collectivités territoriales décentralisées. Les collectivités locales devraient par conséquent de ce principe avoir une certaine autonomie en matière de décision fiscale. Mais également, cela signifie que cette autonomie fiscale implique que les collectivités jouissent de la totalité des impôts perçus au niveau des territoires locaux et en leurs droits respectifs. Sur le plan pratique, l'Etat porte atteinte à un tel principe de libre choix du budget, de vote indépendant et de la libre exécution, de sorte qu'il accapare presque la totalité des impôts locaux. Tout d'abord, il y a certaines catégories des impôts, qui devraient être dévolues aux collectivités territoriales décentralisées, mais l'Etat les fait entrer dans son budget en toute totalité ou encore l'Etat prend des plus grandes proportions sur ces impôts dits locaux.

Les collectivités territoriales décentralisées dispose d'une certaine autonomie de pouvoir de décision et indépendant de celui de l'Etat central par le biais de son représentant auprès des circonscriptions territoriales. Ce dernier ne devrait pas exercer aucun arbitraire sur les décisions relatives à la gestion des affaires propres des collectivités décentralisées.

³⁹ Constitution de la quatrième république de Madagascar de 2010 ; Article 154.

⁴⁰ Loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions (J.O n°2915 du 12.07.2004 p.2556). Article 5 Alinéa 2.

En matière de choix du budget, le fait que les dépenses ne soient pas imposées unilatéralement par l'Etat suffit à déterminer une autonomie budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées. En principe, l'autonomie budgétaire suppose que le fait que les collectivités locales disposent des ressources suffisantes pour exercer effectivement leurs attributions implique une libre administration assurée.

Sous-section III - L'éventuelle limite de l'autonomie financière :

Les ressources dont bénéficient les autorités locales sont prévues par la loi. La création et la suppression en matière fiscale relèvent de la seule compétence du pouvoir législatif.

Cette situation laisse à penser si l'autonomie financière qu'implique la décentralisation n'est-elle pas entravée.

L'autonomie budgétaire confiée aux collectivités locales n'est pas suffisante pour admettre l'existence d'une autonomie financière dans la mesure où les autorités locales sont très limitées en matière de ressources. Le plafond en matière de taux de prélèvement est prévu par la loi de Finances, donc par le législateur. La libre-administration reconnue aux collectivités locales n'est pas assez explicite, pour que par autonomie financière, la dépendance des collectivités locales vis-à-vis des subventions de l'Etat soit restreinte par l'octroi d'une plus grande autonomie financière.

Ceci étant, cette dernière constituerait une entrave au principe d'Etat unitaire, avec le souci de vouloir également préserver l'intérêt national, comme la constitution le prévoit en son article 140 : Les Collectivités Territoriales Décentralisées disposent d'un pouvoir réglementaire. L'Etat veille à ce que le règlement d'une Collectivité Territoriale décentralisée n'affecte pas les intérêts d'une autre Collectivité Territoriale Décentralisée. L'Etat veille au développement harmonieux de toutes les Collectivités Territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional par des dispositifs de péréquation⁴¹. Le pouvoir dont dispose l'Etat central notamment le pouvoir législatif mais aussi le pouvoir exécutif en matière fiscale est motivée quelque part par un souci de solidarité nationale. «Le développement de la solidarité financière, même dans le cadre de la dotation nationale, repose de plus en plus sur une redistribution directe entre collectivités locales »⁴². Même avec le choix budgétaire accordé aux élus locaux, l'existence

⁴¹ Constitution de Madagascar du 11 décembre 2010. Article 140.

⁴² Guy GILBERT, Alain DELCAMP, *La Décentralisation ; dix ans après ;* LGDJ. 1993. p. 174.

des dépenses obligatoires telles que les dépenses de fonctionnement, auxquels les autorités locales ont un minimum de choix quant à la détermination du montant restreint déjà ce choix. Ainsi, on se demande si à côté de l'autonomie budgétaire, se trouve également l'autonomie fiscale. Le choix budgétaire accordé à l'autorité locale est déjà un signe de responsabilisation au niveau local. La nécessité d'un contrôle effectué par le représentant de l'Etat mais aussi par le service financier du budget voté afin de lui donner une force exécutoire, a été instaurée dans un souci de rationalisation des dépenses et des recettes. Le choix budgétaire requiert certaine compétence technique et les autorités locales ne remplissent pas forcément ce critère surtout dans un pays en voie de développement comme Madagascar.

Sous-chapitre II- Compétences propres des collectivités territoriales décentralisées en matière de budget:

Les compétences des collectivités territoriales en matière de budget doivent leur fondement à la volonté de cristalliser les revendications des populations pour une prise en main de la gestion de leurs affaires⁴³ mais également au principe de subsidiarité qui consiste à confier le soin de la régulation aux entités les plus proches possible de la personne. On confie cette régulation aux entités plus éloignées qu'en cas d'insuffisance avérée des entités les plus proches⁴⁴. La décentralisation suppose alors que soient réalisés un transfert de compétences et un transfert de ressources. Durant la première République de Madagascar (1959-1972) et la deuxième (1975-1992), les collectivités territoriales décentralisées étaient dotées d'une autorité administrative uniquement. Ce n'est qu'à partir de la troisième République que l'autonomie financière leur a été rajoutée⁴⁵ par les lois de 1994 laquelle avaient pour la première fois consacré la décentralisation financière. Ces compétences en matière budgétaire et financière sont diverses et se distinguent entre elles en fonction de l'Etat qui l'applique.

Section I - Aspect de la décentralisation du financement au niveau international :

Au niveau international, en matière de décentralisation budgétaire, la plupart des autres ressources (humaines ou informationnelles) dépendent essentiellement des ressources

⁴³ Parfait RANDRIANITOVIANA et AL. ; « Huit années d'activité sur la décentralisation »; Edition Friedrich Ebert Stiftung. Madagascar 2002 ; p. 8.

⁴⁴ Ib idem. p. 36.

⁴⁵ Ib idem. p. 11.

financières disponibles⁴⁶. A partir des données de la FMI, hormis les emprunts, on peut classer les sources de financement en sept catégories à savoir :

- Les taxes directes ;
- Les cotisations de sécurité sociale ;
- Les taxes indirectes ;
- Les taxes foncières sur la propriété immobilière ;
- Les autres taxes, dont en particulier les impôts de capitation ;
- Les autres revenus, de nature non fiscale ;
- Les subventions et les transferts provenant d'autres paliers de gouverne⁴⁷.

Les recettes seront établies pour les trois paliers de gouverne : le palier national, le palier régional (qui est celui des Etats fédérés ou des régions dans les Etats unitaires), et le palier local (tous les paliers inférieurs au palier national)

Un des moyens pour mesurer le degré de décentralisation du financement est de prendre en compte la part des recettes des paliers régional et local qui est due aux subventions et aux transferts venant du ou des gouvernements situés à un palier plus élevé. Au Canada, la part des subventions et des transferts est beaucoup plus petite au palier régional (18%) qu'au palier local (46%), alors qu'en Suisse, la part est la même (26%) aux deux paliers. L'Espagne est un cas à part, les subventions et les transferts dans les revenus du palier régional (77%) est beaucoup plus grande que la part au palier local (34%)⁴⁸.

En comparaison des différents Etats, il est possible d'affirmer que c'est en Canada que le degré du financement de la décentralisation est le plus haut. En Europe, le Royaume-Uni détient un très faible degré de décentralisation de financement. ⁴⁹

Section II- Les règles relative au budget des collectivités territoriales décentralisées

Le budget d'une Collectivité territoriale décentralisée est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de ladite Collectivité, tel qu'il est voté par l'organe

⁴⁶ Vincent LEMIEUX; *La décentralisation*. Les presses de l'université de Laval. CNRA. Québec, Canada, 1997. p. 69.

⁴⁷ Ib idem. p. 70.

⁴⁸ Vincent LEMIEUX; *La décentralisation*. Les presses de l'université de Laval. CNRA. Québec, Canada, 1997. p. 83.

⁴⁹ Ib idem.

délibérant⁵⁰. Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 139 alinéa 1er de la loi n° 2014-020 du 27 septembre 2014, le budget de chaque Collectivité territoriale décentralisée est présentée sous forme de budget de programme, dont les modalités de mise en œuvre seront précisées par voie réglementaire⁵¹. Le budget des collectivités ne diffère pas tellement de celui de l'Etat puisque plusieurs règles de base s'appliquent également à ce type de budget au niveau local. En effet, le texte dispose que le budget de chaque collectivité territoriale décentralisée est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de ladite collectivité, tel qu'il est voté par l'organe délibérant⁵². Ainsi que la loi relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, exige que ce budget soit présenté sous forme de budget de programme dont les modalités de mise en œuvre seront précisées par voir règlementaire⁵³.

Sous-section I- Les modalités d'exécution du budget de collectivités territoriales décentralisées :

La constitution de Madagascar de 2010 prévoit que les collectivités locales élaborent et gère leur budget selon les principes applicables en matière de gestion des finances publiques⁵⁴. Tout d'abord, la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées à Madagascar est désormais régie par le décret n° 2015-959. Les collectivités locales doivent respecter les règles classiques relatives à la gestion des finances publiques. Malgré le principe d'autonomie, qui normalement et légitimement devrait être conféré aux collectivités territoriales décentralisées, le budget au niveau local doit néanmoins respecter les règles relatives à la comptabilité publique et aux marchés publics. Les finances des collectivités territoriales sont, par principe, régies par les règles et principes qui gouvernent le budget de l'État⁵⁵. Le budget des collectivités territoriales est exécutoire sous trois conditions à savoir l'avis préalable du contrôle financier ; la transmission au représentant de l'Etat des

⁵⁰ Article 2. Décret n° 2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées.

⁵¹ Ib idem. Article 3.

⁵² Décret n° 2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales. Article 2.

⁵³ Loi n° 2014-020 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes. Article 139.

⁵⁴ Constitution de la quatrième République de Madagascar de 2010. Article 142. Alinéa 2.

⁵⁵ Michel Lascombe ; Xavier Vendendriessche ; *Les finances publiques*. 7^{ème} Edition. 2009. Dalloz. Connaissance du droit. p. 173

documents budgétaires⁵⁶ ; et la publication du budget voté, et les emplois de ressources doivent être portés à la connaissance du public par voie d'affichage ou par tout autre moyen de diffusion par les soins du chef de l'exécutif⁵⁷.

D'ailleurs, les règles applicables au budget de l'Etat s'appliquent également au budget des collectivités territoriales décentralisées. En conséquence, les règles comptables des collectivités territoriales décentralisées ne se distinguent de celles qu'appliquent les entreprises qu'en raison des spécificités de leurs actions. L'ensemble des règles et normes permettant d'appliquer la comptabilité d'exercice doit alors être construite en référence avec les dispositions applicables aux entreprises⁵⁸. En effet, en premier lieu, il y a le principe de l'unité, le principe de l'annualité, le principe de l'universalité. Le principe d'unité budgétaire locale signifie que toutes les recettes et les dépenses de toutes les collectivités locales autorisées doivent être retracées dans un document unique appelé « budget ». Le présent décret dit que toutes les recettes et toutes les dépenses figurent sur un document unique qui regroupe toutes les opérations budgétaires et financières de la Collectivité territoriale décentralisée⁵⁹. Cette règle suppose en fait, la présentation globale des recettes et des dépenses. Il s'agit d'un principe difficile à respecter de façon stricte en matière de gestion budgétaire locale ; de sorte que les documents budgétaires d'une Collectivité territoriale décentralisée sont constitués du budget primitif, compte administratif, budget additionnel, budget rectificatif, et de programme d'investissement public triennal⁶⁰. Ce dernier constitue pourtant une entrave au principe d'annualité précité ci-dessus.

En ce qui concerne le principe de séparation de fonction entre l'ordonnateur et le comptable, la règle doit être respectée lors de la mise en œuvre dudit budget et reste toujours indispensable aux finances locales d'une part. Mais aussi dans le cadre du respect du principe de spécialité des opérations budgétaires et financières. La règle exige simplement la séparation des fonctions des ordonnateurs locaux et celles des comptables publics investis des missions au sein de ces collectivités territoriales décentralisées. Le présent décret dit aux termes de son article que le principe de la séparation de fonction de l'ordonnateur et celle du

⁵⁶ Décret n° 2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées. Article 96

⁵⁷ *Ib idem* Article 56.

⁵⁸ Ministère de l'économie, des finances et du budget, conseil supérieur de la comptabilité; « *les collectivités territoriales décentralisées* », guide d'application du PCOP ; Arrêté n° 6458/2005 du 08.06.2005.

⁵⁹ Décret n° 2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées Article 10.

⁶⁰ *Ib idem* Article 23 ;

comptable s'applique aux Collectivités territoriales décentralisées⁶¹. Toutefois, pour les recettes qu'ils sont chargés de recouvrer, les comptables des administrations financières exercent les activités dévolues aux ordonnateurs.

Les règles fondamentales relatives aux finances publiques sont toujours les mêmes qu'il s'agit des finances de l'Etat ou des finances locales. Mais, d'autre part, les collectivités territoriales décentralisées sont également tenues de respecter le principe d'équilibre du budget. Ce dernier constitue, en effet, une grande règle de la décentralisation budgétaire ; ce qui fait preuve que la collectivité est capable de gérer d'une manière autonome le budget local. La bonne gestion budgétaire et financière locale se mesure dans tous les cas, à travers l'équilibre en cours et à la fin de l'exercice budgétaire de la collectivité en question.

Sous-section II- Le principe d'équilibre du budget local :

Le principe est que le budget de la Collectivité territoriale décentralisée doit être présenté et voté en équilibre réel⁶². La loi n° 2014-020 relative aux ressources des collectivités territoriales dispose en premier lieu aux termes de son article 144 que « les budgets des collectivités territoriales décentralisées doivent être votés en équilibre ; ainsi qu'il ne doit en aucun moment être déficitaire en trésorerie comme en engagement ». L'exécutif des collectivités locales doit alors faire en sorte que le résultat de l'exécution budgétaire de l'année soit en équilibre entre dépenses et recettes. Mais l'exigence de l'équilibre budgétaire ne doit en aucun cas affecter le principe de non-affectation. Notamment en matière de budget de fonctionnement et d'investissement tant qu'en dépenses qu'en recettes. Il faut absolument respecter la règle selon laquelle les dépenses de la section fonctionnement ne peuvent avoir pour contrepartie des recettes de la section investissement⁶³. Le principe d'équilibre Considéré comme un principe sacro-saint durant la période classique, époque, été constamment respecté. Ainsi, de 1890 à 1914, tous les budgets sont présentés et votés en équilibre, mais sont souvent exécutés en déficit, parfois même important. Durant un temps, l'équilibre du budget de l'État n'a plus été qu'une chimère même si on le présentait souvent comme un objectif politique à atteindre. Pourtant, du fait de la construction européenne et de la mise en place de la monnaie unique, ce principe retrouve une place importante. Certes, il ne s'agit

⁶¹ Décret n° 2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées. Article 15.

⁶² Décret n° 2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées. Article 14.

⁶³ *Ib idem*. Article 20.

plus réellement de l'équilibre au sens où cette notion était comprise à l'époque classique mais d'un équilibre économique et financier. Il s'agit en effet pour les collectivités territoriales d'une véritable obligation juridique dont le non-respect entraîne l'intervention du préfet et de la chambre régionale des comptes (CRC). Il s'agit d'un équilibre réel et non d'un équilibre de présentation lors du vote du budget primitif. Trois règles principales doivent ainsi être respectées : l'équilibre doit être réalisé pour chacune des deux sections composant les budgets locaux c'est-à-dire en recettes et en dépenses.⁶⁴

Sous-section III- Le contenu du budget des collectivités territoriales décentralisées à Madagascar

En vertu de l'article 141 de la constitution de la quatrième république de Madagascar⁶⁵, les collectivités territoriales décentralisées occupent en général, deux grandes catégories de fonction telles que le fonctionnement et l'investissement. Le budget local comprend alors deux sections : la première section décrit les opérations de fonctionnement et la deuxième section est relative aux opérations d'investissement. Il faut noter que les dépenses de la section fonctionnement ne peuvent avoir pour contrepartie des recettes de la section investissement. Les deux types d'opérations se traitent indépendamment l'une de l'autre. La règle de non-affectation s'applique également aux finances des collectivités locales du fait qu'il est absolument interdit d'affecter certaines recettes à certaines dépenses. De toute façon, l'affectation des recettes d'investissement à des dépenses de fonctionnement est impossible selon la règle ; mais tel n'est pas toujours le cas dans la pratique des collectivités.

Paragraphe I- Les opérations de fonctionnement :

Les opérations de fonctionnement sont constituées tant par les recettes de fonctionnement que par les dépenses de fonctionnement. Ce qui permet d'aborder les recettes et les dépenses. Les recettes de fonctionnement comprennent les recettes fiscales (impôt, droits et taxes) et non fiscales, les produits de l'exploitation du domaine c'est-à-dire les revenus de son domaine public et de son domaine privé ; ainsi que du patrimoine, les revenus des services et les subventions de fonctionnement. C'est le chapitre II de la loi n°2004-020 qui énumère les ressources des collectivités territoriales décentralisées. Les recettes prélevées par les

⁶⁴ Michel Lascombe ; Xavier Vendendriessche ; *Les finances publiques*. 7^{ème} Edition 2009. Dalloz 2009. p.82.

⁶⁵ Article 141 de la constitution « Les collectivités territoriales décentralisées assurent avec le concours de l'Etat notamment la sécurité publique, la défense civile, l'administration, l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie ».

collectivités territoriales décentralisées sont réparties entre les communes, provinces, régions et parfois le fonds national de péréquation. Cette répartition est définie par plusieurs articles de la loi n°2014-020. Nous allons prendre l'exemple de l'article 186 alinéa 2 qui cite que l'impôt de licence de vente d'alcool et des boissons alcoolisées est réparti comme suit : 60% au profit des communes, 20% au profit des régions, et 20% au profit des Provinces et de l'article 191 qui énonce, par ailleurs, que les exploitants des night-club, cabarets dancing, karaoké et autres activités similaires dûment autorisés conformément aux législations en vigueur sont astreints au paiement de l'impôt de licence sur les établissements de nuit dont les produits profitent aux collectivités territoriales décentralisées à raison de : 50% au profit des communes, 30% au profit des régions, 20% au profit des provinces.

Les dépenses de fonctionnement, quant à elles, comprennent les dépenses de soldes, les dépenses hors solde et les dépenses structurelles. En vue du bon fonctionnement de la collectivité territoriale décentralisée, des dépenses obligatoires ont été également instaurées pour la simple raison que ces dépenses représentent un intérêt particulier. Le décret n°2015-959 dresse une liste de ces dépenses obligatoires : parmi elles figurent les dommages-intérêts résultant d'une décision de justice devenue définitive relative à la responsabilité de la collectivité aussi bien à l'égard des membres de ses organes que les tiers, les charges de personnel, et les dépenses liées aux avantages et indemnités des élus de la collectivité⁶⁶. La liste de cet article 35 n'est pas exhaustive, ce décret renvoie aux dispositions réglementaires et législatives en vigueur qui peuvent également définir les dépenses à caractère obligatoire des collectivités territoriales décentralisées.

Paragraphe II- Les opérations d'investissement :

Les collectivités territoriales décentralisées sont également dotées activités d'investissement. Les opérations d'investissement comprennent également, au même titre que les opérations de fonctionnement, des recettes et des dépenses. Les recettes d'investissement sont éventuellement constituées par :

- Les fonds de subventions exceptionnelles reçus au titre d'investissement ;
- Les produits des aides extérieures non remboursables ;
- Les ressources de la coopération décentralisée ;

⁶⁶ Décret n° 2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées. Article 35.

- Les produits de la vente de biens et de l'aliénation des immeubles et bien d'autres encore.

Et les dépenses d'investissement comprennent les dépenses pour immobilisations corporelles et incorporelles notamment les dépenses qui permettent la réalisation des équipements, bâtiments et infrastructures, ainsi que l'acquisition des matériels relatifs à ces travaux.

Sous-section IV- Exemple de répartition budgétaire d'une commune à Madagascar

En dehors des ressources conventionnelles, certaines collectivités locales comme les communes peuvent également recevoir des dotations à titre d'aides et de subventions dans la mise en œuvre des programmes ou des projets particuliers et pour en compenser les charges⁶⁷: le transfert des ressources budgétaires.

Pour les communes, elles sont au nombre de quatre :

- Dotation de fonctionnement au prorata de la population ;
- Dotations aux EPP (Ecoles Primaires Publiques) ;
- Dotations aux CSB (Centre de Santé de base) ;
- Dotations pour l'Etat civil (salaires de fonctionnement)⁶⁸.

Selon l'article 143 de la Constitution, les communes figurent parmi les collectivités territoriales décentralisées de la République. D'après les documents de la banque mondiale sur « la décentralisation à Madagascar », publié en Juin 1998, les ressources des communes pour 1996 ont représenté 0,5% du PIB, dont 0,35% proviennent des transferts de l'Etat central et 0,15% des recettes propres communales⁶⁹. Si ce pourcentage de 0,5% du PIB est faible, même par rapport à la moyenne africaine, les transferts de l'Etat aux communes représentent déjà un pourcentage considérable par rapport au budget global de l'Etat dont 5,3% des dépenses publiques. Leur montant est en effet supérieur aux dépenses courantes (hors salaires) des ministères de la santé et de l'éducation (cf. loi des finances 1997)⁷⁰. Les recettes des communes semblent diverses et nombreuses mais leur prise en charge de la vie

⁶⁷ Loi n° 94-007 relative aux pouvoirs, compétences et aux ressources des collectivités territoriales décentralisées. Article 28.

⁶⁸ Parfait RANDRIANITOVINA ; « Huit années d'activités sur la décentralisation » ; Annexe IV. p 3.

⁶⁹ Banque Mondiale ; document « la décentralisation à Madagascar » ; publié en juin 1998.

⁷⁰ Parfait RANDRIANITOVIANA. « Huit années d'activités sur la décentralisation ». p. 42

publique et le désengagement de l'Etat dans divers domaines laissent croire que les ressources des communes ne sont pas proportionnelles voire insuffisantes.

En matière d'infrastructures locales, les communes sont le plus souvent aidées par des bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale qui est sans conteste le principal bailleur à travers les programmes FID I et FID II achevés en 2000 mais qui continue avec le FID III. Et la coopération française apporte son appui à la gestion décentralisée des communes urbaines. Leur projet vise à mettre en place des outils de gestion urbaine adaptée au contexte local afin de renforcer les capacités financières des communes urbaines.

La Commune rurale d'Antanamitarana, District de Diégo II, région de Diana, est un bon exemple de développement local. L'absence des subventions de l'Etat n'a pas empêché cette commune de poursuivre une gestion budgétaire assez pérenne. Cela a été rendu possible par le biais de la responsabilisation de la population. Les communes sont en fait, autorisées à chercher des ressources autres que celles déjà prévues pour réaliser leurs projets.

PARTIE II- ANALYSE DES REALITES BUDGETAIRES LOCALES

L'analyse des réalités budgétaires des collectivités territoriales décentralisées permet de relever les facteurs de blocage de l'effectivité de la décentralisation budgétaire à Madagascar depuis sa mise en œuvre. Mais permet également de savoir sur quel point les failles se présentent et dans quelles mesures pourrait-on évoquer la remise en cause de l'effectivité de la décentralisation budgétaire (chapitre I). Tout cela afin de mener des études et des recherches sur l'amélioration de la gestion budgétaire locale pour promouvoir la décentralisation budgétaire au niveau des collectivités territoriales décentralisées (chapitre II).

Chapitre I- Remise en cause de l'effectivité de la décentralisation budgétaire à Madagascar

Les problèmes généraux qui se rattachent à la question de décentralisation sont nombreux. Les difficultés sont presque les mêmes dans les pays en développement, particulièrement en Afrique. Elles résident principalement sur la base de la nécessité de la décentralisation budgétaire ; mais pour le cas de Madagascar, les facteurs de blocage sont en fonction de la politique de mise en œuvre. D'un premier regard, nous pouvons déjà dire que dans la mise en œuvre de la décentralisation budgétaire, il y a encore beaucoup de chemin à faire. Ainsi, on est toujours tenté de se demander pourquoi la décentralisation budgétaire n'est pas toujours effective. Tenons à rappeler que la décentralisation à Madagascar est fortement caractérisée par un ensemble de facteurs tels que les besoins d'autonomie réelle des collectivités locales ; le déficit de l'action publique dans le territoire généré par la crise de l'Etat-providence et enfin les exigences de la bonne gouvernance imposées par les partenaires techniques et financiers externes. Malgré son expérience connue en matière de décentralisation, depuis la période de la colonisation jusqu'à maintenant, Madagascar reste toujours un pays fortement centralisé. Cela signifie une absence du dynamisme en la matière, surtout en ce sens que les régimes sont déjà mis en place théoriquement à savoir les textes et la mise en place des collectivités territoriales décentralisées. Pourtant, les principales entraves reposent sur un constat de carence en matière textuelle et surtout une violation énorme des principes fondamentaux de la décentralisation budgétaire. En fait, les obstacles majeurs d'une décentralisation budgétaire effective à Madagascar sont caractérisés par l'absence d'une autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées (Sous-chapitre I) qui implique forcément atteinte au principe de la libre administration (sous-chapitre II).

Sous-chapitre I- Absence d'une autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées :

La constitution prévoit aux termes de son article que «Les collectivités territoriales décentralisées jouissent de l'autonomie financière »⁷¹. Alors, le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées est un principe constitutionnel mais ce principe n'est pas respecté et son application connaît un véritable échec ;

Toutefois, même si les collectivités territoriales sont des personnes morales distinctes de l'État, leur autonomie est limitée par trois ordres de considération : d'une part, elles ne disposent pas de la possibilité de créer leurs propres recettes mais seulement de fixer le taux des impôts que le législateur les a autorisées à percevoir. En France, l'article 72-2 al. 2 de la Constitution française prévoit que la loi peut autoriser les collectivités territoriales à fixer l'assiette et le taux des impôts locaux mais cela n'a véritablement pas encore reçu application.

En tout cas, les collectivités territoriales décentralisées ne disposent pas vraiment une autonomie financière sur le plan pratique. De même la loi dispose une stratégie de consolidation des ressources existantes de chaque niveau de collectivités territoriales décentralisées et crée ainsi des nouvelles ressources en fonction des compétences qui leur sont dévolues, afin d'assurer leur autonomie financière.⁷² En effet, l'absence de l'autonomie financière est expliquée à la fois par le non-respect du principe de concomitance de transfert (section I) et par la persistance d'une forte concentration du pouvoir qui fait atteinte à la libre administration financière des collectivités locales. (Section II)

Section I - Le non- respect du principe de concomitance de transfert

Le non-respect du principe de concomitance de transfert fait grand obstacle à une décentralisation budgétaire effective du fait que ce principe constitue une condition sine qua non de la décentralisation budgétaire effective ; ainsi, tenant toujours à savoir que ceci un principe fondamental en la matière. En principe, le droit positif dispose que les transferts des compétences entraînent la mise à la disposition au profit des collectivités territoriales

⁷¹ Constitution de la quatrième République de Madagascar en date du 11 décembre 2010. Article 142 ;

⁷² Loi n°2014-020 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

décentralisées, des moyens matériels, financiers et en personnel à leur exercice⁷³. L'application de ce principe permet d'en tirer directement une telle logique selon laquelle « le transfert des responsabilités et des compétences aux collectivités territoriales décentralisées implique parallèlement un transfert des moyens et des fonds pour la mise en œuvre. D'une part, le problème c'est que l'Etat détient un pourcentage très élevé du budget alors qu'il se désengage pas mal de services à l'échelon local, toujours compte tenu du rattachement de ces services locaux au découpage territorial des collectivités territoriales décentralisées. Les collectivités locales sont alors tenues de chercher à faire en sorte que les prestations de services locaux marchent bel et bien. De cela, les collectivités locales sont obligées de fournir des moyens notamment financiers, et des fonds pour le fonctionnement des services. D'autre part, l'accumulation des ressources au niveau central pose tellement de difficulté, en ce sens que l'Etat veut transférer les charges au niveau des collectivités locales alors que les ressources nécessaires corollairement à cela restent à sa disposition. La question reste toujours à savoir comment réaliser une décentralisation budgétaire effective avec une telle répartition. Par ailleurs, le retard de l'allocation des subventions aux collectivités territoriales décentralisées génère un véritable blocage du fonctionnement normal des services ainsi que la réalisation des projets de développement et d'aménagement au niveau local. Tout cela permet d'aborder successivement comment le non-respect du principe de concomitance de transfert justifie l'absence de la décentralisation budgétaire effective (sous-section I) et comment ceci peut affecter l'exécution budgétaires des collectivités locales (sous-section II).

Sous-section I- Défaut de transfert des moyens financiers : signe de l'absence d'une décentralisation budgétaire

La décentralisation se justifie par des motifs politiques. Par définition, elle consiste à transférer des compétences ou pouvoirs de décision et des ressources financières à une autre collectivité publique ou à des personnes publiques autres que l'Etat, c'est-à-dire les collectivités territoriales décentralisées (Provinces autonomes, Régions, Communes)⁷⁴ dirigées par des organes autres que de simples agents du pouvoir central, non soumis au devoir d'obéissance hiérarchique et qui sont souvent élus par les citoyens intéressés. Sur ce,

⁷³ Loi n° 2014-018 du 14 août 2014, régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des CTD ainsi que la gestion de leurs propres affaires ; article 45.

⁷⁴ Article 3 de la Constitution de la quatrième République de Madagascar de 2010

la loi du 26 avril 1995 sur les collectivités territoriales décentralisées disposait que les transferts des compétences entraînent la mise à la disposition au profit des collectivités locales, des moyens nécessaires à son exercice⁷⁵. Mais en réalité, ce n'est pas du tout le cas dans la pratique étatique dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation. Force est de constater qu'il y a d'un côté une insuffisance des dotations budgétaires de la part de l'Etat (paragraphe I), de l'autre côté une absence manifeste de l'autonomie fiscale des collectivités locales (paragraphe II), outre le retard de l'allocation des subventions de l'Etat (paragraphe III).

Paragraphe I - insuffisance des dotations transférées par l'Etat central :

Dans le cadre de la mise en place de la décentralisation budgétaire effective, malgré l'existence du transfert des compétences et les subventions directes accordées par l'Etat au profit des collectivités territoriales décentralisées, les conditions n'en sont pas encore suffisantes. Certes, la somme allouée à l'ensemble des collectivités territoriales décentralisées ne représente que

20 % du budget de l'Etat, voire un article écrit par un académicien, enseignant en droit public a évoqué clairement que « 95% des dépenses publiques sont consommées au niveau du pouvoir central(...)»⁷⁶. Ce qui fait alors que il n'y a que 5% du budget qui sont accordés à l'échelon locale ; qu'en est-il alors de l'exécution des services locaux ? Autrement, le pouvoir central détient la majorité du budget et de ce fait, celui des collectivités territoriales décentralisées, en l'occurrence, les communes, ne représente qu'une partie infime. Si, d'un point de vue administratif, ces différentes réformes ont permis des avancées notables, mais beaucoup reste à faire au niveau de la décentralisation budgétaire si l'on considère qu'en 2005, seul 1,5 % du budget national était effectivement alloué aux communes⁷⁷. Cela signifie que les collectivités territoriales décentralisées n'ont pas le choix devant un tel budget même si elles ont des projets à réaliser.

Ce déséquilibre flagrant amène à dire que la décentralisation budgétaire est encore loin d'être effective au niveau des communes. Quand bien même que les communes sont considérées

⁷⁵ Article 4 de la loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées. (J.O. n°2304 du 05/06/95)

⁷⁶ www.midi-madagasikara.mg/politique/2014/04/29/andrianirina-laza-95-depenses-publiques-consommees-au-niveau-du-pouvoir-central/ .

⁷⁷ Madagascar french report Layout 1. 03.03.2009. Wateraid/ « Madagascar, pour un financement local efficace des services d'eau et d'assainissement »/ Penser local, agir local.

comme les collectivités de base auxquelles la décentralisation fonde son pilier. C'est également au niveau de la commune que la décentralisation doit planter son socle.

Mais pareillement pour toutes les communes, les principales failles est l'insuffisance des dotations accordées par l'Etat qui justifie la réduction de l'autonomie financière de ces collectivités. La preuve de cette insuffisance des ressources transférées par l'Etat peut se mesurer au niveau de l'exécution budgétaire des collectivités de même pour l'effectivité de la décentralisation budgétaire. Quant au cas de la commune rurale d'Ivato, pour l'année 2016 passé, pour la section de fonctionnement, dans la nomenclature de prévision des recettes et des dépenses, la prévision était bien déterminée en équilibre dans le budget primitif, au somme de 2.760.106.386,78 Ariary ; Mais à la fin de l'année d'exercice, les recettes perçues diminuaient de plus en plus au somme de 1.322.994.415,78 Ariary⁷⁸. Dans ce budget les dotations accordées par l'Etat ne comptent que 2% de ces recettes. Le directeur financier de ladite commune a également expliqué que l'Etat ne débloquent pas les fonds que lorsque la commune avait insisté jusqu'à un recours devant le tribunal administratif.

Effectivement, même si les collectivités territoriales décentralisées disposent des ressources propres, certaines d'entre eux n'arrivent pas à s'autofinancer. Cela s'explique par le fait que, à part les ressources propres insuffisantes, les subventions de l'Etat s'avèrent à de taux très faible pour faire fonctionner et réaliser les projets de développement de la commune. Les charges financières des collectivités de bases sont plus lourdes de sorte que les subventions de l'Etat n'arrivent pas à les combler.

Sous-paragraphe I - subventions réservées aux dépenses fonctionnement

En principe, il existe des différents types de dotations accordées par l'Etat aux collectivités territoriales décentralisées à savoir les dotations de fonctionnement et les dotations d'investissement. Mais en général, les subventions de l'Etat sont destinées au fonctionnement et non à l'investissement. Cela signifie que l'Etat n'accorde pas des fonds pour réaliser les projets et les investissements au niveau local alors que les collectivités territoriales décentralisées assurent avec le concours de l'Etat l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de

⁷⁸ Annexe III : tableau de récapitulation des recettes et des dépenses ; nomenclature des recettes de la commune rurale d'Ivato pour l'année 2016.

vie⁷⁹ outre la prestation des services de fonctionnement, responsabilité principale des collectivités locales. Exactement, de cela les subventions de l'Etat sont totalement versées à la section de fonctionnement du budget de la commune. Elles font parties dès lors des recettes de fonctionnement des services communaux. D'ailleurs, pour certains maires qui ne savent pas le mécanisme de l'affectation de ces types de recettes, ils ne vont pas les utiliser que pour le fonctionnement, ce qui limiterait le développement de la commune en d'autres domaines. En effet, les subventions semble très insuffisantes pour alimenter la caisse de fonctionnement aussi bien que le maire ne peut pas mener sa politique de développement avec une dotation de telle sorte. A force que les communes doivent à leurs tours distribuer les fonds de fonctionnement auprès de chaque Fokontany selon leurs part respective prévue par les textes. Les services effectués par les Fokontany sont en fait, inclus dans le projet de budget de la commune présenté comme un budget de programme. Eventuellement, des problèmes arrivent et affectent le fonctionnement normal des services confiés aux Fokontany, en cas de déficit budgétaire, la commune n'alloue aucun budget au Fokontany, tel était le cas de la commune rurale d'Ivato pendant une certaine période de la transition ; de plus le pourcentage ou le montant attribué aux Fokontany définitivement fixé. . Mais pour se faire, il faut trouver des solutions, notamment dans le cadre la continuité des services, le maire doit chercher d'autres ressources.

Sous-paragraphe II- Le recours aux autres types de budget pour le projet de développement

En principe, aux termes de la Constitution, l'Etat s'engage à mettre en œuvre la répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées⁸⁰ ; En effet, cela signifie que l'Etat doit faire en sorte que les collectivités territoriales décentralisées disposent les ressources suffisantes pour la réalisation des services que l'Etat les confie en vertu de cette répartition prévue par la Constitution ci. C'est tout à fait cela la traduction pratique du principe de concomitance de transfert. Mais le problème réside sur la question de

⁷⁹ Constitution de l'IVème République de Madagascar du 11 Décembre 2010 ; Article 141 « Les collectivités territoriales décentralisées assurent avec le concours de l'Etat, notamment la sécurité publique, la santé publique, la défense civile, l'administration, l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie ».

⁸⁰ Constitution de Madagascar du 11 décembre 2010. Article 146 « L'Etat s'engage à mettre en œuvre les mesures suivantes :

- répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées ;
- répartition des ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées ;
- répartition des services publics entre l'Etat et les collectivités territoriales décentralisées. »

l'insuffisance de ces transferts. Les collectivités décentralisées sont alors obligées de trouver des autres moyens de financement ; tels sont les cas des recours aux emprunts, au budget participatif⁸¹ et aux fonds de développement local ou FDL⁸².

D'un côté, le fait de recourir au budget participatif signifie déjà une absence de la décentralisation budgétaire effective au sein du pays. En tout cas, le budget participatif vient ainsi combler les lacunes budgétaires au niveau des collectivités territoriales décentralisées. Il consiste alors à mobiliser et à faire participer activement la population locale à la recherche du budget pour renforcer la satisfaction d'intérêt général local comme il s'agit par exemple de la réhabilitation des infrastructures locales. Etant donné que les ressources financières des communes sont de faible montant, le budget participatif constitue un appui à l'investissement des projets de développement et d'aménagement socio-économique au niveau des territoires locaux. Tel est le cas de la participation de la population communale pour le RF2 qui allège les charges des communes dans le ramassage des ordures ménagères. Dès lors, selon sa conception, le budget participatif favorise également la démocratie participative et peut constituer une ressource estimable pour les communes.

De l'autre côté, l'Etat a mis en place le fond de développement local créé par le décret n° 2007-530 du 11 juin 2007 modifié par le décret n° 2009-814 du 9 juin 2009 placé sous la tutelle technique du ministère chargé de la décentralisation et la tutelle financière du ministère des finances. Ce décret a défini en son terme que le fonds de développement local est un outil servant de financement des actions résultant de l'autonomie des communes et des compétences de l'Etat leur ont été transférées. Il a pour mission d'assurer les actions de renforcement des capacités locales et de financer des investissements communaux et intercommunaux⁸³. Le fonds de développement local a comme but appuyé les communes en matière de gestion du budget mais également pour renforcer les ressources des communes qui se manifestent par l'allocation des fonds de montant égal à toutes les communes chaque année. Le fond de développement local permet aussi pour les communes en difficulté d'accompagner des mesures d'augmentation de leurs ressources. Par ailleurs, un auteur a

⁸¹ Cas de la commune rurale d'Alakamisy Fenoarivo et de la commune rurale d'Ambalavao. Article sur www.midi-madagascar.mg/economie/2014/04/08/budget-participatif-constitution-dun-reseau-180-communes-fdl-pgdi/

⁸² Créé par le Décret n° 2007-530 du 11.06.2007 modifié par le Décret n° 2009-814 du 09.06.2009.

⁸³ Article 58 du Décret n° 2007-530 du 11 juin 2007 portant création de la structure et de gestion du fonds de développement local.

souligné que l'intervention du FDL ne fait donc que rendre la décentralisation insensiblement vidée de son contenu par identification progressive des collectivités locales et de l'Etat⁸⁴.

Par ailleurs, pour compléter les manques et notamment pour assurer le fonctionnement continu des services, les collectivités territoriales décentralisées, en l'occurrence, les communes sont obligées de recourir aux emprunts ou plutôt demander des financements auprès des organismes privés de la localité voire à des organismes internationaux. C'est tout par fait cette stratégie que les communes, surtout les communes rurales conduisent leurs affaires. Vu que les ressources ne sont pas assez suffisantes pour combler toutes les dépenses, les communes doivent chercher des autres sources de financement que l'Etat et les impôts. La commune d'Ivato, par exemple entretient pas mal de relation avec les organismes privés de la localité pour la réalisation des nombreux travaux de développement et d'aménagement du territoire. Elle a utilisé la technique de partenariat public privé pour dans les différentes constructions qu'elle avait exécutées à savoir le grand bâtiment pour le marché, une école primaire publique, les voies communales etc.

Paragraphe II- insuffisance des ressources fiscales : mal répartition des fonds contre la répartition des compétences

L'insuffisance des ressources fiscales dont disposent les collectivités territoriales est caractérisée par la question relative à la répartition des compétences fiscales entre l'Etat et les collectivités. Dans tous les cas, le mal répartition des ressources persistant entre les deux structures entraîne forcément une absence manifeste de l'autonomie budgétaire à l'échelon locale. L'autonomie budgétaire se traduit par la capacité des collectivités territoriales décentralisées de déterminer leurs recettes et leurs dépenses, ainsi que d'affecter librement ces recettes. C'est une dimension privilégiée pour les collectivités territoriales décentralisés. Les collectivités locales devraient par conséquent de ce principe avoir une certaine autonomie en matière de décision fiscale. Mais également, cela signifie que cette autonomie fiscale implique que les collectivités jouissent de la totalité des impôts perçus au niveau des territoires locaux et en leurs droits respectifs. Sur le plan pratique, l'Etat porte atteinte à un tel principe de libre choix du budget, de vote indépendant et de la libre exécution, de sorte qu'il accapare presque la totalité des impôts locaux. Tout d'abord, il y a certaines catégories des impôts, qui devraient être dévolues aux collectivités territoriales décentralisées, mais l'Etat

⁸⁴ Albert MABILEAU, *les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, édition PEDONE, Paris 1983, p.13.

les fait entrer dans son budget en toute totalité ou encore l'Etat prend des plus grandes proportions sur ces impôts dits locaux. Tel est le cas par exemple de l'IFPB, de l'impôt synthétique dont l'Etat en prend 10% ; de la redevance sur les hydrocarbures dont l'Etat en perçoit 20%.

Par ailleurs, d'un côté, un autre problème reste encore à savoir concernant la question sur la répartition des ressources fiscales, c'est en quelque sorte la répartition des recettes entre les trois niveaux des collectivités territoriales décentralisées. Plus que le fonds à répartir est de faible montant, plus il fait l'objet de la propriété de trois différents organismes. Cela montre ainsi que la part de chacune des collectivités décentralisées paraît très peu et ne leur permet point de faire quoi. En tout cas, au lieu d'un seul niveau de collectivité qui va percevoir la somme, cela devrait être partagée en trois parts. D'où l'intérêt de l'existence d'un seul niveau de collectivité territoriale décentralisées.

De l'autre côté, le retard manifeste de l'allocation des subventions de l'Etat présente des grandes failles de la gestion budgétaire des communes. En fait, le retard du déblocage des crédits portant les subventions accordées par l'Etat entraîne sérieusement le déficit budgétaire. Les communes ne peuvent pas mener à temps des actions sur les opérations d'investissement d'une part ; voire procéder au système de l'emprunt auprès des organismes privés d'autre part ; De cela, ce retard cause des véritables problèmes dans les actions des collectivités locales en ce sens que ce phénomène ne permet pas à ces collectivités d'agir normalement et respectivement selon leurs responsabilités. Tel est le cas de la commune rurale d'Ivato pour l'année 2016, le transfert des subventions de l'Etat a connu un retard de sept (7) mois. De ce fait la commune, en principe, n'a pas pu exécuter des travaux d'aménagement, mais heureusement que ladite commune bénéficie d'un statut particulier de sorte qu'elle dispose pas mal de ressources propres pour subvenir les besoins prioritaires.

Sous-section II - persistance du déficit budgétaire des collectivités locales

L'absence d'une véritable décentralisation budgétaire peut se mesurer à travers l'exécution budgétaire de l'ensemble des collectivités territoriales décentralisées, en l'occurrence à travers l'exécution budgétaire de la commune de chaque année. Ceci, se fait par la présence de l'équilibre du budget c'est-à-dire en matière de recettes et en matière de dépenses, à la fin de l'exercice annuel.

Nonobstant la pluralité des ressources financières de la commune qui sont attribuées par le biais de la décentralisation budgétaire, nombreuses sont les communes qui se trouvent en

déficit à la fin de chaque année d'exercice. Certaines ne parviennent même pas à s'autofinancer, d'autre à fonctionner. Particulièrement, presque toutes les communes rurales ont des difficultés à établir à la fin d'année d'exercice eu égard aux multiples charges qui pèsent sur eux. Ainsi, le déficit budgétaire dans la plupart des communes de Madagascar, certaines on fait l'objet de grève du personnel à cause des salaires impayés. Dans la majorité des cas, le déficit budgétaire des collectivités décentralisées sont dû à la fois par la difficulté de la gestion des ressources financières au niveau local (paragraphe I) et par le non-respect du principe de séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables au sein des collectivités locales (paragraphe II).

Paragraphe I- La difficulté de la gestion des ressources financières au niveau local

Le principal handicap du développement local la mauvaise gestion des fonds et des ressources financières. Certes, il arrive que les recettes foisonnent mais la politique et la technique de gestion font toujours défaut. Ces mauvaises pratiques dont on rencontre la plupart des cas dans les communes rurales, entravent souvent la politique de développement local base du développement de la grande île. Egalement, certaines communes sont parfois confrontées à une augmentation considérable des dépenses dues à des imprévues en cours d'exécution. Ce phénomène est tout à fait logique d'autant plus que les dépenses deviennent beaucoup plus lourdes par rapport aux recettes estimées dans le budget voté en début d'exercice. En effet, ne correspondent plus aux recettes collectées. Cela entraîne inévitablement un déséquilibre financier lequel est effectivement l'explication du déficit budgétaire à la fin de l'année ; c'est-à-dire les recettes ne sont plus suffisantes pour compenser les dépenses fortement élevées. De ce fait, la technique de gestion est remise en cause d'où les problèmes liés à la mauvaise technique de gestion budgétaire et financière locale.

La principale entrave de la gestion budgétaire des collectivités territoriales décentralisées repose au niveau de la question d'affectation des recettes à certaines dépenses. Comme le directeur du trésor public de l'époque avait dit en 2014 qu'il ne peut y avoir une bonne gouvernance des deniers publics au niveau des communes sans une bonne gestion financière⁸⁵. En fait, pour certaines communes rurales, il semble très difficile d'établir l'équilibre à cause du règlement des dépenses de l'année passée pas encore comblées. Mais

⁸⁵ www.madagascar-tribune.com/Les-communes-ont-besoin-de,20049.html; du 27 juin 2014.

cette pratique, par une suite logique, peut impliquer le budget de l'année présente parce que les recettes de l'année à venir risquent également à être affectées au comblement des anciennes dépenses. Ce qui explique la mauvaise exécution du budget local tant sur les recettes (sous-paragraphe I) que sur les dépenses (sous-paragraphe II).

Sous-paragraphe I - Sur l'exécution des recettes

En matière de recette des collectivités locales, l'émission des titres étant la tâche principale de l'ordonnateur, en effet il prescrit les recettes dont la collectivité va encaisser. L'activité se fait tout au long de l'année d'exercice, du 1^{er} janvier jusqu'au 31 décembre. Particulièrement en ce qui concerne les cas des communes, le principe est que toutes les ressources financières à savoir les impôts et les taxes, constituent les créances des communes lesquelles sont concrétisées sous forme de titres dès lors qu'elles sont constatées. Pourtant, en cas de défaut de compétence ou bien de technicité, ces émissions des titres ne sont pas parfois priorisées. De même, la plupart des communes, surtout les communes rurales, n'arrivent pas dans certains cas, à recouvrer tous les impôts et les taxes de l'année. Cela est dû parfois par l'absence de sensibilisation de la part de l'Etat mais également de la part des responsables à l'échelon local, en l'occurrence les maires pour les communes. Mais cet échec constitue déjà considérable entre les prévisions et les recettes recouvrées.

D'ailleurs, pour les recettes payées au comptant et directement perçues par les comptables publics, on constate parfois que certains titres ne sont pas émis. Tel était le cas de la commune rurale d'Ambohidratrimo en 2014 pour les droits d'utilisation des domaines publics et certains impôts indirects, et dans ce cas, il y avait un mauvais complot entre le maire et le comptable pour qu'ils partagent ensemble les sommes perdues par la communes. En effet, l'exécutif local peut émettre des ordres de recettes de régularisation sur l'apurement de certains impôts comme l'impôt foncier sur les propriétés bâties (IFPB) et l'impôt foncier sur les terrains (IFT) ; mais cette régularisation pourrait risquer le détournement de ces fonds. Dans cette pratique, on trouve toujours que certains maires n'émettent pas ces titres de recettes de régularisation afin de les inscrire dans le compte budgétaire, ce qui justifie simplement le déficit. A côté de cela, les comptables cherchent parfois à modifier les valeurs fixées sur l'état où ils peuvent voler quelques sommes ; mais la plupart des maires, parfois à cause de son niveau intellectuel ou de son ignorance, n'arrivent pas à contrôler cela de façon détaillée.

Sous-paragraphe II - Sur l'exécution des dépenses

En principe, comme le décret régissant l'exécution budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées dit que les règles relative aux finances publiques sont applicables aux finances des collectivités locales, ces dernières doivent se conformer à ces règles dans l'exécution de leurs dépenses. Sur ce, il appartient à l'ordonnateur d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la collectivité en question. Pour les communes, il existe deux phases d'engagement de la dépense que les maires en tant qu'ordonnateur doivent assumer telles que l'engagement comptable et l'engagement juridique. Celles-ci se font de manière successive à ce que le maire doit prendre en premier l'engagement comptable avant de passer à l'engagement juridique. De ce fait, il faut d'abord tout prévoir les crédits nécessaires avant de contracter une telle dépense. En tout cas, le problème est que dans la plupart des cas, les maires ne sont pas aptes à exercer leurs fonctions en tant que ordonnateur de la collectivité dont chacun d'entre eux relève. Egalement, certains ne connaissent pas vraiment le mécanisme de priorisation des dépenses de même pour la question d'affectation de crédits sur les dépenses. En fait, en réalité, dans la grande majorité des cas, faute des conseillers financiers dans les communes, et manque de technicité des maires, 80% des budgets des communes sont affectés au fonctionnement et aux salaires des personnels contre 20% seulement destinés aux projets de développement et d'investissements ; or le cas devrait être l'inverse⁸⁶. Le problème réside ainsi sur le fait que les collectivités locales ne disposent la capacité requise pour gérer le budget local que par conséquent il y a fausse utilisation des crédits en ce sens qu'il y a mauvaise affectation. De toute façon, le déficit se trouve à ce stade là où l'équilibre du budget ne peut plus être tenu. Pour maires qui n'ont pas de connaissances techniques en matière budgétaire, il peut y arriver qu'ils ne consultent pas l'état du compte de leurs communes avant de procéder aux engagements comptables ; il se peut que le maire procède à l'engagement sans avoir connaissance de ce qui se passe à l'intérieur des comptes de la commune, mais ce système risque d'augmenter énormément les dettes de la collectivité. Par ailleurs, au niveau local, le virement de crédit d'un article à un autre se transforme presque toujours en détournement de fonds, mais à vrai dire, c'est une véritable faille que le comptable pourrait profiter l'incompétence du maire en matière budgétaire. Parfois, lors de la phase de la liquidation des dépenses, la plupart des maires des communes sont tentés de gonfler le montant réel des dépenses effectuées par celle-ci pour en tirer profit

⁸⁶ www.madagascar-tribune.com/Les-communes-ont-besoin-de,20049.html ; du 27 juin 2014.

personnellement. Enfin, après tout, l'ordonnateur passe au mandatement qui est un acte par lequel il autorise le comptable à effectuer le paiement des dépenses mais la difficulté repose à la question de la vérification de toutes les pièces justificatives relatives au paiement des dépenses en ce sens qu'il n'y a pas une véritable transparence budgétaire au niveau local. Le manque de décentralisation administrative et budgétaire à Madagascar tranche avec le découpage politique relativement morcelé qui existe dans le pays

Paragraphe II- Le non-respect du principe de séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables

Même si l'exécutif des collectivités territoriales décentralisées est libre et investi d'un pouvoir effectif de gérer le budget voté par le conseil respectif, il est quand même encadré et ses pouvoirs sont limités par les règles des finances publiques. Il est toujours à rappeler que la gestion du budget local doit toujours respecter le principe fondamental régissant la gestion des deniers publics, qui est notamment le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics.

En principe, l'exécution des budgets locaux est régie par le droit de la comptabilité publique et tout particulièrement par le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Le comptable, à la fois caissier et payeur, exerce une fonction de contrôle sur les décisions de l'ordonnateur, en particulier en matière de dépenses. Quant à l'ordonnateur, il est soumis au contrôle éventuel de l'Inspection générale des Finances ou, plus fréquemment, de l'Inspection générale des services administratifs du ministère de l'Intérieur⁸⁷. En effet, peu importe qu'il s'agit des finances publiques de l'Etat que des finances des collectivités territoriales décentralisées, la règle est toujours la même que les fonctions des ordonnateurs doivent être strictement séparées celles des unes et des autres. Il était dit également qu' « il faut faire la part des choses et respecter la séparation des rôles et fonctions de comptables publics de ceux des ordonnateurs. ⁸⁸» Mais dans la pratique, cette règle n'est pas respectée tant par les ordonnateurs que par les comptables publics, parfois également, c'est l'Etat même qui fait obstacle à l'effectivité de la séparation des fonctions entre les ordonnateurs et les comptables.

⁸⁷ Michel Lascombe ; Xavier Vendendriessche ; *Les finances publiques*. 7^{ème} Edition 2009. Dalloz. Connaissance du droit p.181.

⁸⁸ Orlando Robimanana, directeur général du trésor public en fonction en 2014 sur www.madagascar-tribune.com/Les-communes-ont-besoin-de,20049.html

En principe, du côté de l'ordonnateur, le choix et la décision de l'utilisation des crédits figurés dans le budget appartiennent à lui ; mais du côté des comptables lesquels sont, est en principe, rattachés au ministère des finances et du budget et aussi personnellement et pécuniairement responsables de leurs actes dans l'exercice de leurs fonctions. Ce dernier ne fait que contrôler la régularité des comptes et procéder au paiement. Pourtant, surtout les collectivités très éloignées, ce ne sont pas toujours le cas, en réalité ; parfois l'ordonnateur occupe les fonctions du comptable ou bien l'inverse où le comptable assure les attributions du premier.

Sous-paragraphe I- les entraves par rapport aux fonctions de l'ordonnateur local

En tant qu'ordonnateur, les exécutifs des collectivités territoriales décentralisées à savoir les commissaires de province, les chefs de région et les maires des communes sont responsables de l'exécution du budget de ces collectivités. Conformément aux dispositions du décret n°68-080 régissant la comptabilité publique, aux termes des articles 211 à 215, il incombe aux comptables publics d'effectuer le paiement des dépenses après vérification de toutes les pièces justificatives. Toutefois, au niveau de la commune, le maire tient également un cahier de comptabilité. Il s'agit en fait, du compte administratif qui consiste à décrire l'exécution budgétaire pour l'émission d'ordre en recettes et en dépenses. En effet, ce compte administratif n'est pas présenté en partie double et est tout à fait différent de la comptabilité tenue par le comptable public, cette dernière est le compte de la commune. Le compte administratif permet ainsi au maire de connaître et vérifier les crédits ouverts en recettes et en dépenses, les crédits disponibles pour engagement et pour mandatement. En outre, la tenue de ce compte administratif permet également à l'exécutif local de contrôler à son tour le comptable. Ce compte administratif aide énormément le maire aux opérations de fin d'exercice budgétaire. Pourtant, il y a pas mal d'opérations que le maire doit effectuer comme celles sur les dépenses et sur les recettes de la collectivité, l'affectation des résultats, les travaux en régie, les opérations budgétaires d'ordre et le libellé du compte administratif en fin d'année. Par ailleurs, le maire est également tenu de soumettre le compte administratif clos au conseil municipal ou conseil communal⁸⁹. Or, à l'issue de l'adoption, le compte administratif doit être transmis enfin au comptable public après avoir passé au contrôle de légalité du représentant de l'Etat.

⁸⁹ Loi n° 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des collectivités territoriales décentralisées (J.O n° 2308 du 03.07.1995, p. 1426 vm / 1440 vf). Article 21.

Sous-paragraphe II - Les ingérences de l'ordonnateur aux fonctions du comptable public

En vertu de la règle qui régit les comptables publics, les fonctions des comptables des collectivités territoriales décentralisées consistent, en principe, à la prise en charge des recettes et des mandats de paiement qui leurs émis par l'ordonnateur ; la vérification de la régularité des ordres de paiement et finalement le recouvrement ou paiement des dettes. Mais en tant que comptable public, il est responsable de la tenue de la comptabilité de la collectivité dont il relève et tenu de faire en sorte que les comptes soient clairs et réguliers. Pour les communes, le comptable est chargé de la conservation des fonds de valeurs de ladite commune, des dossiers de comptabilité, du maniement des fonds ainsi que de veiller au mouvement du compte. Tout cela constituent les pures responsabilités du comptable que les autres organes ou les autres corps ne disposent aucun pouvoir de les assumer en tant que telles. Mais d'un côté, il arrive parfois que les comptables publics se trouvent manipulés par les ordonnateurs et ils sont enfin, tentés de déroger les règles en laissant les ordonnateurs les guident. Ce problème peut être résulté d'un complice entre le maire, en tant qu'ordonnateur d'où les comptables enfreignent volontairement la discipline ; ou bien dans un autre cas où certains ordonnateurs exercent un pouvoir d'arbitraire sur les comptables publics lesquels sont formellement placés sous la subordination du maire. Dans ce cas, le comptable subit la contrainte de l'ordonnateur de faire ce qu'il demande à exécuter même s'il s'agit-là de quelque chose de mal ; en réalité, il y existe pas mal de cas que les comptables des communes sont obligés d'obéir les mauvais ordres des maires, c'est en quelque sorte les conséquences négatives du mal interprétation de la politique proprement dite, dans lequel certains maires exercent des abus de pouvoirs. Dans la majorité des cas, on rencontre ces abus de pouvoir exercés par les exécutifs locaux dans les localités les plus enclavés : dans certaines zones, les peuples pensent que le maire ou le chef de région dispose une certaine souveraineté ainsi qu'un énorme pouvoir sur le territoire local. Par conséquent, les peuples respectent soigneusement ces personnalités et parallèlement à cela, ces derniers sont libres de faire des abus arbitrairement. Effectivement, en matière de recouvrement des impôts locaux, en l'occurrence, ceux au profit de la commune, il arrive toujours que le comptable n'arrive pas à recouvrer tous les titres de recettes. Ce qui donne un autre travail de dresser un état des impôts à recouvrer ; ainsi le comptable doit produire une situation d'apurement à laquelle il doit avoir des justifications de la non-recouvrable de certaines recettes. Mais il appartient au conseil municipal ou conseil communal de délibérer le mandat justifié du comptable sur

l'apurement. De cela alors, il y a intervention du conseil dans l'exercice des fonctions du comptable au niveau de la commune. Et que cette mesure est quand même à l'encontre du comptable.

De l'autre côté, sachant que la comptabilité des communes est aussi régie par le principe de l'unité de caisse de la règle des finances publiques. Certes, les opérations financières au niveau des communes ont des répercussions sur les règlements ouverts figurés dans les comptes de l'Etat. En effet, les mouvements de comptes des collectivités locales, malgré l'autonomie, a toujours des répercussions sur le mouvement des comptes de l'Etat. Les comptables effectuent également un compte de gestion et une évaluation de l'ensemble du patrimoine annuel de la collectivité. Quand bien même, à travers tout cela, force est de constater que les fonctions des ordonnateurs et des comptables sont absolument incompatibles. Le respect de la règle de la séparation des fonctions entre eux garantit une bonne gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées ; Mais malheureusement l'application de la règle reste dans la partie théorique de la gestion des finances locales. Elle semble même négligée dans certains cas tels qu'en cas d'ignorance ou mépris exprès de la règle par les responsables ou encore de mauvaise foi. En conséquence, les fonctions des ordonnateurs et des comptables publics sont devenues confondues de sorte que cela porte gravement atteintes à la discipline relative à la gestion des deniers publics.

Enfin, les véritables problèmes relatifs à la gestion budgétaire locale se trouvent également au niveau des communes rurales surtout celles de deuxième catégorie. Dans pas mal de commune rurales partout à Madagascar, des grandes difficultés relatives au respect de la séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables atteignent les finances des collectivités locales. En tout cas, il y a des confusions flagrantes des fonctions entre les deux responsables respectivement séparés. Certains maires sont devenus des comptables de fait aussi bien que certains comptables sont devenus leurs complices dans le détournement des fonds de la commune. Il existe des cas où certaines communes ne disposent pas de comptable publics rattachés au trésor public du ministère des finances et budget, mais par des simples méthodes, les maires ont l'habitude de procéder à la nomination des comptables pour la commune, parmi leurs amis ou bien leurs connaissances. A travers ce système, on peut en tirer conséquence alors que c'est le népotisme ou mimétisme qui joue dans la nomination des comptables destinés pour les communes. Le problème c'est qu'il n'y a pas transparence et indépendance des comptables dans l'exercice de leurs fonctions dans ce mécanisme. De leur côté, les maires exercent leur pouvoir sur les comptables qui sont soumis à leur subordination ; Les maires peuvent contraindre les comptables, dans certains cas à accomplir

ce que ils veulent faire avec les fonds de la commune ; du côté des comptables, ils deviennent des complices des maires. Mais cette pratique constitue un danger pour les finances des communes puisque, en premier lieu, elle risque de causer d'énorme déficit pour l'exécution budgétaire de la commune. Ainsi, vu que les ressources dont dispose les communes sont de faibles quantité et que le détournement effectué par les responsable de gestion semble un autre problème qui laisse encore la petite quantité de diminuer de moins en moins, de plus le principe de l'autonomie financière est formellement prononcée aux collectivités territoriales décentralisées. Qu'en est-il alors de la question des ressources suffisantes pour ces collectivités ?

Bref, le non-respect de la séparation des ordonnateurs et des comptables au niveau des collectivités territoriales décentralisées affecte un handicap sur leurs résultats budgétaires et laisse place également à la corruption laquelle est l'une des failles de la bonne gouvernance financière et de la transparence budgétaire.

Sous-chapitre II- Remise en cause du principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées

Le principe de la libre administration est garanti par la constitution de la quatrième République de Madagascar de 2010 lequel prévoit que les collectivités territoriales décentralisées s'administrent librement par des assemblées qui règlent, par leurs délibérations, les affaires dévolues à leur compétence⁹⁰. Mais dans la réalité des cas, en effet, dans la pratique étatique de la décentralisation budgétaire, la règle n'est pas vraiment respectée. Ainsi, la libre administration des collectivités locales de leurs ressources et de leurs compétences est un principe fondamental de la décentralisation. Théoriquement, le législateur organise la libre administration sans pouvoir remettre en cause la superposition de l'Administration financière de l'Etat mais ce principe consiste à attribuer d'un budget autonome aux collectivités territoriales décentralisées qui est un budget séparé de celui de l'Etat. Par application de ce principe alors, les collectivités décentralisées devraient bénéficier d'une certaine autonomie en matière de préparation et de vote de budget par leurs propres conseils délibérants respectifs⁹¹. Malheureusement, tel n'est pas le cas dans la pratique. Pourtant, cette liberté se trouve réduite par la mainmise de l'Etat à travers le rôle de son

⁹⁰ Constitution de Madagascar de 2010. Article 144.

⁹¹ Loi n° 2014-020 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées. Article 147.

représentant au niveau des collectivités territoriales décentralisées. Sur ce, force est de constater la persistance du contrôle de tutelle sur les collectivités territoriales décentralisées.

Section I- persistance du contrôle de tutelle financière sur les collectivités territoriales décentralisées

Tout en premier lieu, le principe édicté par la loi c'est que le représentant de l'Etat appuie et conseille les organes des collectivités territoriales décentralisées dans l'exercice de leurs attributions⁹². Par la présente disposition de la loi, le représentant de l'Etat auprès d'une telle collectivité territoriale décentralisée dispose également comme attribution d'y accorder des appuis et des conseils en matière de prise de décision dans le cadre de la gestion des affaires locales. De ce fait, le problème d'ingérence se réside à ce stade, dès lors que ledit représentant de l'Etat s'immisce largement dans la gestion financière des collectivités locales. Malgré le contrôle de tutelle n'existe plus en théorie, il s'exerce librement autant que son auteur le veut quant aux pratiques.

La loi relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées dispose aux termes de ses articles que , le caractère exécutoire d'office des actes des collectivités territoriales décentralisées, le budget de la collectivité territoriale décentralisée ainsi que tout acte et délibération ayant une incidence financière sur ledit budget ne peuvent être exécutés qu'après avoir été transmis au Représentant de l'Etat territorialement compétent pour contrôle de légalité et après avis préalable du Contrôle Financier pour les Provinces, les Régions et les Communes urbaines »⁹³. Le législateur de 1994 avait disposé aux termes son article 118 que 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 qui en délivre récépissé. Cela signifie que les décisions prises au niveau des collectivités décentralisées doivent être contrôlées par l'Etat à travers son représentant ; De toute façon, peut-on dire que le contrôle de légalité a priori existe toujours. Effectivement, d'un autre volet, la nouvelle loi relative à la représentation de l'Etat a également repris cet article selon son terme « le représentant de l'Etat est chargé du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales décentralisées » et que « les actes pris par les organes des collectivités territoriales décentralisées doivent être transmis immédiatement au Représentant

⁹² Loi n° 2014-021 relative à la représentation de l'Etat. Article 22.

⁹³ Loi organique n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes. Article 159.

de l'Etat, qui en délivre un récépissé de dépôt ». Les collectivités territoriales décentralisées sont alors tenues de demander avis du représentant compétent de son ressort territorial avant de prendre une telle décision. En fait, les véritables entraves du principe de l'autonomie de décision se présentent totalement dans telle situation.

Plus particulièrement du côté financier, les collectivités territoriales décentralisées ne disposent rien du tout de l'indépendance en matière de prise de décision ; Elles ont, en réalité, subi des différentes sorte de pression aussi bien technique que politique de la part du pouvoir central. Tel est le cas réel des communes rurales d'aujourd'hui, elles ne peuvent pas décider seul leurs ressources et leurs dépenses. L'Etat pose toujours des certaines conditions voire dans certains cas, soumet indirectement, des suggestions de projet de décision aux organes des collectivités décentralisées. C'est exactement le cas de la commune rurale d'Ivato, le directeur financier de ladite commune a expliqué que le district ne cesse pas de subordonner la commune dans l'élaboration et dans la prise de décision sur l'exécution budgétaire de cette dernière. Il a également, lors de l'entretien, souligné que le district ne laisse pas la commune de décider le taux de l'imposition concernant les ressources propres fiscales. L'Etat n'arrête pas d'imposer de manière indirecte aux collectivités décentralisées dans les questions relatives à la gestion budgétaire locale. L'ancienne loi n°94-008 sur les collectivités territoriales disposait à l'époque que certaines matières étaient soumis au contrôle de légalité exercé par le représentant de l'Etat respectif du territoire local, à savoir les délibérations du conseil d'une collectivité territoriale quel que soit l'objet administratif ou financier ; les conventions relatives aux marchés et aux emprunts et les contrats de concession ou d'affermage à caractère industriel ou commercial des services publics locaux⁹⁴(...). Sur cela, la remarque qui mérite d'être faite c'est que presque les décisions relatives aux finances et aux budgets des collectivités décentralisées sont obligatoirement soumises à contrôle de légalité. Quid alors de l'autonomie budgétaire et de la libre gestion de ces collectivités. Le représentant de l'Etat s'immisce trop des affaires propres des collectivités territoriales décentralisées.

Par ailleurs, le représentant de l'Etat dispose un pouvoir qui lui permet de refuser le budget voté par le conseil par le biais du contrôle de légalité administratif. Peut-on constater une concentration du pouvoir central qui amène à une intervention de celui-ci à la gestion des finances locales. Egalement, à travers ce contrôle budgétaire, le représentant de l'Etat peut

⁹⁴ Loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2304 du 05.06.95, p. 1197 vm et 1247 vf, Edition spéciale)

contraindre les comptables publics dans l'exécution des opérations budgétaires, ce qui porte atteinte au principe de la libre gestion financière. On rencontre beaucoup ce cas au niveau des gestions budgétaires des communes. L'intervention du représentant de l'Etat sur les opérations financières des collectivités territoriales décentralisées signifient toujours que l'autonomie financière est assez limitée. Par extension, ces mécanismes sous entendent la supériorité des services techniques déconcentrés (STD) par rapport aux collectivités territoriales décentralisées qui entraîne le déséquilibre entre la déconcentration et la décentralisation. De toute façon, dans la pratique, les communes n'auront plus leur indépendance en matière de gestion financière. L'Etat n'arrête pas d'exercer des ingérences sur les affaires propres des affaires des collectivités. Alors que le gouvernement actuel se trouve dans la phase de la mise en œuvre de la décentralisation effective à Madagascar⁹⁵. Le ministère de l'intérieur et de la décentralisation fait des excès en effectuant trop de contrôle sur la gestion financière des collectivités territoriales décentralisées, particulièrement les communes. Mais à vrai dire, la réalisation de ce projet de décentralisation effective reste dans la théorie. La réalisation est en effet, caractérisée par absence de volonté manifeste de la part du gouvernement de faire en sorte que la politique soit bien placée. Puisque, la décentralisation budgétaire effective fait partie des défis du gouvernement dans la politique nationale de développement ainsi que dans la réforme de l'Administration publique.

Ainsi, récemment, le ministère en charge de la décentralisation a mis en place un système intégré de gestion pour relier les comptes des communes à celui du ministère dès lors onze communes pilotes sont déjà en phase d'essai pour le projet⁹⁶. Pour les communes et notamment, à une pensée analyste, ce système intégré est une marque que le ministère en veut savoir l'état et les mouvements des comptes de chaque communes. La règle est que chaque collectivité territoriale décentralisée dispose de budget autonome et séparé à celui de l'Etat ; certes, dans ce cas, c'est l'Etat même qui veut déroger le principe en inventant un tel projet. A côté, certains maires ont dit que le budget à contrôler n'existe même pas contre le fait que chaque commune devrait être dotée d'un budget de 12millions d'Ariary chaque année.

L'Etat ne laisse pas les collectivités décentralisées de manipuler indépendamment leurs ressources financières et de gérer selon leur politique le budget. Ainsi, il existe aujourd'hui plus de 1500 communes réparties dans vingt-deux (22) régions à Madagascar, alors que 95% des dépenses publiques sont encore contrôlés par l'Administration centrale. Cette asymétrie

⁹⁵ www.matin/?p=6747 ; copyright 2011-2012.

⁹⁶ Ib idem.

engendre des inégalités régionales, notamment en terme d'accès aux services sociaux de base, qui à leur tour entraînent des frustrations sociales et économiques⁹⁷. Ce faisant heurte gravement aux attributions fortement économiques des régions.

Section II- Absence des organes indépendants élus dotés d'attribution effective

Dans cette rubrique, le problème se pose au niveau des organes mis en place au niveau des régions et des provinces. Le principe de base de la décentralisation, garanti constitutionnellement exige que les organes des collectivités territoriales décentralisées soient des organes élus au suffrage universel par la population locale.

Pour ce qui est du cas des communes, considérées comme collectivités de base de la décentralisation, les organes exécutifs et les organes délibérants sont des personnalités élues au suffrage universel direct. La règle se trouve bien suivi en ce qui concerne le mode de désignation des présidents de l'exécutif et celle des organes délibérants communal ou municipal. Pratiquement, les maires et les conseils municipaux ou conseils communaux respectifs sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans renouvelable. Le mode de désignation n'en pose aucun problème pour les communes mais par contre l'indépendance et les attributions de ces organes de proximité posent certain doute. D'un côté, dans l'exercice de leur fonction en tant qu'exécutif de la commune, et en vertu du principe de l'autonomie mais également celui de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées, chacun des maires devrait être doté d'une certaine indépendance organique et fonctionnelle vis-à-vis de l'Etat. Mais dans certains cas, de bon nombre des maires se trouve soumis à la hiérarchie du ministère de l'intérieur et de la décentralisation à travers le représentant de l'Etat de la circonscription administrative à laquelle le territoire de la collectivité décentralisée se trouve, dans certains domaines. Il sont en quelque sorte obligés implicitement de suivre et respecter strictement les ordres ainsi que les décisions émis par le gouvernement sous leur attribution. L'exécutif local se sont privés de leur privilège d'autonomie par le fait que le représentant de l'Etat intervient de manière à ce qu'il en veut contrôler toutes les décisions prises par ledit exécutif, surtout en matière financière. L'Etat veut, en réalité, imposer les politiques à réaliser au niveau des collectivités locales tout en sachant que cela constitue un non-respect de l'essence même de la décentralisation budgétaire.

⁹⁷ <http://madagascar50.wordpress.com/le-contexte/decentralisation-une-utopie-necessaire/>

S'agissant des cas des régions et des provinces lesquels constituent la collectivité territoriales décentralisées de deuxième et de troisième niveau, la question relative aux organes exécutifs et aux conseils pose des difficultés sérieuses. En effet, le principe est déjà prévu par la constitution et que la loi dispose également que les chefs de régions et les membres des conseils sont élus au suffrage universel indirect pour un mandat de quatre ans renouvelable (...) ⁹⁸. De même pour les provinces, la loi dispose la même règle selon laquelle les chefs de province et les membres des conseils provinciaux sont élus au suffrage universel indirect pour un mandat de quatre ans renouvelable (...) ⁹⁹. Malheureusement, tel n'est pas le cas dans la pratique actuellement, les dispositions de la loi ne sont pas du tout respecté par le gouvernement. Précisément, la loi de 2004 relative aux régions dispose également qu'à la tête de la région se trouve le chef de région, premier responsable de l'exécutif régional, de la stratégie et de la mise en œuvre de toutes les actions de développement économique et social de la région. Et le législateur dispose ainsi que le chef de région est une personnalité élue ¹⁰⁰. Pourtant la même loi prévoit aux termes de son contenu une disposition transitoire dans la le chapitre II de cette loi sur les régions, concernant les modalités de désignations des organes exécutifs et délibérants des régions. Cette disposition transitoire édicte que les chefs de régions sont provisoirement nommés par le président de la République par décret pris en conseil des ministres. Le dernier alinéa de l'article 15 de la même loi dispose ainsi « l'exécutif régional est composé du chef de région et de 3 membres nommés tous par décret du président de la République pris en conseil des ministres sur proposition conjointe du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé de la décentralisation ; (...) ».

La mise en place d'une transition avec des organes nommés par le pouvoir central reste toujours une question à revoir et fait l'objet d'un sujet de discussion assez délicat. Le fait que l'exécutif régional est composé du chef de région, et des autres membres, tous nommés par décret du président de la République amène à douter la mise en œuvre de la décentralisation. En effet, la nomination des autorités locales par le pouvoir central ne correspond pas à la définition juridique de la décentralisation, laquelle exige que ces autorités soient élues par la population de la circonscription administrative concernée ¹⁰¹. De 2004 en 2017, aucune

⁹⁸ Loi n° 2014-020 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes. Article 331 Alinéa 1^{er}.

⁹⁹ Loi n° 2014-020 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes. Article 317. Alinéa 1^{er}.

¹⁰⁰ Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions (J.O n°2915 du 12.07.2004, p.2556).

¹⁰¹ <http://Sefafi.mg/fr/posts/de-la-veritable-decentralisation-2em-partie> .

réaction de la part du gouvernement n'est vue pour la mise en place d'une véritable modalité de désignation des chefs de région dix ans après une disposition transitoire. Mais ce manque de volonté politique entrave exactement les principes de la décentralisation, ce qui affecte la question financière de ladite décentralisation. En tout cas, le régime de la décentralisation budgétaire dépend totalement de la volonté de l'Etat de répartir justement et légalement les moyens financiers nécessaires à la réalisation des compétences attribuées aux collectivités territoriales décentralisées. Par ailleurs, la procédure suivie par la période transitoire relève beaucoup mieux d'un mécanisme de déconcentration administrative et au pire d'une tendance centralisatrice¹⁰². L'absence d'indépendance des organes exécutifs des collectivités territoriales décentralisées implique négativement absence d'autonomie financière des collectivités puisque les chefs de régions et les chefs de provinces sont comme des subordonnés du président de la République, en l'occurrence, le gouvernement. Les comportements et les agissements des personnes déjà nommées chefs de région expliquent la cause de l'échec de ce système comme par exemple un tel chef de région lors d'une interview d'un journaliste exprime vivement qu'il est là pour exécuter les ordres du président de la République¹⁰³. Comment pourrait-il exister une autonomie financière à un tel stade ?

Section III - conséquence : blocage du développement local

Le non-respect du principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées porte atteinte à l'autonomie de gestion des collectivités décentralisées. L'intervention du pouvoir de l'Etat central à la prise de décision sur les matières financières des collectivités locales constitue l'un des facteurs de blocage du développement local. En effet, cela entrave le développement économique et social au niveau des territoires locaux. Ainsi, conformément aux attributions dévolues aux collectivités territoriales décentralisées, les moyens matériels et financiers dont elles disposent ne leur permettent pas de réaliser ces attributions. Pareillement, malgré les multiples compétences que l'Etat a transféré à l'échelon locale, lesdites compétences ne sont véritablement effectives dans la pratiques, puisque l'Etat à travers son représentant lequel en vertu de la déconcentration, fait toujours des ingérences massives sur la gestion budgétaire et financière locale. De tout cela, ces collectivités locales ne peuvent pas accomplir des travaux sur les projets de développement prévus dans le cadre de leur compétence.

¹⁰² Ib idem.

¹⁰³ <http://sefafi.mg/fr/posts/de-la-veritable-decentralisation-2em-partie>.

Outre les compétences des organes exécutifs locaux sur les services de fonctionnement respectives, les collectivités décentralisées sont tenues également des réalisations de certains projets de développement économique et social peu importe que ce soit avec le concours de l'Etat ou non. Concernant les communes, vu que le budget communal est presque destiné aux services de fonctionnements. Ce qui veut dire que les fonds pour les investissements semblent très insuffisants voire dans certains cas, ce type de fonds n'existe même pas pour certaines communes. Les collectivités territoriales décentralisées sont tenues de la réalisation du développement local¹⁰⁴ alors que le budget ne permet pas de le faire. La Constitution a notamment consacré comme attributions des collectivités territoriales décentralisées l'aménagement du territoire, le développement économique et l'amélioration du cadre de vie ; Ainsi ces activités font en quelque sorte partie des projets de développement et d'investissement, alors que les moyens que disposent les collectivités territoriales décentralisées pour l'accomplissement des travaux de telle nature ne sont qu'un montant infime.

Particulièrement, pour le cas des régions, les régions ont vocation essentiellement économique et sociale¹⁰⁵. Cette disposition était déjà consacrée dès la création des régions comme collectivité territoriale décentralisée par les lois de 1994. Aux termes de son article, ladite loi dispose que les compétences de la Région tiennent essentiellement des principes de cohérence et d'intégration, en matière de développement économique et social¹⁰⁶. De même, la constitution prévoit que les régions assurent l'organisation et la coordination du développement économique et social de leur ressort territorial ainsi que d'office, l'aménagement du territoire reste une tâche à faire. Mais réalité, la réalisation de tout cela ne peut être possible que par l'existence des moyens suffisants et adéquats. En fait, la disposition de la constitution en la matière reste dans la théorie ; même l'Etat le premier responsable du plan nationale de développement et de la politique générale de l'Etat n'a pas l'initiative à la réalisation. Sur ce, il semble tout à fait logique si les collectivités territoriales décentralisées n'y arrivent pas faute des moyens. De toute façon, c'est la volonté politique qui fait défaut au niveau du gouvernement dans la mise en œuvre d'une décentralisation budgétaire effective de sorte que les défis restent des échecs. Largement, l'échec de l'exécution de ces programmes de développement économique et social à l'échelon local est une marque la réticence de la

¹⁰⁴ Loi n° 2014-020 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et attributions de leurs organes. Article 46 Alinéa 2.

¹⁰⁵ Constitution de la quatrième République de Madagascar de 2010. Article 153.

¹⁰⁶ Loi n° 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2304 du 05.06.1995 ; p. 1241. Article 8.

lutte contre la pauvreté laquelle devrait commencer à la base, c'est-à-dire au niveau de la population locale de base. Des années, Madagascar a entamé la mise en place de l'autonomie locale mais jusque maintenant le projet est en cours, Ainsi pour dire que c'est vraiment au niveau des mécanismes de la mise œuvre que les facteurs de blocage résident.

Chapitre II- Perspective d'amélioration de la décentralisation budgétaire à Madagascar : la seule condition de la réussite de la décentralisation budgétaire effective à Madagascar : l'autonomie financière

De tout ce qui précède, la décentralisation budgétaire pour Madagascar est encore loin d'être effective ; n'estimant que la décentralisation budgétaire effective soit un moyen indispensable pour réaliser la véritable décentralisation territoriale à Madagascar. Pourtant il faut toujours croire et de voir les choses positivement parce que des perspectives d'amélioration peuvent être retenues pour la reconstruire ou pour la bien construire. L'accélération de la décentralisation budgétaire n'est pas une fin en soi, mais elle devient nécessaire pour réduire l'asymétrie qui existe aujourd'hui à Madagascar entre le découpage politique du pays et les moyens financiers qui sont donnés aux gouvernements locaux.

Puisqu'il n'y a pas lieu de décentralisation effective sans la décentralisation budgétaire, il importe dès lors de contribuer à sa promotion et surtout à son effectivité afin d'atteindre les objectifs de développement économique et social au niveau des collectivités territoriales décentralisées. En matière de budget local, en l'occurrence, le budget de la commune, plusieurs disposition pour éviter le déficit budgétaire. Tout d'abord, en matière de recette, non seulement, il faut renforcer le contrôle sur le recouvrement des recettes surtout sur les valeurs inactives, sur les admissions en non-valeur afin de réduire autant que possible les écarts entre les prévisions et les recettes recouvrées. Mais l'Etat doit également accorder une part suffisante des ressources fiscales aux collectivités territoriales décentralisées. De même, les responsables fiscaux au niveau local doivent renforcer des sensibilisations périodiques du paiement d'impôts. Pour rendre effective la décentralisation budgétaire, il faut prendre en charges son objectif principal, celui de faire en sorte que la population de base profite de manière effective de la politique de développement local. Le souci étant de pallier les lacunes de la structure politique de l'Etat unitaire, de la démocratie représentative, qui accorde au pouvoir central c'est-à-dire le plein pouvoir. Pourtant les actions ne répondent pas forcément aux attentes de la collectivité ou la population locale qu'il est censé représenter. Il convient

alors en priorité de s'assurer que les collectivités territoriales décentralisées, notamment, les communes, aient accès à un minimum de ressources, et surtout des ressources propres dont elles auraient la responsabilité politique vis-à-vis de la population. La décentralisation budgétaire est une source d'une meilleure prise en considération des demandes sociales, les centres de décision étant désormais proches des conditions spécifiques sur le plan économique et social et au minimum en faveur de la décentralisation de tous les services de proximité¹⁰⁷.

De cela, les collectivités locales puissent bénéficier d'un programme de formation en matière de gestion budgétaire locale afin qu'elles puissent affronter facilement les éventuelles difficultés sur leurs attributions.

Quoi qu'il en soit, la question d'effectivité de la décentralisation budgétaire à Madagascar n'est possible que par l'attribution de l'autonomie totale aux collectivités territoriales décentralisées (sous-chapitre I) mais également par l'élimination des autres collectivités territoriales décentralisées au profit de la décentralisation communale à un seul niveau (sous-chapitre II).

Sous-chapitre I - l'autonomie financière effective des collectivités territoriales décentralisées

L'autonomie effective des collectivités territoriales décentralisées constitue la seule condition de réussite de la décentralisation budgétaire à Madagascar. Par application des principes relatifs à la décentralisation budgétaire, l'effectivité ne peut être réalisée que par l'effectivité de l'autonomie financière locale. De toute façon, l'idée c'est qu'il faut que les règles prévues par la constitution soient entretenues, de même les dispositions législatives ont des forces obligatoires et doivent être appliquées en bonne et due forme. Toutes les structures mises en place doivent faire en sorte que tous les mécanismes sont employés à leurs propres destinations. L'autonomie des collectivités territoriales décentralisées est consacrée et garantie par la constitution, ainsi des nombreux textes de lois ont élaboré l'aménagement du principe. Ce qui signifie alors que dans la poursuite d'un défi de démocratie et de l'Etat de droit, il faut que la légalité règne. Un autre point de vue juridique prend le sujet comme « la décentralisation n'implique pas l'indépendance, mais l'autonomie plus ou moins forte, de la

¹⁰⁷ Commission nationale à la réforme administrative (CNRA) ; *problématique de la décentralisation et réalités des collectivités territoriales*. Doc. n ° 01. Mars 2002.

collectivité territoriale »¹⁰⁸. De cette idée, il faut voir la nuance entre la notion d'indépendance et d'autonomie des collectivités décentralisées, mais il ne faut jamais oublier que l'autonomie implique toujours une indépendance. Dans ce cas, le fait que les collectivités territoriales décentralisées disposent d'une certaine autonomie administrative et financière les conduit automatiquement à une situation d'indépendance. Pourtant, la décentralisation ne signifie pas, pour éviter une éventuelle allusion au fédéralisme, que les collectivités territoriales décentralisées se séparent totalement de l'Etat, l'Etat reste toujours comme un organisme de contrôle sans intervenir dans la réalisation des missions. De cela, le contrôle exercé par l'Etat ne devrait pas tendre vers une ingérence sérieuse. Ainsi, il faut laisser au pouvoir compétent le traitement des problèmes en la matière. Peu importe l'abondance des solutions possibles pour assurer l'effectivité de l'autonomie financière des collectivités locales, il est indispensable de vérifier avant tout l'application effective des textes relatifs en la matière (section I) mais également l'application des dispositions prévues par la constitution (section II).

Section I- Application effective des textes relatifs à l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées : volonté politique expresse

Mais malgré tout cela, on peut quand même retenir que la véritable raison de la faiblesse de la décentralisation budgétaire à Madagascar réside autour de la question politique. La réussite de la décentralisation budgétaire dans la grande île nécessite une forte volonté politique expresse de la part de l'Etat, en l'occurrence les dirigeants politiques. Force est de constater que les différentes raisons de la défaillance des dirigeants politiques ainsi que leur politique de mise en œuvre constituent un grand blocage de la décentralisation budgétaire effective.

Le législateur dispose que l'Etat s'engage à définir dans le cadre des textes d'orientation spécifique à chaque département et service ministériel les types de projets et actions initiales à chaque niveau des Collectivités territoriales décentralisées avec ou sans le concours de l'Etat. Il appartient alors, de ce fait d'assurer une stratégie adéquate pour la mise en œuvre et de veiller à la détermination de la politique avec l'application des textes relatifs en la matière. L'Etat doit assurer une certaine effectivité de suivi et de contrôle de l'application de toutes les dispositions pour que l'objectif soit bel et bien atteint. Il faut que les transferts interviennent en bon moment auprès des collectivités territoriales décentralisées et que cela se fait de

¹⁰⁸ Article sur la décentralisation sur www.cours-de-droit-.net/la-decentralisation-definition-formes-pouvoirs-de-tutellea126958040.

manière périodique selon la disposition de la loi, ainsi que de façon automatique à chaque étape de la mise en place des Collectivités territoriales décentralisées.

Du côté des collectivités décentralisées, la question de volonté politique doit intervenir dans la technique de contrôle de l'existence mais également en matière de recouvrement. Dans certains cas, les collectivités locales disposent quand même les ressources nécessaires mais la méthode de gestion et les agents font défaut. Tel était le cas de la commune rurale d'Ivato depuis des années, en effet, s'agissant d'une commune dotée d'un statut assez spécial, ladite commune dispose de nombreuses ressources financières. D'une part, l'absence de la sensibilisation et la vérification des matières imposables auprès des contribuables constituent déjà des entraves. Mais d'autre part, le manque de contrôle et de discipline régissant les agents de la commune les incite à faire de la corruption et de détournement des fonds de la collectivité. De cela, monsieur Miarisoa Rakotomalala, directeur financier de ladite commune a expliqué, lors de l'entretien que « depuis le temps qu'ils ont été assez rigoureux en la matière, les recettes de la communes augmentent de 200 % ». Pour rendre effective la décentralisation budgétaire à Madagascar, les mécanismes de la mise en œuvre du processus devraient suivre les règles prévues par le législateur. Cela devrait commencer au niveau de l'Etat centre de décision de politique général de l'Etat et continuer jusqu'aux collectivités de base pour que la population puisse jouir les fruits. Une bonne gouvernance incluant une redevabilité des autorités vis-à-vis des administrés, un contrôle rigoureux de la légalité et une transparence totale dans la gestion communale par le biais d'un équilibre des pouvoirs entre l'organe exécutif et délibérant.

Au niveau communal, la décentralisation budgétaire effective nécessite tout d'abord l'amélioration de la pression fiscale et la mobilisation des ressources financières. Mais également une augmentation plus conséquente des transferts de l'État à savoir les dotations et subventions en faveur des communes tout en s'assurant que ces transferts sont effectués de manière régulière et ponctuelle. Cela constitue tout à fait une application effective de la constitution ainsi que les différentes lois y subordonnées.

Au niveau régional et selon le Programme National de Décentralisation et de Déconcentration (PNDD), la région veille à l'articulation des politiques de développement selon une logique d'aménagement spatial cohérent et ce, au travers d'un partenariat étroit entre les collectivités territoriales décentralisées et les services territoriaux déconcentrés, les acteurs de la société civile ainsi que les opérateurs économiques intervenant localement. Selon la disposition transitoire n°159 de la constitution révisée et approuvée lors du référendum du 4 avril 2007, les chefs de région ne vont plus être nommés mais élus par des membres de l'Assemblée

régionale composée de représentants élus. Mais actuellement, l'attente de l'effectivité de la décentralisation budgétaire nécessite une véritable indépendance des organes, si bien que les chefs de régions devraient être élus maintenant. L'autonomie de gestion accordée aux dirigeants des collectivités territoriales décentralisées pourrait leur donner une liberté de penser et automatiquement une liberté d'agir ; ce qui implique une libre exécution des projets compatibles aux attentes de la population locale fondement du développement du pays. Le fait que les collectivités territoriales décentralisées disposent des organes exécutifs et délibérants élus est un principe constitutionnellement garanti, la raison pour laquelle l'Etat doit agir à mettre en application de ces règles. Tout cela implique forcément rôle important du parlement et celui de la justice. Un renforcement de la libre disposition des ressources suffisantes aux collectivités décentralisées devrait être entretenu pour assurer un véritable transfert de concomitance.

Section II- Solution principalement rattachée à l'aménagement constitutionnel de la décentralisation budgétaire

D'un point de vue juridique, l'application effective des dispositions fondamentales constitue la meilleure solution pour garantir la décentralisation budgétaire effective ; Cette idée revient à veiller un processus de décentralisation totalement basé sur la constitution. En fait, pour ce qui est du cas de Madagascar, on a dû réfléchir que généralement, le meilleur chemin vers l'objectif de la décentralisation budgétaire dépend uniquement du respect des textes fondamentaux. Ce n'est pas que les autres systèmes de mise en œuvre semblent inefficaces ou mauvais mais, en principe, dans le cadre de l'aménagement de telle politique, la constitution demeure toujours la loi sacrée à laquelle qu'il faut se référer avant tout dans le respect de la hiérarchie des normes. Il semble tout à fait vrai que la décentralisation proprement dite est source d'une meilleure prise en considération des demandes sociales, les centres de décision étant désormais proches des conditions spécifiques sur le plan économique et social, cela plaide, dit-il, au minimum en faveur de la décentralisation de tous les services de proximité. Mais cela ne peut être réalisé que par une décentralisation budgétaire effective bien aménagée. La décentralisation budgétaire permet de mieux gérer les fonds des collectivités territoriales décentralisées pour promouvoir les services publics locaux en adaptant les réponses aux besoins ressentis et en rendant leur fonctionnement plus transparent. Tout en sachant que décentralisation rend en principe, possible une véritable participation plus directe des citoyens à la prise de décisions comme à la gestion du budget de

la collectivité. Il est vrai que décentralisation effective nécessite forte intervention de la population locale dans la phase de l'élaboration, la préparation et la mise en œuvre du budget d'où l'idée de l'adoption du budget participatif pour quelques communes. Ainsi la mise en place d'une réelle décentralisation budgétaire permet un meilleur contrôle des représentants élus et elle est à ce titre un levier de la démocratie en ce sens que cela conduit à la promotion de la transparence budgétaire et de la bonne gouvernance financière.

Toutefois, les explications ou bien les raisons, la seule solution pour rendre effective la décentralisation budgétaire à Madagascar c'est seulement l'application effective de la constitution. C'est la loi fondamentale sur laquelle tous les mécanismes se basent. De cela, la solution ne dépend pas du tout des autres différents aménagements de la décentralisation : comme les systèmes lancés par plusieurs associations ou organisations non-gouvernementales (ONG). D'après l'étude effectuée ci-dessus, on a pu tirer que la seule solution pourrait résulter de l'application des dispositions constitutionnelles relatives à la matière. C'est pour dire que seulement l'aménagement constitutionnel qui pourrait amener la décentralisation budgétaire à Madagascar à l'effectivité. Exactement si les dispositions de la constitution sont en bonne et due forme respectées et suivies par tous les structures responsables de la mise en œuvre de l'étape de la décentralisation, le résultat pourrait être satisfaisant ; Il faut tout en premier lieu veiller à ce que les textes disent avant de chercher à accomplir autres choses. Pourtant, cette idée implique que les différents types de projet menés par certains acteurs locaux outre ceux de l'Etat ne sont pas vraiment nécessaires si l'Etat prend la décision d'opérer la décentralisation budgétaire effective basée sur la constitution. Tous les structures concernés devraient veiller à ce que la décentralisation budgétaire, qui est reconnue par la Constitution, soit effective tant en théorie qu'en pratique. Il faut toujours essayer de comprendre et de mener des recherches sur la question afin de réaménager les textes relative à l'aspect budgétaire de la décentralisation. Quand bien même la principale responsabilité sur l'application des dispositions prévues par la constitution incombe premièrement au président de la République, détenteur du pouvoir de décision sur l'exécutif. Force est de constater que cela implique également un rôle important de la part du parlement d'un côté en ce sens que ce dernier exerce un certain contrôle sur le gouvernement ; mais de l'autre côté, celui de la haute cour constitutionnelle sur le fait que la cour est compétente sur le contrôle de constitutionnalité des actes des différentes institutions généralement.

Sous-chapitre II - La décentralisation à un seul niveau : consécration de la commune comme la seule collectivité territoriales décentralisées

A titre de rappel, en 2004, compte tenu de la suppression des provinces, les 22 régions jouent un rôle capital dans le processus de la décentralisation. Cela étant, l'effectivité de l'exercice de leurs pouvoirs implique la prise en compte des différents éléments tels que la mise en cohérence des logiques de planification régionale ; les dotations en ressources adéquates aux régions ; des dotations en ressources suffisantes des services territoriaux déconcentrés pour la réalisation des services publics communal ou les services techniques déconcentrés pour qu'ils soient à la hauteur des attentes et aspirations des collectivités territoriales décentralisées ; et enfin une clarification et une délimitation nette des rôles et responsabilités entre les services territoriaux déconcentrés et les collectivités territoriales décentralisées.

De même pour la thèse soutenue par la présente analyse selon laquelle il faut supprimer les régions et les provinces en tant que collectivités territoriales décentralisées et consacrer les communes comme la seule niveau de la décentralisation. Les mêmes avantages pourront être aux bénéfiques des communes tels que l'effectivité de leurs compétences et de leurs ressources. L'idée de la suppression des autres niveaux de collectivités territoriales remet en cause, tout d'abord, les compétences financières et attributions des régions et celles des provinces (section I). Mais entraîne renforcement des compétences des communes en matière de développement local (section II) ; et augmente les ressources des communes en garantissant l'autonomie fiscale des collectivités de base par ailleurs (section III).

Section I- Les directives de mise en œuvre de communalisation

La mise en œuvre de ce projet de consécration d'une décentralisation communale à Madagascar semble peut être un grand travail à faire ; mais de cela, il faut suivre quelques lignes de directive de réalisation à savoir : Suppression des régions et des provinces : Remise en cause des attributions des régions et des provinces (sous-section I) ; Allègement du pouvoir central : suppression de la tutelle en matière de contrôle a priori sur les actes en matière financières (sous-section II).

Sous-section I - Suppression des régions et des provinces : Remise en cause des attributions des régions et des provinces

L'idée de la consécration de la commune comme le seul niveau de collectivité territoriale décentralisée remet en question les attributions et les compétences des régions et des provinces. Mais l'application d'une telle théorie à Madagascar permet de gérer de manière effective et équilibrée la totalité du territoire. Vu que les communes restent jusque maintenant la collectivité de base et de proximité, elles constituent la pierre angulaire du développement économique et social de la collectivité même si les principales responsabilités en la matière sont attribuées aux régions et aux provinces. Il convient quand même de souligner que si le processus de décentralisation politique est globalement accepté, il n'est pas encore complètement abouti, en particulier depuis que les provinces ont été remplacées par 22 régions en 2006. Les chefs de régions ne sont pas autonomes politiquement car choisis par le Gouvernement. Aujourd'hui, les seules entités autonomes politiquement sont les communes dont les maires ont été élus. Ce phénomène montre déjà que la décentralisation n'est appliquée que seulement au niveau de la commune. Or, comme illustré ci-dessous, la concentration du budget dans les mains de l'Administration centrale ne donne guère aux mairies les moyens financiers pour assumer face à leurs constituants les responsabilités qui devraient leur être dévolues.

D'un côté, En vertu de la constitution de la quatrième République de Madagascar, « les régions ont vocation essentiellement économique et sociale. Elles dirigent et coordonnent le développement économique et social de l'ensemble de leur ressort territorial et assurent la planification l'aménagement du territoire et la en œuvre en œuvre de tous les actions de développement ». Si telles sont les attributions des régions dans leurs raison d'être, tout cela peuvent être attribué à la compétence de la commune. Vu la difficulté financière que présente les régions dans la réalisation des projets de développement, il est tout à fait possible que les communes s'occupent de ces travaux à condition que les moyens financiers respectifs sont également accordés. De l'autre côté, s'agissant des provinces, la constitution en vigueur prévoit que les provinces « assurent la coordination et l'harmonisation des actions de développement d'intérêt provincial et veillent au développement équitable et harmonieux des collectivités territoriales décentralisées ». L'alinéa in fine de l'article 157 de la présente constitution par ainsi des même attributions des provinces et des régions dans l'aménagement du territoire et de la mise en œuvre des actions sur le développement du territoire.

Force est de constater qu'au niveau de ces deux types de collectivités décentralisées actuellement opérationnelles, la situation reste la même qu'il s'agit des attributions ou des ressources financières.

D'un côté, en matière de compétences, malgré le degré lesdites compétences devraient munir, tel n'est pas le cas dans la pratique ; Les régions et les provinces ne font pas preuve des grands travaux de développement territorial, elles n'arrivent même pas à réaliser les responsabilités que l'Etat les a dévolues. Mais en fait, c'est la raison d'être même de leurs attributions qui n'a pas une valeur substantielle. Les régions et les provinces semblent des collectivités territoriales situées très loin de la population de base, dans la majorité des cas, leurs actions n'ont pas des conséquences au niveau de la vie sociale et économique de la population. Il peut être vrai que les régions et les provinces participent à la réalisation du développement local, mais cette participation n'est pas effective en réalité ; Par extension, des fois, on est tenté de penser ainsi que ces deux niveau de collectivités territoriales décentralisées n'existent même pas dans l'organisation territoriale. En tout cas, les travaux de développement effectués par les régions et les provinces n'ont pas des implications dans la vie locale ; Ce sont les communes qui constituent l'acteur principal et œuvrent beaucoup sur l'aménagement du développement local : justifié par l'intérêt local de base c'est-à-dire l'intérêt de la population de base au niveau de la commune. La question de la proximité en est également une raison pertinente de la facilité du processus de développement économique et social basé sur les attentes de la collectivité. Même si les travaux font l'objet des initiatives régionales ou bien provinciales, la jouissance appartient obligatoirement à la population laquelle se trouve au niveau de la commune, la raison pour laquelle pourquoi pas attribuer ces responsabilités aux communes tout en augmentant les pouvoirs et compétences de ces dernières.

De l'autre côté, concernant les ressources financières des régions et des provinces, aux termes de la loi de 2014 relative aux ressources des collectivités décentralisées, le pourcentage des recettes fiscales qui entre dans les caisses de ces deux niveau de collectivités décentralisées semble très peu. Comme il s'agit par exemple de la redevance sur les hydrocarbures, la répartition se fait de manière selon laquelle 20% va au profit du fonds national de péréquation ; 40% au profit du budget de la commune ; 30% au profit de la région et le 10% reste va au profit du budget de la province¹⁰⁹. Cette répartition de ressources entre les trois collectivités avec l'Etat central présente une certaine difficulté en ce sens que des faibles pourcentages sont perçus par chacune d'elles et ne correspond pas vraiment aux dépenses qu'elles devraient effectuer conformément à leurs attributions. Tel est le cas des provinces, par rapport aux communes et aux régions, elles reçoivent la plus petite part des impôts

¹⁰⁹ Loi n° 2014-020 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées. Article 195.

locaux, mais la constitution a accordé aux provinces d'énormes responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social. L'idée qui prône autour de la suppression des régions et des provinces en tant que collectivité territoriale décentralisée c'est qu'en réalité, il faut attribuer aux communes, premier acteur de la décentralisation budgétaire, les ressources financières que les deux autres collectivités devraient disposer. En effet, les communes effectuent aussi en même temps que les régions et les provinces des programmes de développement et d'investissement. Dans le cas où la commune reste le seul niveau de collectivité décentralisée, tous les budgets des régions et des provinces seront effectivement affectés aux communes, ce serait déjà grande chose en matière budgétaire. Pourquoi ne pas alors affecter les budgets de toutes les collectivités territoriales décentralisées au budget des communes ?

Sous-section II- Allègement du pouvoir central : suppression de la tutelle en matière de contrôle a priori sur les actes en matière financières

Sachant que selon l'analyse effectuée ci-dessus, l'ingérence du pouvoir central dans la gestion financière et budgétaire des communes constitue une véritable entrave au principe de la libre administration et de l'autonomie de gestion que devraient régir la décentralisation budgétaire. De cela, pour atteindre l'effectivité de la décentralisation budgétaire à Madagascar, il est hors de question que l'Etat continue toujours de faire des interventions en matière de gestion d'une part, mais aussi il respecte l'indépendance du pouvoir de décision des communes tout en laissant du côté le contrôle de tutelle financière d'autre part.

En ce qui concerne la question du contrôle de légalité a priori ou la tutelle effectué par l'Etat c'est-à-dire par le pouvoir central par le biais de son représentant, le système ne laisse pas vraiment les collectivités décentralisées à agir de manière indépendante. Le fait que le représentant de l'Etat respectif à chaque collectivité décentralisée exerce de façon effective un tel type de contrôle sur les actes, en l'occurrence, financiers pris par lesdites collectivités montre que l'autonomie financière érigée de la décentralisation budgétaire n'est pas respectée voire n'est pas appliqué. La meilleure solution consiste alors à supprimer dans le mécanisme de la mise en œuvre de la décentralisation budgétaire le système de contrôle de légalité a priori si l'on veut vraiment atteindre l'effectivité. En revanche, il faut laisser à la seule compétence du tribunal administratif l'exercice du contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales décentralisées, en l'occurrence les communes. En effet, il est

évident que les communes pourraient être tombées dans des différentes erreurs et fautes dans leurs agissements, mais cela ne veut pas dire que le représentant de l'Etat dispose une telle compétence pour juger les actes des communes. Il faut adopter le système des actes exécutoires pour toutes les décisions relatives aux finances locales prises par les communes dans le cadre de leur fonctionnement surtout en matière de gestion financière. De toute façon les collectivités décentralisées devraient être libre de décider l'utilisation de leurs ressources peu importe qu'il s'agit des dépenses ou des recettes. Sur ce que l'Etat ne doit en aucun cas intervenir dans la gestion des affaires locales.

Par ailleurs, l'Etat doit garantir aux communes une certaine autonomie mettant en œuvre des mesures d'accompagnement adéquates afin de renforcer les compétences des communes en tant que collectivités territoriales décentralisées par excellence. En tout cas, l'indépendance des communes vis-à-vis du ministère de l'intérieur et de la décentralisation permet d'agir en toute liberté et de décider des actions de développement et d'investissement selon les attentes de la population. Cela permet également de conduire librement des grandes actions de développement basé sur l'intérêt local. De toute façon, le contrôle administratif effectué par l'Etat devrait être exercé proprement en tant que tel, mais dans la plupart des cas, il y a dépassement de l'Etat par rapport à son champ d'action et de contrôle.

Section II- Opportunités et risques de la communalisation sur la gestion budgétaire locale

L'aménagement de la communalisation garantie effectivement l'autonomie financière de la commune (sous-section I). Pourtant, le souci se présente sur la question relative à la compétence effective des élites locales. D'où cette autonomie financière ne serait-ce possible que sans le renforcement des capacités des élites locales (sous-section II).

Sous-section I - Ressources propres suffisantes pour les communes : autonomie fiscale des communes

Dans le cadre du droit communautaire, une théorie a pu exposer une nécessité des réformes fiscales internes visant à permettre l'exercice par les collectivités territoriales des compétences fiscales de l'Etat autrefois unitaire¹¹⁰. Mais en ce qui concerne le cas de Madagascar, un pays qui a été fortement centralisé avant, l'idée que l'on peut tirer de cela c'est que, il faut procéder à une réforme fiscale en favorisant les compétences des

¹¹⁰ Edoardo TRAVERSA. *L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire* ; coll. Larquier, fondement du droit fiscal.

collectivités territoriales décentralisées en matière fiscales. L'effectivité de la décentralisation budgétaire ne pourrait être acquise que par la présence d'une autonomie fiscale laquelle semble un des éléments indispensables conditionnant l'autonomie financière locale. De cela, il faut favoriser les compétences des communes sur la détermination et le recouvrement des impôts locaux. Mais ceci reste vain si la disposition effective de ces ressources fiscales en est aussi garantie. Il appartient alors au parlement de prendre la décision pour accorder aux communes un certain type de privilège assez pertinent. Ainsi donc, la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (...) ¹¹¹. L'autonomie fiscale accordée aux collectivités ne peut être raisonnablement qu'une simple « compétence fiscale ». Dans le même sens, les principes de légalité de l'impôt et d'égalité devant l'impôt s'opposent à ce que les collectivités locales bénéficient sur le plan fiscal d'une trop grande liberté d'action. Le Conseil constitutionnel français souligne d'ailleurs à cet effet que le principe de libre administration s'applique « dans les conditions prévues par la loi » ce qui implique que le législateur n'est pas dans l'obligation de permettre à chaque collectivité de fixer le montant de ses impôts locaux ¹¹². L'attribution de l'autonomie fiscale aux communes pourrait être difficile à mettre en œuvre mais elle dépend totalement à la fois de la volonté politique du gouvernement et de l'initiative manifeste du parlement. La décentralisation budgétaire vers les communes ne s'est pas accélérée au cours de ces dernières années. Il faut reconnaître que certains efforts ont pris place, notamment à travers l'élaboration d'une stratégie en 2005 ¹¹³, mais ceux-ci ont plus servi à créer un nouveau cadre institutionnel de soutien notamment avec la création du Ministère de la décentralisation et l'adoption de mesures visant à simplifier et à encourager les liens entre les services déconcentrés et les communes. Mais également de mettre en place des actions concrètes qui attribueraient davantage de responsabilités budgétaires aux entités politiques décentralisées. Globalement, il n'est guère possible de discerner une véritable volonté politique de donner plus de ressources aux communes, soit par le transfert accru de responsabilité en matière d'impôts. Certains efforts de simplification devraient être pris place au niveau des taxes immobilières et professionnelles, sans avoir une incidence majeure sur la répartition entre les

¹¹¹ Philip Loïc, *Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local*, Revue française de droit administratif, 1992, p. 461

¹¹² Décision Conseil constitutionnel français n° 91-291 DC, 6 mai 1991, Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements.

¹¹³ Gouvernement of Madagascar, "*Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D)*". décembre 2005.

communes et l'Administration centrale. Ce qui leur permettrait d'accroître leurs propres ressources ou soit par une hausse significative des transferts financiers en provenance de l'Administration centrale. Certaines théories disent que cela exclu totalement le gouvernement mais à force il faut quand même que l'exécutif manifeste sa volonté afin de mesurer la capacité à exécuter que dispose du gouvernement. Comme le souligne le Professeur Jean-Marie Pontier, « du point de vue des principes, en effet, on voit mal comment il est possible de considérer un impôt d'Etat comme une ressource propre, sauf à enlever l'essentiel de son sens à cette expression, tout au moins si l'on se place du point de vue des collectivités territoriales »¹¹⁴. Mais il suffit d'opérer une réforme fiscale adéquate pour bien placer le système de l'autonomie fiscale des collectivités locales.

D'ailleurs, l'Etat ne doit pas tenir uniquement à son profit les différents impôts et taxes perçus au niveau local. Les recettes recouvrées dans le territoire local devraient entrer dans la caisse de la collectivité territoriale décentralisée du ressort de la matière imposable. Dans la plupart des cas, il existe pas mal des impôts et taxes lesquels auraient dû être les ressources des communes mais l'Etat exerce ses pouvoirs pour les acquérir. Tel est par exemple le cas des impôts et taxes perçus auprès des entreprises et grands opérateurs économiques locaux comme les stations de compagnie pétroliers. Mais à travers la jouissance de l'autonomie fiscale, la plupart des communes selon leur situation peut agir autant qu'elle peut avec des ressources suffisantes. Pour la commune d'Ivato, le directeur financier a expliqué que les ressources propres suffisent pour la commune dans la réalisation des services de fonctionnement et des projets d'investissements si l'Etat la laisse tout disposer et que la détermination de l'assiette et le taux est laissé à sa compétence. A titre d'illustration, en ce qui concerne les IFPB et les IFP par exemple, l'Etat en perçoit une plus grande part alors qu'il s'agit en fait des propriétés se trouvant dans les territoires locaux.

A propos de l'idée selon laquelle, les régions et les provinces devraient être supprimés à la faveur de la commune, cela constitue un bon raisonnement de sorte que les pourcentages des impôts et taxes qui vont aux profits de ces deux niveaux de collectivités décentralisées vont forcément au profit des caisses des communes nouvellement consacrées comme la seule collectivité locale. Prenons comme exemple le produit de l'impôt de licence sur les ventes d'alcool et de boissons alcoolisées, qui est un impôt prévu par le code général des impôts pour les collectivités territoriales décentralisées, la répartition va dans un sens selon lequel

¹¹⁴ Jean-Marie Pontier, *Sur les notions controversées : « Ressources propres », « Ensemble de ressources », « Part déterminante »*, le 1^{er} juillet 2004, *Revue administrative*, n° 340, p. 397

60% au profit des communes ; 20% au profit des régions ; et 20% au profit des provinces. De cette répartition, un tel pourcentage ne permet pas chaque collectivité quel que soit son niveau d'agir. La thèse ici c'est que s'il s'agit seulement des communes, la totalité de l'impôt va au profit des communes afin qu'elle pourra exécuter effectivement les travaux.

Sous-section II- Renforcement des compétences des élites locales en matière de gestion budgétaire

La question de compétence en matière de gestion budgétaire des élites locales semble une condition indispensable de la gestion du budget des collectivités territoriales décentralisées. A Madagascar, ce sujet reste toujours une question à savoir en ce sens que les dirigeants au niveau des collectivités locales ne disposent pas tellement la connaissance essentielle relative à la gestion du budget d'un côté ; Mais surtout la compétence intellectuelle et décisionnelle sur la mise en œuvre de la politique de gestion budgétaire locale. Cette défaillance est généralement causée par une ambivalence d'idée entre les conditions exigées par la promotion de la démocratie, en l'occurrence locale et les critères que doivent avoir une décentralisation budgétaire effective. En tout cas, le problème se pose également à la base, d'une part, la démocratie veut que l'élection soit libre et que tous ceux qui remplissent les conditions nécessaires pour être candidat à une élection peuvent y postuler. D'autre part, la présente réflexion permet de conclure qu'il est indispensable de renforcer la compétence de ces dirigeants locaux si on veut réaliser l'effectivité de la décentralisation budgétaire. De cela, l'idée soutenue par les promoteurs de la démocratie en matière électorale pourrait être renversée. Ceci étant, quoi qu'il en soit, la capacité des élites locales en matière de gestion budgétaire doit être renforcée. Sachant déjà qu'il est impossible quant à l'aménagement dès le début du mandat, du fait de la liberté de l'élection. Pourtant, il faut veiller à accorder des différentes formations relatives à la question, aux dirigeants locaux à savoir dans ce cas les maires. Le ministère chargé de l'intérieur et de la décentralisation, ainsi que celui des finances et du budget, devraient se concerter afin de mettre en place un défi et un objectif concernant la gestion budgétaire locale, mais également pour pouvoir délimiter les chemins à faire pour atteindre cet objectif. En effet, la jouissance de l'autonomie financière nécessite aussi une compétence en matière de gestion, mais également un minimum de connaissance sur la manipulation de la finance locale. Ce principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées pourrait être entravé par des risques de disparition dans la pratique, s'il n'existe pas une bonne compétence des élites locales.

CONCLUSION

En guise de conclusion, la mise en œuvre de la décentralisation budgétaire notamment dans l'organisation des collectivités territoriales décentralisées, a déjà connu sa raison d'être depuis la première consécration. Des nombreux textes ont été adoptés et ont aménagés les grands principes en la matière mais l'échec se présente au niveau de la réalisation. Le véritable problème de l'effectivité réside ainsi sur la question de l'application des principes directeurs de la décentralisation budgétaire à savoir l'autonomie financière et la libre administration des collectivités territoriales décentralisées. La majeure solution incombe principalement l'Etat en ce sens qu'il est tenu de faire en sorte que les règles soient respectées et que la décentralisation aurait pu connaître sa réussite. En fait, la recherche de l'effectivité de la décentralisation budgétaire reste toujours un grand chemin à réaliser pour Madagascar quant au niveau de la réalisation. L'Etat doit trouver des moyens pour garantir aux collectivités locales la libre jouissance de leur autonomie, condition sine qua non du succès de la décentralisation budgétaire. En outre, il est temps maintenant de penser à un système de fonction publique territoriale toujours dans le cadre de la poursuite de la décentralisation budgétaire. Notamment en ce qui concerne les statuts agents comptables locaux et les modalités de rémunérations des fonctionnaires territoriaux. Certes, il ne faut pas oublier l'affirmation selon laquelle la décentralisation effective c'est du pouvoir, de l'avoir, du savoir-faire et du faire-savoir¹¹⁵. Quand bien même cela, il est toujours à rappeler que la pratique de la décentralisation budgétaire ne devrait pas arriver au fédéralisme. Il faut nécessairement revoir les dispositions de la Constitution sur la décentralisation afin de pouvoir bien encadrer les textes législatifs en la matière. Pour en terminer, de tout ce qui précède, compte tenu des réalités de la situation politique de Madagascar d'aujourd'hui, « faut-il toujours rester pessimiste sur l'avenir de la décentralisation budgétaire à Madagascar? »

¹¹⁵ Charte de la révolution socialiste malagasy : le « livre rouge » ; p.05.

ANNEXES

ANNEXE I: Listes des autres textes officiels sur la décentralisation de la deuxième République de Madagascar

- Ordonnance n°76-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités décentralisées ;

- Ordonnance n° 77-009 du 15 mars 1977 portant régime particulier du contentieux des élections des représentants des collectivités décentralisées ;

- Décret n° 77-037 du 16 février 1977 fixant les règles de fonctionnement administratif, les attributions et les responsabilités des collectivités décentralisées ;

- Décret n° 77-038 du 16 février 1977 portant création et délimitation des collectivités décentralisées et fixant le nombre des conseillers des conseils populaires et le nombre des représentants de chaque collectivité composante ;

- Décret n° 77-039 du 16 février 1977 fixant le nombre des membres des comités exécutifs des fokontany ;

- Décret n° 77-040 du 16 février 1977 réglant les conditions d'application à l'élection des représentants des collectivités décentralisées des dispositions de l'ordonnance n°76-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités décentralisées ;

- Décret n° 77-413 du 26 novembre 1977 fixant les attributions des présidents des comités exécutifs des collectivités décentralisées en tant que représentants du pouvoir national révolutionnaire ;

ANNEXE II : Tableaux de récapitulation de la nomenclature des recettes et des dépenses, de la commune rurale d'Ivato pour l'année 2016 :

Tableau figurant la récapitulation des recettes de l'année 2016.

SECTION I:FONCTIONNEMT		
CHAPITRES	NOMENCLATURE	Budget additionnel 2016
Chapitre I	Impôts directs	696 744 781,00
Chapitre II	Impôts indirects	58 021 000,00
Chapitre III	Revenue du domaine et des services	162 432 903,00
Chapitre IV	Produits divers et accidentels	10 000 000,00
Chapitre VI	Subventions-Dons et Legs contributions et participations fonds de concours	19 488 790,00
Chapitre VIII	Produits de réalisation des biens immobiliers et des valeurs mobilières	21 500 000,00
Chapitre IX	Recettes additionnelles	898 275 135,78
TOTAL SECTION I		1 866 462 609,78
SECTION II : INVESTISSEMENT		
Chapitre X	Investissement sur fonds propre de la collectivité	550 843 777
Chapitre XIII	Participation aux travaux d'équipement	342 800 000
TOTAL SECTION II		893 643 777
TOTAL GENERAL DES RECETTES		2 760 106 386,78

Source : Monsieur MBOLA Maxime, Comptable de la commune rurale d'Ivato.

Tableau figurant la récapitulation des dépenses de l'année 2016.

SECTION I : FONCTIONNEMENT	
NOMENCLATURE	Budget additionnel 2016
Chap. I - Bureau de la commune et des services percepteurs	374 748 400, 00
Chap. II- Service d'hygiène, d'assistance et d'enseignement	26 512 123,00
Chap. III- Voiries et services industriels	181 014 369,00
Chap. IV- Fonctionnement du garage de la commune	126 388 261,00
Chap. V- Fonctionnement des autres services de la commune	63 463 860,00
Chap. VI-Dépenses de la commune	343 840 528,78
Chap. VII- Dépenses divers et imprévues	156 406 371,00
Chap. VIII-Contributions et subventions	7 244 920,00
Chap. IX-Fonds de concours, Prêts, Dons et Allocations	586 843 777,00
TOTAL SECTION I	1 866 462 609,78
SECTION II : INVESTISSEMENT	
Chap. XII- Constructions d'immeubles	505 000 000, 00
Chap. XIII- Travaux d'infrastructures	212 000 000,00
Chap. XIV- Acquisition de gros matériels	176 643 777, 00
TOTAL SECTION II	893 643 777, 00
TOTAL GENERAL DES DEPENSES	2 760 106 386, 78

Source : Monsieur MBOLA Maxime, Comptable de la commune rurale d'Ivato.

Tableau présentant la nomenclature des recettes réalisées à la fin de l'exercice de l'année 2016.

SECTION I : FONCTIONNEMENT		
CHAPITRES	NOMENCLATURE	TOTAL
Chapitre- I	Impôts directs	394 734 933,00
Chapitre- II	Impôts indirects	160 748 839,00
Chapitre- III	Revenus du domaine et des services	195 583 536, 00
Chapitre- IV	Produits divers et accidentels	9 658 277,00
Chapitre- VI	Subventions- Dons et legs- contributions et participations fonds de concours	10 500 000,00
Chapitre -VIII	Produits de réalisation des biens immobiliers et les valeurs immobiliers	183 562 562,00
Chapitre- IX	Recettes additionnelles	68 406 268,78
	TOTAL SECTION	1 023 194 415,78
SECTION II : INVESTISSEMENT		
Chapitre - X	Investissement sur fonds propre de la collectivité	
Chapitre- XII	Participation aux travaux d'équipement	299 800 000,00
	TOTAL SECTION II	299 800 000,00
	TOTAL GENERAL DES RECETTES	1 322 994 415,78

Source : Monsieur MBOLA Maxime, Comptable de la commune rurale d'Ivato.

ANNEXE III : Lettre d'attestation de recherches.

UNIVERSITE D'ANTANANARIVO



FACULTÉ DE DROIT, D'ECONOMIE,
DE GESTION ET DE SOCIOLOGIE
(D. E. G. S.)

B.P. 905 - ANTANANARIVO 101

MENTION DROIT

ATTESTATION DE RECHERCHE

MASTER 2 - DROIT

Le Responsable de la Formation en Master II – Mention Droit de la Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie à l'Université d'Antananarivo, soussigné, atteste que

HERINIRINA Onjharisoa Sitraka

Etudiante en MASTER 2 en Droit Public Interne et International

est régulièrement inscrite à la Faculté de Droit, d'Economie de Gestion et de Sociologie de l'Université d'Antananarivo, au titre de l'année 2015-2016.

Dans le cadre de la préparation de la rédaction de son mémoire intitulé «*L'effectivité de la décentralisation budgétaire à Madagascar*», elle est amenée à effectuer des travaux de recherche auprès de divers institutions et/ou organismes

Le Département Droit et le Responsable soussigné remercient d'avance tous ceux et toutes celles qui pourront la recevoir dans le cadre de ce travail de recherche.

La présente attestation est délivrée pour servir et valoir ce que de droit.

Antananarivo, le 24 février 2017



Une au passage (Recherche
ce 19/04/17 par mémoire)

Le Comptable,

MBOUA Maxime

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux :

- MICHEL Lascombe ; Xavier Vendendriessche. « *Les finances publiques* ». 7^{ème} Edition. 2009. Dalloz. coll. Connaissance du droit / Jean-Luc Aubert. 191p.
- Philip Loïc, *Les garanties constitutionnelles du pouvoir financier local*, Revue française de droit administratif, 1992.
- RAYMOND Muzallec ; *Finances publiques* ; 14^{ème} édition, 2006. Dalloz ; Sirey, concours intégral. 691p.
- ANDRE Maurin ; *Droit administratif* ; 7^{ème} édition. 2009 ; Aide-mémoire ; Sirey. 297p.
- CHAPUS René. « *Traité élémentaire de droit administratif* » ; LGDJ. Tome I. édition 1963.
- MASSIOT Michel ; préface de Hubert DESCHAMPS ; « *L'Administration publique à Madagascar* » ; Tome XV ; Bibliothèque africaine et malgache ; Librairie générale de droit et de jurisprudence ; 1971.

Ouvrages spécifiques :

- PONTIER Jean-Marie, *Sur les notions controversées : « Ressources propres », « Ensemble de ressources », « Part déterminante »*, le 1^{er} juillet 2004, Revue administrative, n° 340.
- TRAVERSA Edoardo. *L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire* ; coll. Larcier, fondement du droit fiscal ;
- BERNARD Paul, *Le grand tournant des communes en France*, édition ARMAND COLIN, 103, bd Saint-Michel, Paris Vème, 1969 ;
- MABILEAU Albert, *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, édition PEDONE, Paris. 1983 ;
- GILBERT Guy, DELCAMP Alain, *La Décentralisation ; dix ans après* ; LGDJ. Collection décentralisation et développement local ; 1993. 599p.
- RANDRIANITOVIANA Parfait et AL.; « *huit années d'activité sur la décentralisation* ». Edition Friedrich Ebert Stiftung, Madagascar, 2002. 164 p.
- LEMIEUX Vincent; *La décentralisation* ; Les presses de l'université de Laval. CNRA, Québec, Canada 1997 ; 91 p.
- Institution pour le développement rural ; « *Comprendre, analyser, gérer un processus de décentralisation* » ; Le model RED-IFO et son utilisation; Rome. 2006. 164 p.

- Les instruments juridiques
- Constitutions
 - Constitution de la première République de Madagascar du 29 avril 1959 ;
 - Loi constitutionnelle du 07 novembre 1972 ;
 - Constitution de la deuxième République de Madagascar du 31 décembre 1975 ;
 - Constitution de la troisième République de Madagascar adopté par référendum le 19 août 1992 et promulguée le 18 septembre 1992 ;
 - Loi constitutionnelle n°98-001 révisée du 08 avril 1998 portant révision de la constitution ;
 - Loi constitutionnelle n° 2007-001 du 27 avril 2007 portant révision de la constitution ;
 - Constitution de la quatrième République de Madagascar du 11 décembre 2010 ;
- Ordonnances
 - Ordonnance n°76-044 du 27 décembre 1976 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités décentralisées ;
 - Ordonnance n°60-083 du 24 août 1960 du 24 août 1960 régissant les communes.
- Lois
 - Loi n° 94-007 relative aux pouvoirs, compétences et aux ressources des collectivités territoriales décentralisées ;
 - Loi organique n°94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relative à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2304 du 05.06.1995 ; p. 1197vm/ 1247vf, édition spéciale.
 - Loi n° 95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des collectivités territoriales décentralisées (J.O n° 2308 du 03.07.1995, p. 1426 vm / 1440 vf) ;
 - Loi n° 2000-016 du 29 août 2000 déterminant le cadre de la gestion des propres affaires des provinces autonomes ;
 - Loi n°2004-001 du 17 juin 2004 relative aux régions (J.O.R.M n°2915 du 12.07.2004 p.2556) ;
 - Loi n° 2004-007 du 26 juillet 2004 portant Loi organique sur les lois de finances ;
 - Loi organique n° 2014-018 du 14 août 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires.
 - Loi organique n° 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes

- Loi n° 2014-021 relative à la représentation de l'Etat.
- Loi n°99-022 du 30 juillet 1999 portant code minier malagasy
- Décrets
- Décret du 9 mars 1902 portant réorganisation du fokonolona ;
- Décret du 21 Décembre 1928 instituant les conseils régionaux et les budgets régionaux pris par arrêté du 6 novembre 1930 (J.O.M 15.11.30) ;
- Décret n°68-080 régissant la comptabilité publique à Madagascar ;
- Décret n°2004-571 du 1er juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publiques
- Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics
- Décret n° 2007-530 du 11 juin 2007 portant création de la structure et de la gestion du fonds de développement local à Madagascar ;
- Décret n° 2009-814 du 09 juin 2009 portant modification des dispositions du décret n° 2007-530 du 11 juin 2009 portant création de la structure et de la gestion du fonds de développement local ;
- Décret n° 2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales décentralisées ;

Jurisprudences

- Décision du Conseil constitutionnel français n° 91-291 DC, 6 mai 1991 : Loi instituant une dotation de solidarité urbaine et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements.

Lexiques, dictionnaires et encyclopédies

- Lexique des termes juridiques. 15^{ème} édition. 2005.
- Dictionnaire Larousse édition 2008.

Périodiques et revues

- Banque Mondiale ; document « *la décentralisation à Madagascar* » ; publié en juin 1998 ;
- CHALOT Michel, *La décentralisation en marche, la compensation financière*, Cahiers français n°220, Paris, Mars-Avril 1985, p. 51- 56.

- Madagascar french report Layout 1. 03.03.2009. Wateraid/ « *Madagascar, pour un financement local efficace des services d'eau et d'assainissement* »/ Penser local, agir local ;
- Gouvernement of Madagascar, “*Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D)*”. décembre 2005.

Mémoires et thèses :

- ANDRIANIRINA Laza ; *La décentralisation et institutions publiques territoriales à Madagascar : processus et perspectives* ; Mémoire en vue de l'obtention de diplôme de master en administration publique, cycle international long, promotion Averroès, Ecole nationale de l'administration (ENA), France ; février 2002.
- NKOUDOU BENGONO Raoul Jean, *La problématique du financement de la décentralisation territorial au Cameroun*, mémoire en vue de l'obtention du DESS cat. Economie et Finance, Université de Yaoundé II. Mars 2000.

Rapport d'études :

- Commission nationale à la réforme administrative (CNRA) ; *problématique de la décentralisation et réalités des collectivités territoriales*. Edition Institution pour le développement ; Doc. n ° 01. Mars 2002.
- Ministère de l'économie, des finances et du budget, conseil supérieur de la comptabilité; « *les collectivités territoriales décentralisées* », guide d'application du PCOP ; Arrêté n° 6458/2005 du 08.06.2005. 256 p.
- Charte de la révolution socialiste malagasy : le « *livre rouge* »/ La république démocratique de Madagascar, 1977.

Articles de presse :

- Journal quotidien Malaza n° 2962 du 25 septembre 2014.

WEBOGRAPHIE

- www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2004-5-page-653-htm. consulté le 25 février 2017.
- www.fallaitpasfairedudroit.fr/finances-publiques/les-finances-locales/cadre-budgetaire-local/68-donnees-generales-synth consulté le 10 avril 2017 ;
- www.midi-madagasikara.mg/politique/2014/04/29/andrianirina-laza-95-depenses-publiques-consommees-au-niveau-du-pouvoir-central/ consulté le 09 septembre 2016.
- www.midi-madagascar.mg/economie/2014/04/08/budget-participatif-constitution-dun-reseau-180-communes-fdl-pgdi/ consulté le 11 août 2016 ;
- www.madagascar-tribune.com/Les-communes-ont-besoin-de,20049.html; du 27 juin 2014.
- <http://Sefafi.mg/fr/posts/de-la-veritable-decentralisation-2em-partie> consulté le 21 mars 2017 ;
- www.matin/?p=6747 ; copyright 2011-2012.
- <http://madagascar50.wordpress.com/le-contexte/decentralisation-une-utopie-necessaire/> consulté le 10 avril 2017.
- www.cours-de-droit-.net/la-decentralisation-definition-formes-pouvoirs-de-tutellea126958040 . consulté le 24 avril 2017.

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS.....	1
LISTES DES ANNEXES.....	2
GLOSSAIRE.....	3
SOMMAIRE.....	4
INTRODUCTION.....	6
PARTIE I- L'ESSENCE DE LA DECENTRALISATION BUDGETAIRE A MADAGASCAR	8
Chapitre I- Origines de la décentralisation à Madagascar	8
Sous-Chapitre I- Historique des étapes de la décentralisation budgétaire à Madagascar	8
Section I- Décentralisation non achevée de l'administration coloniale.....	8
Section II- La décentralisation territoriale d'inspiration économique de la colonisation.....	9
Section III - Une esquisse de structure décentralisée.....	11
Sous-chapitre II- Le processus de la décentralisation budgétaire depuis l'indépendance	11
Section I- L'organisation administrative sous la 1ère République de 1960 jusqu'au début de la 3ème République 1994 : ce n'est qu'une institution administrative.....	12
Sous- section I- De la première République	12
Sous- section II- De la deuxième République : la décentralisation révolutionnaire.....	14
Sous-section III- Troisième République : naissance de la décentralisation budgétaire.....	15
Chapitre II- Les grands principes de décentralisation budgétaire à Madagascar :	16
Sous-chapitre I- Le principe d'autonomie financière : Principe de concomitance de transfert	16
Section I- Les éléments composants l'autonomie financière : des ressources propres et une autonomie de gestion :	17

Sous-section I- les collectivités territoriales décentralisées disposent des ressources propres :	19
Paragraphe I - Le principe de l'autonomie fiscale :	19
Paragraphe II - Les ressources propres des collectivités territoriales décentralisées.....	20
Sous-paragraphe I- Les ressources fiscales.....	20
Sous-paragraphe II- Les recettes non fiscales :	23
Section II- Autonomie de gestion des collectivités locales : libre administration	24
Sous-section I- Organes propres élus dotés attributions effectives	24
Sous-section II- Autonomie budgétaire : pouvoir de décision indépendant	25
Sous-section III - L'éventuelle limite de l'autonomie financière :	26
Sous-chapitre II- Compétences propres des collectivités territoriales décentralisées en matière de budget:	27
Section I - Aspect de la décentralisation du financement au niveau international :	27
Section II- Les règles relative au budget des collectivités territoriales décentralisées	28
Sous-section I- Les modalités d'exécution du budget de collectivités territoriales décentralisées :	29
Sous-section II- Le principe d'équilibre du budget local :	31
Sous-section III- Le contenu du budget des collectivités territoriales décentralisées à Madagascar	32
Paragraphe I- Les opérations de fonctionnement :	32
Paragraphe II- Les opérations d'investissement :	33
Sous-section IV- Exemple de répartition budgétaire d'une commune à Madagascar	34
PARTIE II- ANALYSE DES REALITES BUDGETAIRES LOCALES.....	37
Chapitre I- Remise en cause de l'effectivité de la décentralisation budgétaire à Madagascar	36
Sous-chapitre I- Absence d'une autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées :	37

Section I - Le non- respect du principe de concomitance de transfert.....	37
Sous-section I- Défaut de transfert des moyens financiers : signe de l'absence d'une décentralisation budgétaire	38
Paragraphe I - insuffisance des dotations transférées par l'Etat central :	39
Sous-paragraphe I - subventions réservées aux dépenses fonctionnement.....	40
Sous-paragraphe II- Le recours aux autres types de budget pour le projet de développement	41
Paragraphe II- insuffisance des ressources fiscales : mal répartition des fonds contre la répartition des compétences	43
Sous-section II - persistance du déficit budgétaire des collectivités locales	44
Paragraphe I- La difficulté de la gestion des ressources financières au niveau local	45
Sous-paragraphe I - Sur l'exécution des recettes	46
Sous-paragraphe II - Sur l'exécution des dépenses	47
Paragraphe II- Le non-respect du principe de séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables	48
Sous-paragraphe I- les entraves par rapport aux fonctions de l'ordonnateur local.....	49
Sous-paragraphe II - Les ingérences de l'ordonnateur aux fonctions du comptable public	50
Sous-chapitre II- Remise en cause du principe de la libre administration des collectivités territoriales décentralisées.....	52
Section I- persistance du contrôle de tutelle financière sur les collectivités territoriales décentralisées	53
Section II- Absence des organes indépendants élus dotés d'attribution effective	56
Section III - conséquence : blocage du développement local	58
Chapitre II- Perspective d'amélioration de la décentralisation budgétaire à Madagascar : la seule condition de la réussite de la décentralisation budgétaire effective à Madagascar : l'autonomie financière.....	60
Sous-chapitre I - l'autonomie financière effective des collectivités territoriales décentralisées.....	61

Section I- Application effective des textes relatifs à l'autonomie financière des collectivités territoriales décentralisées : volonté politique expresse.....	62
Section II- Solution principalement rattachée à l'aménagement constitutionnel de la décentralisation budgétaire	64
Sous-chapitre II - La décentralisation à un seul niveau : consécration de la commune comme la seule collectivité territoriales décentralisées	66
Section I- Les directives de mise en œuvre de la communalisation.....	67
Sous-section I - Suppression des régions et des provinces : Remise en cause des attributions des régions et des provinces.....	66
Sous-section II- Allègement du pouvoir central : suppression de la tutelle en matière de contrôle a priori sur les actes en matière financières	69
Section II- Opportunités et risques de la communalisation sur la gestion budgétaire locale.....	71
Sous-section I - Ressources propres suffisantes pour les communes : autonomie fiscale des communes.....	71
Sous-section II- Renforcement des compétences des élites locales.....	73
CONCLUSION.....	75
ANNEXE.....	76
BIBLIOGRAPHIE.....	81
WEBOGRAPHIE.....	85
TABLE DES MATIERES.....	86