



-----  
**FACULTE DE DROIT, D'ECONOMIE, DE GESTION  
ET DE SOCIOLOGIE  
DEPARTEMENT ECONOMIE**



-----  
**OPTION DESS EN DEVELOPPEMENT LOCAL ET GESTION DE PROJETS**

**MEMOIRE de Troisième Cycle**

Pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Supérieure Spécialisée  
En Développement Local et Gestion de Projet

**DECENTRALISATION , GOUVERNANCE  
DEVELOPPEMENT LOCAL : ETAT DE LA  
SITUATION A MADAGASCAR :  
CAS DE MADAGASCAR**

Soutenu par :

**RAHARISON MIRANA RIVO,**

Promotion 2010-2011

Le président :

**Monsieur RAVELOSON Harimisa**  
*Economiste, Maître de conférences*

L'examineur :

**Monsieur JAONASY Anivosoa**  
*Economiste, Maître de conférences*

Encadreur académique :

**Monsieur ANDRIAMALALA Mamisoa Fredy**  
*Economiste et Politologue Maître de conférences*

Encadreur professionnel :

**Monsieur RAMBELOSON Angelo François**  
*Economiste, Administrateur civile de classe exceptionnelle,  
Directeur de la Communication  
Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation*

**- 21 Octobre 2015 -**

## ACRONYMES

FDL : Fonds du Développement Local

HCC : Haute Cour constitutionnelle

PIB : Produit Intérieur Brut

PNARS: Plan National d'Action pour le Redressement Social

PNADS: Plan National d'Action pour le Développement Social

ACORDS : Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud

AGOA : African Growth and Opportunity

AMP : Aid Management Platform

APD : Aide public au développement

BM : la Banque Mondiale

BM : la Banque Mondiale

BTP :Batiments Travaux Publics

C.A.R : Collectivités Autochtones Rurales

C.R.A.M : Collectivités Rurales Autochtones Modernisées

CAC : Centre d'Appui Communal

CEG : Collège d'Enseignement Général

COMESA : Common Market for eastern and Southern Africa

CTD : Collectivités territoriales Décentralisées

CUR : Centres Universitaires Régionales

DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire

DB: Doing Business 2009

DCPE : Document Cadre de Politique Economique

DCPE ou Document Cadre de Politique Economique

DSRP : Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté

EPA : Les Etablissements Publics Administratifs

EPM: Enquête au Près des Ménages

FDL : le Fonds de développement Local

FID : Fonds D'Intervention pour le Développement

FMI : Fonds Monétaire International

HCC : Haute Cour constitutionnelle

HTC : Hautes Terres Centrales

IDE: Investissements Directs Etrangers

IDH : Indice de développement Humain

INDDL : l'Institut National de Décentralisation et Développement Local

INSTAT : Institut National de la Statistique

INSTAT : Institut National de la Statistique

IPPTE : Initiative pour les pays pauvres très endettés

J.O : Journal officiel

le Marché Inter-bancaire de Devise (MID)

LP2D : la Lettre de Politique sur la Décentralisation et la Déconcentration  
MAP : Madagascar Action Plan  
MARP : Méthode Accélérée de la Recherche Participative  
MFB : Ministère des Finances et du Budget  
MID : Marché Inter-bancaire de Devise  
NBM : Nouvelle Brasserie de Madagascar  
OCDE : Organisation de Coopération et de développement Economique  
OMD : Objectif du Millénaire pour le Développement  
ONCD : l'Office National de Concertation sur la Décentralisation  
ONG : Organisations Non Gouvernementales  
OPEP: Organisation des Pays exportateurs de Pétrole  
PAS : Politique de l'Ajustement Structurel  
PCD : Plans Communaux de Développement  
PGDI/Banque Mondiale  
PIB : Produit Intérieur Brut  
PN2D : Programme National pour la Décentralisation et déconcentration  
PNADS : Plan National d'Action pour le Développement Social  
PNARS : Plan National d'Action pour le Redressement Social  
PNB : Produit National Brut  
PNUD: Programme des Nations Unies pour le Développement  
PPN : Produits de Première Nécessité  
Presicomex : Présidents des comités exécutifs  
PSDR : Projet de Soutien pour le Développement Rural  
PTF : Partenaires Technique et Financiers  
QMM: QIT Madagascar Minerals  
RPI : Ressource Propre Interne  
SADC : South African Développement Communauté  
SHERITT d'Ambatovy  
SNU : Système des Nations Unies  
STD ; Service Technique Déconcentré  
STPCA : Secrétariat Technique Permanent à la Coordination des Aides  
UPS : unités primaires de sondage  
USS :unités secondaires de sondage  
VIH/SIDA: Virus Immunodéficience Humaine/Syndrome d'immunodéficience Acquise  
VPEI : Vice Primature chargé de l'Economie et de l'Industrie  
WISCO: Wuhan Iron and Steel Co

## **REMERCIEMENTS**

Au terme de ce travail, je remercie avant tout Dieu le tout puissant qui a éclairé mon chemin tout au long de mes études.

Avant d'aborder mon sujet, qu'il me soit permis de remercier toutes les personnes qui, à des degrés divers, ont contribué à la mise à jour de ce mémoire. Je tiens à remercier ici tous ceux qui ont contribué, par n'importe quelle manière, à la réalisation de ce mémoire. Le mémoire a été conçu et réalisé dans le cadre de l'étude de la Décentralisation à Madagascar. J'adresse alors mes remerciements à mes collègues au sein du Ministère.

Je remercie Monsieur le Directeur Scientifique de la Formation troisième cycle au sein du Département Economie, Faculté de Droit, d'Economie, de Gestion et de Sociologie.

Mes remerciements s'adressent ensuite à mon encadreur académique le Professeur Mamy Freddy Andriamalala, Docteur (PhD) en Sciences Politiques et Diplômé de Recherche en Economie du développement pour son soutien tout au long de mon étude. Grâce à lui, j'ai pu m'investir pleinement dans la thématique planification et valorisation, et même au-delà de la mission qui m'était confiée.

Ma gratitude va envers Monsieur RAMBELOSON Angelo Francois, Economiste, Administrateur Civil de Classe Exceptionnelle, Directeur de Communication, Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, qui a bien voulu consacrer une partie de son temps à m'encadrer professionnellement et accepter d'être parmi les membres de jury.

Je tiens à remercier les membres de jury qui ont bien voulu consacrer une partie de leur temps.

Un grand merci pour les Chefs de Région, les Maires aux ONG, institutions, organismes privés et publics, les scientifiques et fonctionnaires, aux différents Facultés, Ecoles, Départements et Centre de recherches qui ont bien voulu nous ouvrir la fenêtre de leurs pensées ainsi que la porte de leurs institutions respectives lors de nos investigations et déplacements sur les sites.

Ma dernière pensée ira à ma famille, en particulier ma femme RANOROMBOLATIANA Dina, mes deux petites enfants Magalie et Anoucha parce que vous m'avez toujours laissé libre de mes choix, parce que vous m'avez apporté un soutien indéfectible dans tous les moments, et parce que vous m'avez permis de réaliser ce qui était important.

A tous, Merci !

## RESUME

Madagascar est une république démocratique : chacune des quatre Républiques successives a apporté d'importantes modifications au paysage politique. La dimension décentralisation et gouvernance locale donne ainsi un support pour le développement à sa dimension économique. L'histoire de la de la décentralisation et de la gouvernance locale à Madagascar n'est pas linéaire et elle peut être divisée en plusieurs épisodes. Sur le plan historique, le droit administratif ainsi que l'organisation administrative de Madagascar sont l'héritage de l'administration française. Une administration fortement centralisée constitue le point commun des deux systèmes. Si la décentralisation politique, à travers le découpage du territoire national en entités locales et autonomes a été acceptée depuis l'indépendance, cette volonté ne s'est pas traduite par une décentralisation budgétaire qui est restée timide malgré les intentions déclarées dans le cadre de plusieurs approches d'aménagement du territoire et plans de développement réalisés. La décentralisation budgétaire reste donc embryonnaire à Madagascar où moins de 0,96% des dépenses publiques totales sont affectées vers les entités politiques décentralisées ou CTDs et 16,48% pour les STD en 2013.

Divers aspects de problèmes se trouvent soulevés quant à une véritable application de la gouvernance locale. A ces conflits s'ajoutent et se greffent d'autres aspects relatifs à des dimensions économique, technique, social, financier et notamment au défaut de mise en cohérence ou de synergie entre les différents textes juridiques.

La principale source d'échec du développement à Madagascar est l'absence de transfert de ressources de l'Etat central vers les collectivités décentralisées. Si ce transfert de ressources est prévu dans les textes, sa mise en oeuvre fait l'objet de réticences de la part des différents ministères. L'insuffisance, lourdeurs administratives et lacunes obèrent l'effectivité de la décentralisation et de la déconcentration et stérilisent la participation citoyenne et le développement partenarial. A partir de l'année 2010, les grands donateurs ont cessé d'aider Madagascar. La situation actuelle devrait être analysée au sens large du terme, c'est à- dire au moins sur plusieurs aspects : économique, budgétaire, juridique, politique et historique. Seules les communes sont les collectivités territoriales décentralisées réellement opérationnelles et ayant acquis progressivement une certaine capacité et une certaine légitimité ou redevabilité.

**Mots clés :** décentralisation, déconcentration, gouvernance locale, développement, plan de développement, aménagement du territoire

## Table des matières

ACRONYMES	I
REMERCIEMENTS	III
RESUME	IV
INTRODUCTION	1
Contexte et justification	1
Problématiques	1
A-OBJECTIFS DE RECHERCHE	3
A1.Objectifs	3
A11.Objectif global	3
A12.Objectifs spécifiques	3
A2.Hypothèses	4
A21.Hypothèse générale	4
A22. Les hypothèses spécifiques	4
A3. Résultats attendus	4
B. CADRE METHODOLOGIQUE	4
B.1 Revue de littérature/ documentaire /Synthèse des études	4
B11. L'intérêt du sujet	4
B12. La revue bibliographique	5
B2. Démarche méthodologique	5
B21.Stratégies et techniques de collecte des données	5
La recherche documentaire	5
La collecte des données	6
La Démarche Qualitative (observations de terrain, entretiens, enquêtes...)	7
Les enquêtes économiques	7
La notion entretiens individuels	7
Les enquêtes focus groupe	8
Traitement et analyse des données	8
Technique de l'échantillonnage	8
Les Matériels utilisés et les travaux de bureau	9
B22. Approche de vérification de l'hypothèse	10
Hypothèse générale	10
Les hypothèses spécifiques	10
C. Critiques des méthodes	12
PARTIE I: CONCEPT THEORIQUE SUR LA DECENTRALISATION, LA GOUVERNANCE ET LE DEVELOPPEMENT LOCAL	14
CHAPITRE I: CONCEPT SUR LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE	14
1.1 Le processus de la décentralisation	14
1.1.1 La décentralisation	14
1.1.1.1 Pourquoi décentraliser ?	14
1.1.1.2 Définition de la décentralisation	15
1.1.2 La dévolution et la déconcentration	17
1.1.2.1 La dévolution	17

1.1.2.2 La déconcentration	18
1.1.3 La décentralisation du pouvoir et de décision	20
1.1.3.1 La décentralisation Politique (dévolution)	20
1.1.3.2 La décentralisation administrative (déconcentration)	22
1.1.3.3 La décentralisation fiscale	23
1.1.3.4 Une décentralisation fonctionnelle (délégation)	24
1.1.3.5 La décentralisation structurelle (privatisation)	24
1.1.3.6 Combinaison des différentes composantes de la décentralisation	25
1.2 La gouvernance	26
1.2.1 Les principes de la gouvernance	27
1.2.1.1 Cadre conceptuel de la gouvernance	27
1.2.1.2 La gouvernance des organisations	28
1.2.1.3 La gouvernance mondiale	28
1.2.1.4 La «gouvernance moderne»	29
1.2.1.5 Les types de gouvernance	30
1.2.2 Le concept de la gouvernance locale	31
CHAPITRE II : LE PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT	34
2.1 Le développement économique et social	34
2.1.1 Les aspects territoriaux de la décentralisation : Aménagement du territoire	34
2.1.2 Le développement économique (croissance économique)	34
2.1.2.1 Keynes et l'émergence de la macroéconomie	35
2.1.2.2 Les deux voies des années 1980 – 1990	35
2.1.2.3 Raffinement de la modélisation	35
2.1.2.4 Synthèse néo-classique et agent représentatif	35
2.1.2.5 La macroéconomie aujourd'hui	36
2.1.2.6 Écoles et courants de pensée	36
2.1.3 Le développement social (IDH)	38
2.1.3.1 Le développement social	38
2.1.3.2 L'IDH	39
2.1.3.3 Le social, pivot du développement économique	39
2.2 Le développement local	40
2.2.1 Le Concept du développement local	41
2.2.1.1 Démarche du développement local	41
2.2.1.2 La gestion locale de développement	41
2.2.1.3 L'approche du développement	43
2.2.2 Dynamique globale du développement local	44
2.2.2.1 la dynamique globale du développement local	44
2.2.2.2 Orientation stratégique du développement local	46
2.2.2.3 Mesures juridico-institutionnelles	47
2.2.2.4 Les thèmes centraux du développement	47
2.2.2 Le développement local au sein du territoire	47
2.2.2.1 Le territoire	47
2.2.2.2 Les acteurs du développement local sur le territoire	48
2.2.3 Le système des acteurs du développement local	49
2.2.3.1 La mobilisation des acteurs	49
2.2.3.2 La genèse d'un projet et d'une action de développement local	49
2.2.3.3 Le système stratégique du développement local et la gestion de la complexité	50
PARTIE II : LES IMPACTS DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE SUR LE DEVELOPPEMENT DE MADAGASCAR	52

CHAPITRE III : LA DECENTRALISATION, LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR	52
3.1 Les systèmes politiques et le processus de décentralisation à Madagascar	52
3.1.1 Contexte sur la décentralisation	52
3.1.1.1 Le pouvoir exécutif, législatif, judiciaire	52
3.1.1.2 Les autres acteurs de développement	52
3.1.2 Le processus de la décentralisation à Madagascar	52
3.1.2.1 La décentralisation avant l'indépendance et sous la Première République	54
3.1.2.2 La décentralisation de la Seconde République	55
3.1.2.3 La décentralisation de la troisième République	55
La constitution de 1992	55
La constitution de 1998	56
La décentralisation de 2002	56
3.1.2.4 La Vision et la politique ministérielle depuis 2013	57
3.1.2.5 Les Etablissements Publics Administratifs (EPA)	57
3.2 Le développement à Madagascar	59
3.2.1 Structuration démographique	59
3.2.2 Recul de développement humain	60
3.2.3 Aperçu historique de la réalisation des différents plans nationaux de développement économique et social de Madagascar	61
3.2.3.1 Les plans avant l'indépendance et sous la Première République	61
3.2.3.2 Les plans de la Seconde République	62
3.2.3.3 Le désengagement de l'Etat de la troisième République	62
3.2.4 La situation économique de Madagascar	65
3.2.4.1 Légères reprises de la croissance économique	65
3.2.4.2 Les secteurs d'activités de développement	66
3.2.4.3 Les Investissements	67
3.2.5 Financement extérieur - Aides Publiques au Développement (APD)	69
3.2.5.1 Allocation par groupe des donateurs	69
3.2.5.2 La coopération décentralisée en 2012	71
3.2.5.3 Partenaires économiques émergents	72
3.2.6 Financements des dépenses publics de l'Etat	73
3.2.6.1 Les engagements budgétaires	73
3.2.6.2 Appui aux Collectivités Territoriales Décentralisées et STD	74
3.3 Gouvernance locale à Madagascar	75
3.3.1. UADEL – Unités d'Appui au Développement Local	75
3.3.2 Le Conseil des Sauvegardes de l'Intégrité	76
3.3.3 le Programme SAHA	76
3.3.4 Le PNUD	76
3.3.5 Projet Gestion Durable et Gouvernance Locale des Terres et paysages du Sud	77
CHAPITRE IV : ETAT DES LIEUX DE LA DECENTRALISATION, DE LA GOUVERNANCE ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL	78
4.1 Liens entre la décentralisation et le développement local	78
4.1.1 La décentralisation, une tentative vaine pour le développement local	78
4.1.1.1 Le manque de clarté du aux évolutions politiques	79
4.1.1.2 L'incertitude du développement par la non application des textes sur la décentralisation	80
4.1.1.3 L'incertitude sur le cadre institutionnel	81
4.1.1.4 La déconcentration et le développement local	81



4.1.2 Des années de développement économique en pleine dégradation Malgache	81
4.1.2.1 La politique économique Malgache influencée par les décisions de l'ancienne puissance	81
4.1.2.2 La politique de rééquilibrage des investissements	82
4.1.3 La diversification de l'économie, l'Aide Publique au Développement	83
4.1.3.1 L'incertitude politique et économique a crispé les moteurs de la croissance	83
4.1.3.2 Diminution des aides par la communauté internationale	83
4.1.3.4 Le potentiel humain inégalement répartie au niveau des Commune	84
4.2 La gouvernance locale et le développement	84
4.2.1 Un risque de déficit dans l'exercice de l'autorité de l'Etat	84
4.2.2 Le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire	85
4.2.3 La société civile	85
4.3 Décentralisation et gouvernance locale : Enjeux et perspectives pour le développement de Madagascar	86
4.3.1 Les facteurs de succès de la décentralisation à Madagascar	86
4.3.1.1 La décentralisation et le développement économique	87
4.3.1.2 Un système décentralisé à base de l'aménagement du territoire	87
4.3.1.3 Des principes fondamentaux sur les modalités de répartition des compétences	88
4.3.1.4 Le point d'ancrage de la décentralisation	88
4.3.2 La consolidation de l'autorité de l'Etat et le développement local	88
4.3.2.1 L'Etat de droit au niveau local	89
4.3.2.2 La gouvernance décentralisée en vue du développement local	89
CONCLUSION	92
ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE	94
WEBIOGRAPHIE	96
Les Textes sur la Décentralisation	97
ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRES	101
ANNEXE 3 : DEFINITIONS	102
Plans de Développement à Madagascar	105

## **INTRODUCTION**

### **Contexte et justification**

L'étude de la décentralisation de la gouvernance, du développement local locale à Madagascar semblent irréversible de nos jours. Elles entendent de montrer de façon précise l'Etat des lieux de la décentralisation, la gouvernance et le développement local à Madagascar. Le débat se trouve au centre de la vie politique Malgache depuis l'indépendance. Cependant, les changements fréquents de découpage territorial n'ont pas permis d'asseoir un processus de décentralisation solide. Chaque changement de République a été accompagné par un changement de découpage territorial. Des différentes collectivités existantes, seules les communes ont pu fonctionner de manière continue depuis 1994/1995 et gérées par des organes exécutifs et délibérants élus.

### **Problématiques**

Au cours des dernières années, la situation de Madagascar a été marquée par une dynamique de croissance positive imputable aux initiatives de développement jusqu'en 2008. La croissance économique est passée de 4.6% en 2004 à 7.1% en 2008. Toutefois la crise sociopolitique de l'année 2009 associés à la récession économique mondiale ont engendré une désorganisation économique et sociale aboutissant à un basculement de la croissance à moins de 4.1%. Le taux de croissance depuis l'année 2012 n'a été que de 1.6% par an contre une prévision initiale de 2.8%. L'on note que la crise a entraîné une rupture des relations officielles avec la plupart des Partenaires Technique et Financiers (PTF). Les appuis budgétaires des sources externes n'ont pas repris et des projets de développement ont été encore suspendus. Ainsi, l'étude de l'économie politique de la décentralisation Malgache peut influencée directement, plus que d'autres politiques publiques, la vie quotidienne de l'ensemble des populations associé au contexte économique du pays.

Madagascar est un pays dont le potentiel économique est largement sous-exploité. Avant la crise politique, la croissance économique de Madagascar était en moyenne de 5% par an. Aujourd'hui, 92% des malgaches vivent sous le seuil de pauvreté (avec moins de 2 dollars par jour), soit 10% de plus qu'en 2008. Le revenu par habitant est retombé à son niveau de 2001 sous l'effet combiné d'une croissance démographique annuelle de 2,9 % et d'une croissance économique proche de 0 % sur la période 2009 à 2013 (alors que la croissance annuelle était de 5% avant 2009). Une gestion non maîtrisée des ressources naturelles (*forêts et mines*) : (i) dans le secteur forestier, l'abattage illégal de bois précieux dans les parcs nationaux de la Région SAVA a atteint des niveaux sans précédent à partir de 2009. Selon les estimations,

entre 2009 et 2011, plus de 11 000 tonnes ont été exportées illégalement, pour une valeur d'environ 110 millions de dollars ; (ii) pour le secteur minier, le trafic de pierres précieuses se poursuit depuis de longues années (saphir d'Ilakaka à partir de 1999). Madagascar compterait pour environ 15% et 10% respectivement de la production mondiale de saphir et de rubis, alors que le montant total des redevances minières ne dépassait pas 125 000 dollars en 2007. Pour les grandes mines, deux projets industriels de grande ampleur, la mine d'ilménite de QMM à Taolagnaro et la mine de cobalt et nickel d'Ambatovy, viennent de lancer leur production, ce qui va modifier le paysage économique du pays. On pourrait dire que la première conséquence est la suspension des financements extérieurs non sociaux, ce qui a aggravé le chômage, avec des effets désastreux sur la santé, la malnutrition ou la scolarisation. La décentralisation budgétaire reste embryonnaire à Madagascar où 0,96% des dépenses publiques totales pour l'année 2014 sont affectées vers les entités politiques décentralisées. Des conflits de compétences existent entre l'Etat et les Collectivités Décentralisées dont se greffent d'autres aspects relatifs à des dimensions économiques, techniques, sociales, financières et notamment au défaut de mise en cohérence ou de synergie entre les différents textes juridiques. L'Etat ne parvient pas à assurer les services publics de base et relègue aux Collectivités Territoriales Décentralisées la charge de ces services sans pour autant assortir ce transfert des moyens légaux, techniques et financiers afférents. Les ressources dont disposent les Collectivités Territoriales Décentralisées ne permettent pas d'assurer les compétences et les missions de développement qui leur sont confiées, voire transférées de fait, et notamment d'assurer les services publics indispensables aux populations : santé, éducation, eau et assainissement, protection sociale, infrastructures routières... Les Collectivités Territoriales Décentralisées se trouvent également dans l'incapacité d'autofinancer les investissements indispensables et les ressources dont elles disposent ne permettent pas d'assurer les compétences et les missions de développement qui leur sont confiées.

Une autre difficulté réside dans le cloisonnement entre les organes décentralisés et déconcentrés. En effet, les Ministères sectoriels ont tendance à travailler verticalement alors que tout l'enjeu de la décentralisation consiste à adopter une approche transversale des politiques publiques.

La Gouvernance Locale apparaît comme l'un des facteurs essentiels dans le développement humain, mais aussi dans la progression des secteurs économiques et sociaux. Beaucoup d'efforts ont été aménagés à Madagascar dans le cadre de la gouvernance locale, entre autres l'amélioration du cadre de décentralisation et de déconcentration, l'Initiative de Gouvernance

Locale, la mise en œuvre du Fonds de Développement Local. Ce qui n'empêche pas la pauvreté extrême au niveau de l'administration territoriale et logiquement de sa communauté. Les localités ont besoin d'une nouvelle approche de gouvernance locale axée sur une responsabilisation tangible de ses populations et une plus grande synergie des acteurs dans le processus même de développement local, en plus d'une mobilisation des moyens. Dans ce cadre, différents bailleurs de fonds et leurs projets de développement œuvrent actuellement à la promotion de plusieurs outils de redevabilité sociale pour une bonne gouvernance locale. Cette étude essaie de proposer un cadre pour accroître les capacités institutionnelles, juridique et réglementaire, administratives, sociales, économiques, financières et techniques au service des populations qui auront des impacts sur l'amélioration des conditions de vie, du bien-être social et du développement par le biais de la gouvernance locale. Les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire devront servir de cadre de réalisation des axes stratégiques pour chacun des trois niveaux d'administration du territoire (Central, Régional et Communal). Elle permettra d'améliorer la gouvernance locale, de rapprocher les citoyens de l'exercice du pouvoir, d'optimiser l'allocation des ressources et l'utilisation de l'espace, et de favoriser une approche spatiale intégrée dans un souci d'efficacité et d'économie d'échelle. Les CTD seront ainsi en mesure de concevoir et de mettre en œuvre un plan de développement intégrant les programmes et l'aménagement du territoire.

La décentralisation peut être appréhendée soit comme un état, soit comme un processus. A travers cette étude, la question centrale se poserait comme suit : **Dans quelle mesure la décentralisation, la gouvernance constitue – elle un facteur de développement local ?**

Les questions secondaires qui en découlent :

- En quoi les concepts, les contextes politiques, juridiques et les processus de décentralisation en cours permettent le développement de Madagascar ?
- Quels sont les facteurs qui font que le développement dépend de la gouvernance locale?

## **A - OBJECTIFS DE RECHERCHE**

### **A1. Objectifs**

#### ***A11. Objectif global :***

Développer Madagascar par le biais de la décentralisation et de la gouvernance locale

#### ***A12. Objectifs spécifiques :***

OS 1 : Améliorer les capacités administratives et mettre en œuvre un plan de développement des Collectivités Territoriales Décentralisées en intégrant l'administration territoriale et

l'aménagement du territoire pour une meilleure condition de vie de la population, du bien-être social et du développement économique.

OS 2 : Favoriser l'efficacité de la gouvernance locale par les différents acteurs pour le développement

## **A2. Hypothèses**

Les hypothèses sont les réponses aux questions de recherches que nous avons posées précédemment. Nous allons formuler, en premier lieu, les hypothèses qui répondront à la problématique du travail. Dans un second lieu, nous exposerons les méthodes de vérification adoptée pour mener les recherches.

### **A21. Hypothèse générale :**

Pour répondre à la principale question, nous partons de l'hypothèse générale que :

« La décentralisation et la gouvernance locale conditionne le développement local afin d'effacer les disparités Régionales».

### **A22. Les hypothèses spécifiques :**

*Hypothèse 1 : « Le développement local dépend du processus de la volonté politique, du contexte institutionnel, juridique et l'évolution des trajectoires du système historico-politiques-économiques de la décentralisation de Madagascar ».*

*Hypothèse 2 : « Le développement passe par l'amélioration de la gouvernance locale et la mobilisation des acteurs au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées ».*

## **A3. Résultats attendus**

R1 : L'amélioration de l'administration territoriale est nécessaire pour venir en appui au développement économique et social.

R2 : Le développement est favorisé par l'amélioration de la gouvernance locale et une meilleure répartition des ressources financières au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées.

## **B. CADRE METHODOLOGIQUE**

### **B.1 Revue de littérature/ documentaire /Synthèse des études**

#### **B11. L'intérêt du sujet**

L'intérêt de l'étude porte sur l'analyse des avantages liés au développement à partir de l'analyse de la décentralisation et de la gouvernance locale. Ainsi donc, les résultats de cette étude seront une ouverture pour l'analyse d'autres facteurs contribuant au développement économique.

## **B12. La revue bibliographique**

Cette étude a été réalisée avec un travail de plusieurs semaines auprès des acteurs concernés. La recherche documentaire constitue une composante essentielle et importante des procédés d'investigation utilisés. Les axes d'orientation théorique et méthodologique de l'analyse documentaire ont eu comme vecteurs disciplinaires l'économie politique, la décentralisation, la gouvernance locale, l'administration territoriale, les activités humaines et la synthèse des travaux sur l'évolution de l'organisation territoriale. La recherche bibliographique se fait à travers le recueil des données secondaires sur la Commune auprès des institutions clés (publiques, privées, centres de recherche). Une fiche d'enquête sous forme d'un questionnaire et d'un guide d'entretien est élaborée. La grille d'exploitation des documents a été précisée.

Des indications ont été données pour ce faire. Les différents outils ont été appliqués avec des réaménagements pour plus d'efficacité pratique pour une conformité avec les objectifs et les questions secondaires. En outre, une enquête quantitative a été réalisée au moyen de questionnaires, auprès de personnes identifiées dans un échantillon des responsables retenus sur les directions étudiées. Les informations recueillies par ce biais ont été complétées par la conduite d'entretiens semi-directifs avec des personnes ressources. Elle a permis de répondre à la question centrale de recherche et à celles secondaires. Il convient de rappeler que cette étude a retenu que l'approche sera essentiellement qualitative et quantitative.

## **B2. Démarche méthodologique**

### **B21. Stratégies et techniques de collecte des données**

Il en ressort plusieurs techniques de collecte des données qui ont servi de guide pour ce travail.

- **La recherche documentaire**

Avant de dérouler la méthodologie, il faut rappeler que l'encrage disciplinaire de cette étude est la décentralisation, la gouvernance locale et le développement même si, tout au long du texte, des concepts d'autres disciplines des sciences sociales sont quelquefois convoqués afin de mieux expliciter tel ou tel aspect de la problématique. Compte tenu de cet ancrage disciplinaire, la méthode d'investigation adoptée dans le cadre de la collecte des données est la combinaison des méthodes sur une démarche quantitative et qualitative. La méthodologie adoptée pour cette étude de cas se décline à partir des conclusions des recherches bibliographiques. La grille d'exploitation des documents a été précisée. Des indications ont

été données par pour ce faire. Ainsi, quatre types de documents sont concernés : document législatifs et réglementaires, rapports d'étude et d'évaluation, les documents de travail des organes, données à recueillir pour répondre aux questions de recherche. Il est mis en évidence pour chaque type de document le titre complet, l'auteur, l'année de production, son objet et sa nature; s'agit-il d'une première édition, d'un texte modifiant un autre. Il est ressorti aussi l'objectif de l'auteur, les motifs/faits exposés et les conclusions tirées (un résumé en quelques phrases).

- La collecte des données

La réalisation de l'enquête terrain consistait à faire des entretiens auprès de différents acteurs retenus avec l'exploitation de certains outils de gestion et de planification disponibles à leur niveau : plans de développement, budgets et rapports d'activités.

Pour la collecte des données, les travaux ont procédé à une combinaison de deux méthodes : les enquêtes et les entretiens. Conduites pendant la première phase des travaux auprès des dirigeants du Ministère et institutions et auprès des 05 Régions (Vatovavy Fitovinany, Boeny, Atsinanana, Menabe, Haute Matsiatra et Diana) avec 7 Communes représentatives pour chaque Région composées des Communes Urbaines, Communes rurales niveau 1 et 2. Les enquêtes ont fait usage de deux questionnaires (cahiers d'enquête). Le premier questionnaire concerne les actions menées par le Ministère tandis que le second est réservé aux actions des institutions et Régions. Ces questionnaires portent notamment sur des variables liées aux conditions d'identification et de mise en œuvre des actions.

Les entretiens ont été conduits dès la première phase d'étude auprès de ces acteurs. Les travaux de la deuxième phase d'étude ont été entièrement réalisés à travers des entretiens conduits auprès des personnes issues de diverses catégories du Ministère

Le travail de collecte d'informations a été réalisé, pendant une vingtaine de jours à la première phase et une dizaine à la deuxième. Ceci a nécessité au total 30 respectivement pendant la première et la deuxième phase d'étude de terrain.

- La Démarche Qualitative (observations de terrain, entretiens, enquêtes...)

La démarche qualitative dans laquelle s'inscrit la méthode retenue comporte trois techniques de cueillette des données: l'enquête par questionnaire ou entretien, l'observation directe ou participante et l'analyse documentaire.

- Les enquêtes économiques

Selon Dafflon (2002) cité par Blum (2008, p.108), « la méthode d'investigation de l'économie institutionnelle est la plus appropriée pour mener une étude sur l'économie politique de la

décentralisation ». Cette étude couvrira les aspects ci-après : indicateurs clés sur la vie socioéconomique, structures et genre, implications des communautés dans la gestion des services sociaux de base, la fonctionnalité des structures communautaires , indicateurs sur l'accès aux services sociaux de base, indicateurs économiques et financiers, l'organisation territoriale et l'aménagement du territoire .

- La notion entretiens individuels

Des entretiens formels auprès de plusieurs personnes de toutes les catégories sociales hommes et femmes, et de toutes les catégories d'acteurs : agriculteurs, opérateurs, employé de l'administration, autorité locale, ont été réalisés.

Des rencontres auprès de quelques personnes clés impliquées dans la conception et le suivi évaluation de la mise en œuvre de la politique de décentralisation ont été effectuées. On a rencontré les structures d'Etat qui veillent au respect de la réalisation des politiques mais également au respect de la qualité de ces politiques. Ce sont, tout d'abord, le Directeur Général des Réformes de la Décentralisation, le Directeur Général des Collectivités Décentralisées, le Directeur Général du Fonds de Développement Local, les Chefs de Régions, quelques maires ainsi que leurs équipes respectives qui s'occupe de l'ensemble de la politique de décentralisation du pays. A ceux-ci nous avons ajouté quelques experts ayant des productions scientifiques avérées sur le sujet. A cet effet, le Directeur des Réformes de la Décentralisation et le Directeur d'Appui à la Décentralisation et de la Gouvernance Locale ont été ciblés.

Ces différents responsables facilitent le travail à approfondir les textes juridiques de la décentralisation, les modes des transferts des ressources et des compétences.

- Les enquêtes focus-groupe

Pour la collecte des données sur les changements observés, des enquêtes focus group ont été conduites auprès de différents responsables au sein du Ministère suivant un canevas élaboré à cet effet. Le focus est conduit à 02 niveaux dont les services et les organismes rattachés. L'objectif de cette enquête est de recueillir les perceptions des responsables sur les changements induits au niveau de la décentralisation et ces vingt dernières années.

Cependant, pour une étude consacrée à l'analyse des produits de l'économie politique de la décentralisation, la perception des acteurs peut être intéressante en soi sans toutefois être indispensable. La première exigence des enquêtes focus groupes couplés avec l'analyse documentaire sont l'identification et la compréhension du contexte dans lequel les documents ont été produits. En effet, en tant que matériaux "muets", les documents (Constitution, Loi,



Décret, Arrêté etc...) ne prennent sens que dans leur contexte de référence et c'est en les situant dans ledit contexte qu'ils peuvent être décrits et analysés convenablement. Cette exigence est encore plus cruciale pour l'étude de la décentralisation qui ne saurait être convenablement réalisée en méconnaissance du contexte socio-politique et administratif de référence. La seconde exigence est la réintégration systématique des documents par rapport au temps. Par exemple, en matière de normes légales, on doit toujours s'assurer que les documents collectés n'ont pas été abrogés ou modifiés sur la période étudiée et qu'ils sont pertinents par rapport à l'objet de l'étude.

- Traitement et analyse des données

Dans le cadre du traitement des informations collectées, une clé de codage a été élaborée et utilisée pour le dépouillement des fiches d'enquête. Cette opération a abouti à l'établissement d'une statistique autour des variables sur lesquelles portent les questions contenues dans les cahiers d'enquête. Il a été ensuite procédé à une présentation synthétique des données statistiques issues de l'exploitation de chaque cahier d'enquête. Ainsi, les données relatives aux deux types d'unité d'analyse de niveau 2 ont d'abord été présentées de façon séparée.

Les résultats ont été présentés sous forme de fréquences de modalités de variable. Des représentations graphiques en histogramme ont été utilisées pour appuyer la compréhension des données présentées sur des tableaux à double entrée.

- Technique de l'échantillonnage

Dans la collecte des données empiriques, les enquêtes de terrain se sont basées sur les actions (réalisées ou en projet) initiées au niveau national et local, pour l'amélioration du bien-être des populations. La formalisation de l'étude a permis de passer des besoins en informations spécifiés à travers les objectifs de l'étude aux objectifs d'enquête. Elle a en outre donné lieu à l'identification des unités statistiques à observer et de celles à analyser. Elle a, par ailleurs, permis de faire apparaître les variables. Pour la collecte des données sur les changements observés, des enquêtes focus group ont été conduites auprès de différents responsables au sein du Ministère et des Régions suivant un canevas élaboré à cet effet. Deux niveaux d'unités statistiques sont définis dans la structure d'information. Les unités statistiques de niveau 1 et niveau 2. A partir d'une base d'enquête constituée de registres de différents responsables au sein du Ministère, des Régions, on a procédé au tirage aléatoire des directeurs, des chefs services et les Maires à enquêter. Etant donné que cette technique garantit d'obtenir un échantillon statistiquement représentatif permettant d'éviter quelques biais, nous avons pu tirer un échantillon de Directeurs du Ministère, du Staff de la Région et des Maires au

premier degré, après avoir établi la liste exhaustive des responsables qui constitueront les unités primaires de sondage (UPS). Il sera procédé à un tirage aléatoire de toutes les catégories au niveau des directions et services dont on y trouve les chefs services et les techniciens des Communes qui constituent les unités secondaires de sondage (USS). La sélection de toutes les catégories d'acteurs se fera par la suite au niveau de ces entités dont 15 Directeurs au niveau du Ministère et Régions, 15 chefs de services au sein du Ministère, 5 responsables des organismes rattachés et 70 techniciens des Communes, en tenant compte d'une marge d'erreur acceptable et des déperditions éventuelles : non-réponses et absence de certains chefs services tirés. Les questionnaires ont permis de collecter des données aussi bien qualitatives que quantitatives afin de caractériser les systèmes de décentralisation existante, d'en définir des processus, de comprendre les objectifs, les logiques et les stratégies du Ministère. Pour atteindre cet objectif et à chaque thème abordé, des grilles de lecture sont préalablement exposées. L'enquête auprès des responsables fournit des données sur les caractéristiques de la population telles que la décentralisation, l'accès aux infrastructures socio-économiques, les structures organisationnelles.

- Les matériels utilisés et les travaux de bureau

Pour la réalisation de l'étude, les matériels suivants sont utilisés: cartes topographiques nationales : BD 500 FTM, des données géographiques, des données socio-économiques, des textes juridiques concernant la décentralisation. Le travail au bureau consiste à synthétiser et analyser les données et prendre en compte les recommandations lors de la séance d'enquête.

## **B22. Approche de vérification de l'hypothèse**

Les deux hypothèses se traduisent par une relation de cause à effet, sa vérification sera alors abordée par la décomposition de l'hypothèse en variables qui seront contrôlées avec des indicateurs. Les concepts et méthodes développées résultent d'une démarche hypothético déductive mais aussi et essentiellement de données empiriques observées tant au niveau de la pratique qu'au niveau des acteurs.

### Hypothèse générale :

Pour répondre à la principale question, nous partons de l'hypothèse générale que :

« La décentralisation et la gouvernance locale conditionne le développement local afin d'effacer les disparités Régionales».

Les hypothèses spécifiques :

- Vérification de l'hypothèse n°1

*Hypothèse 1 : « Le développement local dépend du processus de la volonté politique, du contexte institutionnel, juridique et l'évolution des trajectoires du système historico-politiques-économiques de la décentralisation de Madagascar ».*

L'hypothèse est liée par un lien de cause à effet et comporte deux variables dont l'une indépendante et l'autre dépendante. Relatif à cette hypothèse, la variable indépendante « *le développement local* » sera vérifiée par les nombre des textes sur la décentralisation. A propos de la variable dépendante « *du processus de la volonté politique, du contexte institutionnel, juridique et l'évolution des trajectoires du système historico-politiques-économiques de la décentralisation, les acteurs de développement et processus de la décentralisation à Madagascar* », cette variable sera indiquée par l'évolution du niveau de décentralisation, de l'évolution des indicateurs macroéconomique, du taux d'évolution des investissement, les ressources financières des CTDs, du volume des aides publiques au développement, de l'évolution par allocation par groupe de donateur, du taux d'évolution de la réalisation des engagements, du taux d'évolution de la répartition du Budget par institution, l'évolution des différentes formes des CTDs et STDs, et le nombre des CTDs et STDs. indiquée par l'évolution et le nombre des plans de développement. Les démarches utilisées reposent sur l'identification des données, le développement des critères, l'intégration des données, l'analyse statistique pour obtenir des résultats. C'est le transfert de responsabilité du financement et de la gestion liée à certaines fonctions du gouvernement central et de ses organes vers des unités d'administration sur le terrain, des cellules ou niveaux subalternes de l'administration, des autorités publiques semi-autonomes, des municipalités ou des Régions.

Le développement économique, c'est la combinaison des changements économiques, sociaux, techniques et institutionnels d'une population qui la rendent apte à faire croître, cumulativement et durablement son produit intérieur brut (PIB).

La méthodologie permet d'introduire la dimension spatiale des relations sociales, pour une meilleure compréhension des territorialités humaines. L'espace porte la marque des relations sociales qui s'y déploient. Il intervient dans la structuration des liens sociaux. Et ces derniers expliquent certaines différenciations spatiales. La méthodologie concerne à la fois l'organisation et l'enchaînement de la séquence des activités dans le temps: en d'autres mots, la méthodologie de la mise en œuvre d'une nouvelle planification permet de définir et de

repartir les zones d'interventions ainsi que l'affectation d'activités et des rôles pour chaque espace dans le but d'une meilleure organisation pour la décentralisation.

L'étude du contexte institutionnel et juridique du pays vise à l'économie politique de la décentralisation à conférer aux citoyens ou à leurs élus plus de pouvoirs de décision. Elle est souvent liée au pluralisme politique et au gouvernement représentatif mais elle peut soutenir la démocratisation en donnant aux citoyens ou à leurs élus plus d'influence dans la formulation et l'exécution de la politique d'une administration. On suppose que le texte juridique sur la décentralisation permet aux citoyens de mieux gérer la société ainsi que les besoins et les aspirations de la population.

L'entretien avec l'analyse documentaire a été effectué pour réaliser la collecte des données. Ceci avait permis d'appréhender la perception des acteurs par rapport à l'objet de l'étude. Mais, la technique de recueil des informations retenue dans le cadre de cette étude est celle de l'analyse documentaire et il s'agit, encore une fois, d'un choix de raison. D'abord, il est à noter que la technique par observation directe ou participante n'est pas très appropriée pour une étude en économie. Par contre, il était possible de coupler l'enquête par questionnaire. Ce choix est dicté par la nature même de l'objet de l'étude qu'est la décentralisation.

- Vérification de l'hypothèse n°2 :

*Hypothèse 2 : « Le développement passe par l'amélioration de la gouvernance locale et la mobilisation des acteurs au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées ».*

Dans la deuxième hypothèse, la variable indépendante « *le développement* » sera estimée à partir « du taux d'évolution de la distribution de la population par Région et l'Indice de Développement Humain ». La variable dépendante « *de la gouvernance locale et la mobilisation des acteurs au niveau des Collectivités Territoriales Décentralisées* », sera examinée respectivement à partir des cas de projet sur la gouvernance. L'observation directe et les entretiens individuels et de groupe ont constitué les principaux modes de recueil des informations sur le terrain. En effet, la décentralisation est un thème d'excellence de l'interdisciplinarité. L'observation directe et les entretiens individuels et de groupe constituent les principaux modes de recueil des informations. Plusieurs outils ont été combinés pour collecter des données qualitatives et quantitatives sur la structuration de la population afin d'avoir un premier aperçu du milieu à étudier. Nous insistons sur la nécessité de cette approche interdisciplinaire dans la conclusion de cette étude.

### **C. Critiques des méthodes**

On a rencontré quelques difficultés lors de la phase d'enquête et a de ce fait relevé des faiblesses dans la MARP. Cependant, pour éviter des biais par rapport à la problématique, on a complété et corrigé régulièrement les informations collectées. L'indisponibilité des responsables a également été une contrainte. Certaines difficultés ont aussi jalonné le cours de la réalisation des enquêtes. Ce fut le cas au niveau central auquel les rendez-vous ont été très difficiles à obtenir auprès de certains responsables.

Au niveau décentralisé ou déconcentré, c'est le problème de respect des procédures administratives qui a fait parfois blocage. Les responsables des Régions concernés exigent (souhaitent) d'être informés en avance afin ils pourraient à leur tour saisir les responsables concernées de la visite pour la réalisation de cette étude. Malgré ces difficultés, la majorité des acteurs ont pu être touchés. C'est ce qui autorise la présentation des données qui sera déclinée en rapport avec les réponses obtenues auprès des différents acteurs aux questions secondaires de la recherche qui leurs étaient destinées.

Qu'il s'agisse de la théorie d'Antoine de Montchrétien (1615) ou de l'approche économique de Marcou (2001), il ressort que le processus de la décentralisation génère un enjeu de pouvoirs: pouvoir politique, pouvoir économique. Les différents acteurs parties prenantes modulent désormais leurs comportements en fonction de l'objectif de préservation (anciens détenteurs) ou de conquête (nouveaux prétendants) de parcelles de ces pouvoirs. La nouvelle situation va contribuer à un changement social. De nouveaux acteurs se sont vu offrir la possibilité d'accès et d'exercice de pouvoir duquel ils étaient auparavant écartés. Les anciens détenteurs se retrouvent en position de défensive et sont dans l'obligation d'adopter des stratégies de survie pour la préservation, voir l'élargissement des acquis. Des conflits sont inévitables, s'ils paraissent essentiellement être à première vue facteurs de blocage. Les inévitables mécanismes de contrôle qui sont instaurés contribuent à n'en point douter, à l'amélioration d'ensemble de la gouvernance sur tous les plans. C'est pourquoi, cette étude nous permet de savoir ce qu'est la contribution de la décentralisation et de la gouvernance locale pour le développement de Madagascar

La première partie est une lecture d'ensemble des aspects théoriques et historiques de la décentralisation et la gouvernance locale à Madagascar. Elle comporte deux chapitres qui traitent : la décentralisation et la gouvernance locale et le développement.

La deuxième partie traite l'impact de la décentralisation et de la gouvernance locale sur le développement à Madagascar dont deux chapitres se dégagent : le processus de décentralisation à Madagascar et les années de développement socio-économique, ainsi que l'enjeu futur de la gouvernance local. Cette partie insiste sur les impacts et liens entre le développement et la gouvernance locale, puis la synthèse des résultats importants de la recherche, les mets en perspective et propose aussi d'autres pistes possibles de réflexion en rapport avec la problématique pour un outil d'aide à la décision.

# **PARTIE I: CONCEPT THEORIQUE SUR LA DECENTRALISATION, LA GOUVERNANCE ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL**

## **CHAPITRE I: CONCEPT SUR LA DECENTRALISATION ET LA GOUVERNANCE LOCALE**

La décentralisation et la gouvernance locale sont des processus éminemment politiques qui touchent aux fondements mêmes de l'organisation Etatique et de la société, concernent la répartition des pouvoirs et le contrôle des ressources de développement, et sont au cœur du système de responsabilité en matière de fourniture des services de base de la population.<sup>1</sup>

### **1.1 Le processus de la décentralisation**

Toute une myriade de notions entoure la décentralisation, issues du riche éventail de cultures, de traditions et d'histoires des administrations publiques. Malgré leur similitude apparente, certains termes utilisés peuvent avoir des significations différentes selon l'endroit du monde où ils sont utilisés.

Le terme de décentralisation englobe une variété de concepts. Généralement, c'est le transfert d'autorité et de responsabilités de fonctions publiques, de l'administration centrale, vers les organisations gouvernementales subordonnées ou quasi autonomes et/ou vers le secteur privé. Il est nécessaire d'analyser soigneusement la portée de la décentralisation avant d'entreprendre la réorganisation des systèmes financiers, administratifs. Plusieurs définitions illustrent les concepts de la décentralisation. Quelques-unes de ces définitions seront étalées dans ce chapitre.

#### **1.1.1 La décentralisation**

##### **1.1.1.1 Pourquoi décentraliser ?**

Dans les différents pays d'Europe, la décentralisation a tantôt accompagné la construction de l'État, tantôt a été la conséquence de sa crise. La réforme des institutions administratives, des collectivités territoriales et de l'administration publique, est considérée comme le moyen le plus susceptible de redresser la situation socio-économique. Elle réduirait, par la responsabilisation des acteurs, les crises de l'Etat qui n'est plus en mesure d'assurer la totalité de ses missions providentielles, faute de moyens suffisants. Aussi apparaît-elle comme une

---

<sup>1</sup> Source :Commission Européenne, Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers, janvier 2007, page 3

volonté de répondre favorablement aux besoins des responsables locaux et des Régions dans la réalisation de leur autonomie. Les nouveaux principes de la décentralisation, à savoir la libre administration des collectivités et l'autonomie, se sont ainsi érigés comme un modèle d'organisation institutionnelle efficace pour la restauration de l'Etat.

#### 1.1.1.2 Définition de la décentralisation

La décentralisation consiste en un transfert de pouvoir de l'État vers des personnes morales de droit public distinctes de lui. Elles disposent : d'une autonomie plus ou moins grande, selon le degré de décentralisation ; d'un budget propre<sup>2</sup>. Elles restent sous la surveillance de l'Etat, autorité de tutelle. La décentralisation est définie ici, comme un système d'administration dans lequel le pouvoir de décision est exercé à la fois par l'Etat et par des personnes morales autonomes soumises au contrôle, en principe de légalité, des autorités Etatiques. Autrement dit, la décentralisation consiste dans le transfert d'attributions de l'Etat à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion. Etant entendu que décentralisation rime avec autonomie, ces conditions sont au nombre de trois :

- Autonomie matérielle : la structure décentralisée jouit de la personnalité morale ; elle dispose d'un patrimoine et d'affaires propres — qualifiées le plus souvent d'affaires locales par opposition aux affaires nationales gérées par l'Etat;
  - Autonomie organique : les affaires de la structure décentralisée sont gérées par des organes qui sont propres à cette structure décentralisée ;
  - Autonomie fonctionnelle : la structure décentralisée gère ses affaires plus ou moins librement. Toutefois, cette triple autonomie ne signifie point indépendance. La structure décentralisée reste sous la surveillance de l'Etat. Cette surveillance est appelée tantôt contrôle de légalité ; tantôt tutelle (établissements publics — en droit administratif, la tutelle ne vise pas principalement à protéger les intérêts de la collectivité locale. Elle tend, d'abord, à sauvegarder l'intérêt général contre les excès éventuels des autorités locales).
- La décentralisation est un processus d'aménagement de l'Etat unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'Etat vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui. La décentralisation se caractérise ainsi par l'existence d'autorités locales élues, distinctes des autorités administratives de l'Etat, et exerçant, dans le cadre des lois, des

---

<sup>2</sup>Source : Jean-Marc Ohnet, Histoire de la décentralisation française, Librairie générale française, Paris, 1996 (ISBN 2-253-90527-5),page 19



compétences propres pour lesquelles elles disposent d'une certaine autonomie sous le contrôle de l'Etat.

Ainsi comprise, la décentralisation au sens moderne est indissociable de l'idée d'autonomie locale et du principe démocratique.<sup>3</sup> La décentralisation est un procédé d'organisation administrative qui consiste, pour une autorité déterminée, - en général le législatif - à confier la gestion de certains intérêts à des agents qui sont les organes et les représentants non pas du pouvoir central mais d'une personne publique autre que l'Etat.<sup>4</sup>

Selon la Banque Mondiale, la décentralisation est le transfert d'autorité et de responsabilités en matière de fonctions publiques, depuis l'administration centrale vers les autorités intermédiaires et locales ou vers des organismes gouvernementaux quasi autonomes et /ou vers le secteur privé. Il s'agit d'un concept complexe et à multiples facettes.<sup>5</sup> Une distinction doit être établie entre les différents types de décentralisation (à savoir la décentralisation politique, administrative, fiscale et marché.) car ceux-ci présentent des caractéristiques, des implications politiques et des conditions de succès différentes.

Pour la Coopération Française, la décentralisation vise à donner aux collectivités locales des moyens et des compétences propres, distincts de ceux de l'Etat, à faire élire leurs autorités par la population et assurer un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire.<sup>6</sup> La décentralisation établit un contact plus étroit entre le processus décisionnel et les citoyens, favorisant ainsi l'émergence d'une démocratie de proximité. Elle ambitionne de réussir le développement socio-économique dans des domaines qui souffrent souvent d'un pouvoir décisionnel trop centralisé. Elle favorise la cohésion du territorial et l'enracinement de la démocratie et participe à la lutte contre la pauvreté.

Enfin, pour le Programme des Nations Unies pour le Développement ou PNUD, la décentralisation fait référence à une restructuration des autorités en vue de créer un système de co-responsabilité entre les entités dotées d'un pouvoir de gouvernance aux niveaux central, Régional et local, conformément au principe de subsidiarité<sup>7</sup>. Sur la base de ce principe, les fonctions sont transférées au plus bas niveau institutionnel ou social capable de les assumer. La décentralisation concerne le rôle des instances centrales qu'elles soient publiques, privées ou associatives, ainsi que les relations entre celles-ci.

---

<sup>3</sup> Source : Le rapport sur la Décentralisation et la démocratie locale dans le monde, 1990, p.316

<sup>4</sup> Source : (M.A. FLAMME, Droit Administratif, Tome I .Bruxelles, Bruyant, 1989, P.116.)

<sup>5</sup> Source : Banque Mondiale ( site web : [publicsector/decentralisation/what.htm](http://publicsector/decentralisation/what.htm))

<sup>6</sup> Source : Coopération Française, Les politiques françaises de développement en matière de gouvernance locale, 2004, page 19

<sup>7</sup> Source : PNUD, Decentralized Governance for Development, 2004, page 12

Sur ces différentes approches, l'approche française se concentre clairement sur les objectifs politiques de la décentralisation ainsi que sur la cohésion territoriale. Elle laisse entendre que la décentralisation est à la fois une fin en soi et un moyen tendant à une fin dans la politique de développement. Les deux autres définitions semblent plus technocratiques, dans la mesure où elles mettent en exergue la dimension fonctionnelle de la décentralisation. La décentralisation consiste en une délégation d'attributions administratives du pouvoir central vers l'échelon local (les collectivités territoriales), au bénéfice cette fois d'organes élus. Cette éléction est l'élément central de la décentralisation qui est une forme de démocratie locale. Les collectivités territoriales sont les Communes, les Départements et les Régions. Elles bénéficient du principe de la libre administration des collectivités territoriales c'est à dire qu'elles s'administrent librement par des conseils élus : conseil municipal, conseil général, conseil Régional. Ces collectivités disposent de la personnalité juridique. Les compétences des collectivités territoriales sont propres et limitées : elles ne sont compétentes qu'en vertu de la loi. Ce sont des compétences d'attribution. La décentralisation est source d'autonomie mais pas d'indépendance. Si la décentralisation apporte de la souplesse au cadre de l'Etat unitaire, elle doit néanmoins respecter les principes républicains : principe d'égalité et d'indivisibilité de la république. C'est pourquoi, le représentant de l'Etat dans les collectivités exerce un contrôle sur les actes de ces dernières.

### **1.1.2 La dévolution et la déconcentration**

Les notions de dévolution et de déconcentration s'inscrivent toutes deux dans le contexte de la décentralisation, y compris dans les Régions anglophones que francophones.

#### **1.1.2.1 La dévolution**

Le terme Anglais « dévolution » ou dévolution désigne un arrangement ou un processus au sein de l'administration publique, en vertu duquel des instances distinctes de l'autorité centrale sont juridiquement instituées.<sup>8</sup> Les représentants locaux de ces instances qui sont soit élus, soit nommés par la population sont dotés de pouvoirs décisionnels concernant un ensemble variable de thèmes politiques et ont accès à des ressources qu'ils peuvent utiliser à leur discrétion. La base politique est la localité et les pouvoirs sont dévolus. Ils visent à refaçonner le paysage politique en redistribuant le pouvoir et, ce faisant, à intensifier la démocratisation et la participation locale. La dévolution est considérée comme une forme de décentralisation politique.

---

<sup>8</sup>Source : Commission Européenne, Appui à la décentralisation et à la gouvernance, locale dans les pays tiers, janvier 2007, page 4

La dévolution du pouvoir est un transfert ou une délégation de pouvoir politique d'une entité à une autre ou d'une personne à une autre. Cette forme de décentralisation se produit en général d'une entité supérieure vers une entité inférieure, on parle de subsidiarité descendante. Par exemple : la délégation du pouvoir d'un souverain à son administration ; le transfert du pouvoir, lors d'une succession, à une personne ou entité extérieure qui n'en a pas forcément la légitimité ; dans le cadre de la régionalisation d'un pays (cas des autonomies territoriales), éventuellement dans une optique fédéraliste (mise en place d'un Etat fédéral), la délégation à telle ou telle Région de certains des pouvoirs dont était jusqu'ici titulaire l'Etat central.

Il s'agit donc d'un processus de transformation institutionnelle de longue durée. La dévolution a aussi pour ambition d'améliorer les performances globales de l'administration en termes de fourniture des services et fonctions de base. A cette fin, elle tente de rendre l'administration plus proche de la population. La dévolution ne peut exister que si les instances locales disposent d'une autorité suffisante pour embaucher ou licencier du personnel, prélever des impôts, conclure des contrats, faire des dépenses et des investissements, élaborer des plans, définir des priorités et fournir des services.

#### *1.1.2.2 La déconcentration*

La déconcentration est une notion d'origine française qui s'applique aux rapports entre l'administration centrale et les services territoriaux qui en dépendent. Elle se réalise par des délégations de pouvoirs à ces derniers.

La déconcentration s'oppose à la décentralisation en ce qu'elle règle les rapports au sein d'une hiérarchie administrative, tandis que la décentralisation exclut toute relation hiérarchique entre l'Etat et les collectivités locales. La déconcentration comprend deux éléments : l'existence de services à compétence territoriale de l'administration de l'Etat ; des délégations de pouvoirs à ces services. Les autorités déconcentrées sont nommées par le pouvoir central et exécutent les décisions de ce dernier même dans le cadre d'un Etat unitaire, il apparaît nécessaire de rapprocher les centres de décision des administrés. Il existe alors deux variantes possibles d'organisation : la déconcentration et la décentralisation.

Dans un cas comme dans l'autre, le pouvoir local s'exerce sur des territoires infra-étatiques qui coïncident parfois. C'est le cas des Régions, des Départements et des Communes, qui sont à la fois des circonscriptions administratives (déconcentration) et des collectivités territoriales (décentralisation). Néanmoins, il y a une différence fondamentale entre ces deux variantes d'organisation. Dans le cadre de la déconcentration, le pouvoir local est exercé par un agent de l'Etat, alors que dans le cadre de la décentralisation, ce pouvoir local sera exercé par des

organes élus.<sup>9</sup> La déconcentration est un processus au sein de l'administration publique, en vertu duquel un certain degré de pouvoir de prise de décision ou de réglementation d'opérations est délégué à un bureau extérieur, à un fonctionnaire ou à un département ou Ministère centrale.<sup>10</sup>

La déconcentration est une technique d'organisation des administrations qui consiste à distribuer les agents et les compétences au sein d'une même personne morale, depuis une administration centrale vers ses services déconcentrés. Cette notion s'oppose à celle de concentration qui est un système administratif dans lequel le pouvoir de décision est concentré au sommet de l'appareil d'État.

La déconcentration se distingue de la décentralisation dans le sens où il s'agit d'un système de délégation vers des échelons inférieurs internes ne possédant dès lors pas de personnalité morale propre, tandis qu'une décentralisation délègue vers des collectivités territoriales possédant une personnalité morale propre. La déconcentration est un aménagement de la centralisation : elle permet de réduire les lenteurs et lourdeurs liées à l'obligation, dans tout système centralisé, d'attendre la décision de l'échelon suprême. La déconcentration ; c'est la transmission de la charge de travail ou sous une forme plus large , le transfert du pouvoir de décision des organes gouvernementaux vers des organes locaux qui demeurent sous la tutelle et la direction du gouvernement central.

Le bureau ou le fonctionnaire auquel ce pouvoir est délégué doit rendre compte des décisions prises devant le département ou Ministère central.

La déconcentration vise essentiellement à améliorer l'efficacité de l'administration, à rehausser le niveau des prestations de services, à garantir une représentation adéquate de l'administration centrale ainsi qu'un contrôle approprié aux niveaux provincial, régional et local. Elle s'applique lorsque des entités locales assument, dans une large mesure, le rôle d'agents locaux de l'administration centrale, gèrent du personnel, utilisent les ressources qui leur sont allouées par les autorités centrales et demeurent tenues de rendre compte aux niveaux supérieurs de la hiérarchie. La décentralisation accroîtra l'efficacité parce que les responsables locaux connaissent mieux les besoins de leurs citoyens que le gouvernement central. Les décisions en matière d'élaboration des plans de développement prises par un palier des responsables qui ne sont plus près d'une collectivité locale et plus sensible à ses

---

<sup>9</sup>Source : Vito MARINESE Fiche de niveau 3. Institutions administratives / Déconcentration / 10 avril 2007

<sup>10</sup>Source : Commission Européenne, Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers, janvier 2007, page 5

besoins ont plus de chances de refléter les choix des gens que les décisions prises par un gouvernement central. La décentralisation favorise l'expérimentation et l'innovation en matière de services locaux.

### **1.1.3 La décentralisation du pouvoir et de décision**

Actuellement, les nouvelles stratégies de décentralisation consistent à favoriser le transfert de pouvoirs et de ressources aux autorités locales élues, lesquelles sont considérées comme des acteurs publics distincts, dotés de leur propre identité et légitimité, et conférant leur propre valeur ajoutée au processus de développement. Ces stratégies tentent de décentraliser une partie de la gestion des affaires publiques vers des entités élues démocratiquement, qui sont tenues de rendre aux citoyens de leur action.

On distingue cinq types principaux de décentralisation : décentralisation politique, fiscale et administrative, fonctionnelle et structurelle.

#### **1.1.3.1 La décentralisation Politique (dévolution)**

La décentralisation politique (dévolution) désigne, en principe, des situations où l'autorité et le pouvoir politiques ont été partiellement transférés à des niveaux administratifs infranationaux<sup>11</sup>. Les manifestations les plus évidentes de ce type de décentralisation sont les administrations infranationales élues et habilitées, depuis les conseils de village jusqu'aux instances de l'Etat.

La décentralisation politique est souvent perçue comme ouvrant la voie à la démocratie locale, à la participation des administrés aux affaires locales et à la responsabilisation des mandataires locaux. Le rôle des Ministères au niveau central doit être réorienté vers l'élaboration des politiques ; définition de grandes orientations et de normes ; suivi et contrôle budgétaire.

La décentralisation politique vise à conférer aux citoyens ou à leurs élus plus de pouvoirs de décision. Elle est souvent liée au pluralisme politique et au gouvernement représentatif mais elle peut soutenir la démocratisation en donnant aux citoyens ou à leurs élus plus d'influence dans la formulation et l'exécution de la politique d'une administration. Les partisans de la décentralisation politique se basent sur l'hypothèse que les décisions prises avec une plus grande participation des administrés sont bien fondées et répondent mieux aux besoins des intérêts divers de la société que celles prises uniquement par les autorités politiques au niveau central. En plus, on suppose que la décentralisation politique permet aux citoyens de mieux connaître les élus locaux et permet aux élus de mieux connaître les besoins et les aspirations de leurs électeurs. La décentralisation politique nécessite souvent des réformes

---

<sup>11</sup> Source : Commission Européenne, Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers, janvier 2007, page 7

constitutionnelles ou statutaires, la création d'un système politique pluraliste, le renforcement de la législature et l'encouragement de groupes d'intérêt public.

La dévolution correspond au transfert de larges pouvoirs à une assemblée politique pour la gestion des affaires intérieures. Mais, il est utilisé aussi, aujourd'hui, dans un sens plus large, pour désigner des transferts de pouvoirs à des collectivités locales ou régionales. En effet, l'idée de dévolution ne comporte aucune limite aux transferts qui peuvent être opérés, si ce n'est le point auquel on passerait à l'indépendance. Au contraire, l'idée de décentralisation est indissociable de l'idée de l'unité du pouvoir, et les collectivités décentralisées s'administrent elles-mêmes sans cesser d'être intégrées à l'Etat et sans que celui-ci leur concède une partie de ses fonctions constitutionnelles.<sup>12</sup>

La dévolution est une troisième forme de décentralisation. Lorsque les gouvernements délèguent les fonctions, ils transfèrent les pouvoirs de décision, l'autorité en matière de finances et de gestion vers des unités d'administration locales quasi-autonomes avec statut de municipalité. Généralement, la dévolution s'opère en transférant les responsabilités pour la fourniture de services aux municipalités qui élisent leurs propres maires et conseils, perçoivent leurs propres impôts, et jouissent du pouvoir de prendre des décisions d'investissements.

Dans un système décentralisé par dévolution, les administrations locales ont des limites géographiques précises et juridiquement reconnues, à l'intérieur desquelles elles exercent leur autorité et leurs fonctions publiques. C'est cette forme de décentralisation qui soutient la plupart des décentralisations politiques. En usage aujourd'hui dans le langage politique et administratif, cette expression s'applique ordinairement au mouvement de passation d'un pouvoir ou d'une compétence, voire de l'autorité de contrôle, sur les actions et les ressources associées à ces responsabilités. Ce concept employé dans la sphère des affaires publiques s'utilise généralement pour désigner une démarche de subsidiarité descendante, matière aujourd'hui étroitement encadrée dans tous les régimes d'Etat de droit.

Sur le plan politique et institutionnel, l'octroi qualifiable (non artificiellement) de dévolution peut aussi bien prendre la forme d'une Régionalisation accompagnée d'une décentralisation de compétences devant s'exercer sur un territoire circonscrit et dont était jusque-là titulaire l'Etat central que celle d'un Etat unitaire qui se fédéralise. Dans ce dernier cas, l'Etat opte pour le partage des champs de la souveraineté par la mise en place d'un ordre de gouvernement

---

<sup>12</sup> Source : France , le rapport sur la Décentralisation et la démocratie locale dans le monde, 1980,p.315

fédéral et de celui d'États fédérés dont les attributions respectives clairement distinguées autorisent dorénavant à chacun aussi bien une gouverne qu'une gouvernance autonome garantie par la loi organique fondamentale (constitution). La situation de ces dévolus ne peut ainsi être modifiée qu'au terme d'un processus formel (généralement lourd) d'amendement aux lois organiques que régissent des règles dont le respect s'avère opposable devant le plus haut tribunal juridictionnel.

Dans le domaine administratif, le terme dévolution de pouvoir (d'exécution, d'appréciation, d'initiative, de contrôle, etc.) épouse moins une perspective de durabilité. Il s'applique plutôt couramment à la démarche de délégation de responsabilités appartenant, en vertu d'une loi, à une instance ou encore il exprime un déplacement d'une personne titulaire d'une charge publique (autorité) vers une autre entité jugée dorénavant dotée de capacités suffisantes. Ainsi, il est de bon sens de réserver l'utilisation de cette expression pour désigner le transfert opéré par une instance qui relève d'un ordre hiérarchique de capacité supérieure et qui, dûment habilitée à y procéder, dote une entité de rang inférieur, anciennement nommée dévolutaire, afin de l'habiliter dans une perspective provisoire.

Les substances administratives alors concédées (le dévolu) peuvent être une mission d'intérêt public (décentralisation administrative), une compétence décisionnelle dans un domaine circonscrit (autorité déléguée) ou l'octroi d'une responsabilité opérationnelle (déconcentration administrative)<sup>13</sup>.

#### *1.1.3.2 La décentralisation administrative (déconcentration)*

La décentralisation administrative est axée sur le transfert de pouvoirs décisionnels, de ressources et de responsabilités aux fins de la fourniture d'un certain nombre de services public ou des fonctions, depuis l'administration centrale vers d'autres niveaux administratifs (non élus), divers organismes ou des antennes des organismes satellites de l'administration centrale.<sup>14</sup>

La décentralisation administrative est associée à la déconcentration, à la délégation et au cession de compétences. Elle s'inscrit souvent dans le cadre d'une réforme de la fonction publique et perçue comme la forme de décentralisation la plus restreinte car les instances locales auxquelles les tâches sont transférées ne se fondent pas sur une représentation politique contrôlée depuis le bas. La décentralisation administrative vise à refaire la répartition, à différents échelons de gouvernement, de responsabilités et de ressources

---

<sup>13</sup> Source : Bernier, P.« Dévolution », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique, [en ligne], [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca) (2012).

<sup>14</sup> Source : Commission Européenne, Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers, janvier 2007, page 9

financières, pour assurer la fourniture de services publics. C'est le transfert de responsabilité de la planification, du financement et de la gestion liée à certaines fonctions du gouvernement central et de ses organes vers des unités d'administration sur le terrain, des cellules ou niveaux subalternes de l'administration, des autorités publiques semi-autonomes, des municipalités ou des Régions.

#### *1.1.3.3 La décentralisation fiscale*

La décentralisation fiscale se traduit par le transfert aux autorités locales de fonds ; de l'autorité et du pouvoir de générer des recettes.<sup>15</sup> La décentralisation fiscale est la réaffectation des ressources aux administrations infranationales, y compris la délégation de crédits par les Ministères sectoriels vers les niveaux déconcentrés. Les accords relatifs à l'affectation des ressources font souvent l'objet de négociations entre l'administration centrale et les autorités locales, au cours desquelles divers facteurs sont pris en considération, dont la disponibilité à tous les niveaux de l'administration et les capacités locales en matière de gestion fiscale.

On distingue principalement cinq formes de décentralisation fiscale : autofinancement ou recouvrement des coûts des services publics via les redevances imposés aux usagers ; cofinancement impliquant la participation des usagers à la fourniture des services et des infrastructures par des contributions financières ou de main d'œuvre ; l'augmentation des recettes locales par les taxes sur les propriétés ou sur les ventes ou encore par les impôts indirects ; les transferts fiscaux entre administrations locales afin de couvrir des besoins généraux ou spécifiques et l'autorisation donnée aux communes d'emprunter et mobilisation d'une partie des ressources des instances nationales ou des autorités locales, moyennant la délivrance de garanties de prêt.

La responsabilité des finances est une composante fondamentale de la décentralisation. Pour que les administrations locales et les organisations privées puissent exercer de manière efficace les fonctions administratives décentralisées, elles doivent disposer de revenus d'un niveau adéquat - provenant soit de source locale, soit d'un transfert du gouvernement central - de même qu'elles doivent avoir le pouvoir de décision concernant les dépenses.

Pour les collectivités territoriales la décentralisation des finances peut impliquer : a) autofinancement ou recouvrement de coûts en faisant payer les usagers pour les services

---

<sup>15</sup> Commission Européenne, Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers, janvier 2007, page 10



fournis; b) co-financement ou arrangements de co-production par lesquels les usagers participent à la fourniture des services et de l'infrastructure par des contributions financières ou de main-d'œuvre; c) augmentation de recettes locales par les taxes sur les propriétés ou sur les ventes ou encore par les impôts indirects; d) transferts inter-administrations qui envoient une portion des recettes générales des impôts perçus par le gouvernement central vers les administrations locales pour des besoins généraux ou spécifiques; e) autorisations aux municipalités d'emprunter et mobilisation de ressources du gouvernement national ou local (moyennant des cautions).

Dans beaucoup de pays en développement, les administrations locales ou les unités de l'administration centrale ont le pouvoir de prélever des impôts mais leurs recettes fiscales sont si peu et leur dépendance des subventions du gouvernement central si forte qu'aucune tentative n'est faite pour exercer ce pouvoir.

#### *1.1.3.4 Une décentralisation fonctionnelle (délégation)*

On distingue la décentralisation territoriale qui s'applique aux collectivités locales et la décentralisation technique -ou fonctionnelle- concernant les institutions spécialisées dotées de la personnalité morale comme les établissements publics. La délégation est le fait de confier une tâche à une autre personne, généralement un subordonné. La délégation ne désengage pas le délégant de sa responsabilité. C'est une aptitude à confier à un subordonné la responsabilité d'un mandat de travail, tout en lui fournissant le support et les ressources nécessaires. Une délégation peut aussi être un groupe de personnes, souvent appelées délégués, qui représente les intérêts d'une grande organisation, d'un corps de métier, ou d'un secteur d'activité. Ce terme peut être employé dans le sens suivant : En droit, une délégation de pouvoirs, est un acte juridique par lequel une autorité (le délégant) se dessaisit d'une fraction des pouvoirs qui lui sont conférés et les transfère à une autorité subordonnée (le délégataire)

#### *1.1.3.5 La décentralisation structurelle (privatisation)*

Une privatisation est un transfert de la propriété d'une grosse partie, voire de la totalité, du capital d'une entreprise du secteur public au secteur privé. Après une privatisation, une entreprise peut rester sous le contrôle partiel ou complet de l'Etat si ce dernier choisit de rester actionnaire. Les privatisations des années 1980 ont été les plus importantes, visant d'abord des sociétés en concurrence puis des monopoles publics. Elles se sont traduites par une logique de rentabilité renforcée, afin d'alimenter les espoirs de progression des cours de la société en Bourse, qui a parfois mené à la suppression de services non rentables lorsque les États ne les subventionnaient pas. Des hausses de tarifs ou des fermetures de sites jugés pas

assez rentables ont pu rendre certaines privatisations impopulaires ou pointées du doigt par les mouvements antilibéraux dans les pays en voie de développement.

La privatisation dans son application, peut d'un côté, être une politique de laissez-faire et de l'autre, l'encouragement de partenariats entre le public et le privé, pour la fourniture de services ou la réalisation de projets d'infrastructure, par exemple. La privatisation peut comprendre les points suivants : (i) l'autorisation pour les entreprises privées à exercer des fonctions qui, auparavant, étaient monopolisées par le gouvernement; (ii) la sous-traitance de la fourniture ou l'administration des services ou des infrastructures publics à des entreprises commerciales : pour cela il y a un nombre de manières dont les fonctions peuvent être organisées et il existe beaucoup d'exemples au sein du secteur public et des organisations institutionnelles à caractère public-privé, surtout dans le domaine de l'infrastructure ; (iii) le financement des programmes du secteur public grâce au marché des capitaux (avec des règles ou mesures adéquates pour éviter les situations où le gouvernement central endosse les risques de l'emprunt) et permettre aux organisations privées d'y participer; (iv) le transfert des responsabilités de la fourniture des services du secteur public au secteur privé grâce au désinvestissement.

#### *1.1.3.6 Combinaison des différentes composantes de la décentralisation*

Fondamentalement, il ne peut y avoir de décentralisation efficace sans une prise en compte intégrale de ces trois dimensions, étant donné qu'elles sont complémentaires et interdépendantes. Elles ont besoin les unes des autres, puisque la division des pouvoirs selon les différents niveaux de l'administration et de la société doit correspondre aux responsabilités fiscales, les procédures et systèmes administratifs doivent s'aligner sur l'exécution du pouvoir politique et des tâches budgétaires, et les dispositions fiscales doivent permettre d'éviter tout conflit entre les pouvoirs politiques et administratifs.

Dès lors que la décentralisation politique est stimulée par la création de différentes entités administratives locales, un processus de détachement vis-à-vis du centre et de transfert des compétences se met en place. Cela ne manque pas de créer des tensions avec la décentralisation administrative, laquelle doit garantir la bonne exécution des responsabilités et fonctions centrales aux niveaux inférieurs de l'administration. Les autorités locales jouent le rôle d'agents déconcentrés de l'administration centrale, assurant des services, gérant du personnel et exploitant les ressources qui leur sont allouées par les autorités centrales.

Si tel est le concept théorique sur la décentralisation, on va voir tout ce qui est gouvernance.

## 1.2 La gouvernance

Au contraire des approches développées dans le cadre de réflexions sur la gouvernance mondiale ou sur la « bonne gouvernance » (en anglais, *good governance* signifie faire converger les intérêts individuels vers la définition non pas de l'intérêt général, notion typiquement française, mais du bien commun), un certain nombre d'auteurs travaillant sur la problématique des villes ont résolument opté pour une vision territoriale de la gouvernance (cf. gouvernance urbaine).

Aussi, certains auteurs adoptent une vision pratique de la gouvernance, en soulignant le fait que la réalité du gouvernement soit actuellement en train de subir d'importantes modifications qui marquent une profonde rupture avec le passé.

*« La gouvernance fait intervenir un ensemble complexe d'acteurs et d'institutions qui n'appartiennent pas tous à la sphère du gouvernement ; elle traduit une interdépendance entre les pouvoirs et les institutions associées à l'action collective. La gouvernance fait intervenir des réseaux d'acteurs autonomes et part du principe qu'il est possible d'agir sans se remettre au pouvoir de l'État ».* L'économiste *Bernard Pecqueur*, spécialiste du développement local, définit la gouvernance comme *« un processus institutionnel et organisationnel de construction d'une mise en compatibilité des différents modes de coordination entre acteurs géographiquement proches, en vue de résoudre les problèmes productifs inédits posés aux territoires ».*

On peut citer la définition du dictionnaire critique du territoire qui synthétise assez bien d'autres tentatives d'énonciation de ce concept :

*« Dans son utilisation actuelle, ce terme est un anglicisme. Il désigne une manière d'aborder la question du gouvernement qui ne donne pas la priorité à l'art de gouverner et aux techniques de conduite de l'action mais aux relations entre les dirigeants et les dirigés, notamment la société civile et l'État.*

Les impératifs de la bonne gouvernance imposés par les partenaires externes.

La réforme des institutions administratives, des collectivités territoriales et de l'administration publique, est considérée comme le moyen le plus susceptible de redresser la situation socio-économique. Elle réduirait, par la responsabilisation des acteurs, les crises de l'Etat qui n'est plus en mesure d'assurer la totalité de ses missions providentielles, faute de moyens suffisants.

Aussi apparaît-elle comme une volonté de répondre favorablement aux besoins des responsables locaux et des Régions dans la réalisation de leur autonomie.

Les nouveaux principes de la décentralisation, à savoir la libre administration des collectivités et l'autonomie, se sont ainsi érigés comme un modèle d'organisation institutionnelle efficace pour la restauration de l'Etat.

La gouvernance publique est généralement comprise comme étant un mode d'exercice du pouvoir par les administrations en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux et dans tous les domaines. Autrement dit, la gouvernance c'est ce que l'Etat fait pour améliorer la vie de la Nation. La notion de bonne gouvernance englobe les principes, les outils, les mécanismes, les processus, et les institutions à travers lesquels l'Etat et l'Administration exercent leurs pouvoirs et autorités, les citoyens et les collectivités défendent leurs intérêts et exercent leurs droits. Une meilleure prise en compte de la dimension gouvernance est indispensable pour soutenir le développement du pays et s'avère incontournable pour la consolidation de l'intégrité et la performance de l'Administration publique.

### **1.2.1 Les principes de la gouvernance**

#### **1.2.1.1 Cadre conceptuel de la gouvernance**

La bonne gouvernance vise principalement à rendre l'Etat utile à la Nation. En effet, l'Etat fort est d'abord celui dans lequel les citoyens se reconnaissent. Pour cela il doit être en mesure de remplir son objectif essentiel de développement et de service pour l'intérêt général. Le concept de bonne gouvernance est au cœur de toute gestion efficace des affaires publiques. Celle-ci traduit la capacité des gouvernants à diffuser les bonnes pratiques de fonctionnement, à élaborer de bonnes politiques publiques, à les mettre en œuvre et à les évaluer.

Aussi, la bonne gouvernance se réfère à la gestion et l'utilisation des ressources, des informations et des pouvoirs par les administrations selon les fins prévues, dans l'objectif d'accompagner le développement et de servir le bien commun. Elle fait référence notamment à la transparence, à l'obligation de rendre compte, à l'obligation de résultats, à la responsabilité sur le plan politique, administratif et socio-économique. La bonne gouvernance considère les principes de base suivants :

✚ Responsabilité : La redevabilité et la transparence. La communication sur les processus de décision et la justification des choix constituent un engagement concret vers la transparence. Les conséquences des décisions d'ordre économique, social ou politique ainsi que les choix du gouvernement doivent être connus et compris par les citoyens. Ces processus seront appréciés par rapport à leur conformité aux objectifs préalablement convenus. Par

ailleurs, l'accessibilité et la libre circulation des informations constituent une garantie de transparence de l'Administration publique.

✚ Compétence et performances: L'efficacité et l'efficience. Ce principe consiste à gérer les affaires publiques en rapport avec les objectifs assignés, avec une utilisation optimale des moyens et ressources engagés. Si l'efficacité renvoie aux résultats bruts, l'efficience signifie obtenir le meilleur résultat au moindre coût. Cela signifie également rendre les services publics accessibles. Un développement des mécanismes de contrôle et d'évaluation permet d'apprécier la performance de l'Administration.

✚ Primauté du droit : Toutes les activités administratives seront évaluées par rapport aux cadres réglementaires ou législatifs qui les régissent. Le respect de la loi doit régir l'appareil administratif. Cette primauté du droit inclut le respect des engagements internationaux.

#### 1.2.1.2 La gouvernance des organisations

Le premier courant est lié à la gouvernance des organisations, qui apparaît aux Etats-Unis avec l'essor des sciences du gouvernement. Il s'agit d'observer et de théoriser les mécanismes concrets et les institutions qui facilitent la coordination entre les unités d'une organisation, l'arbitrage des divergences, le maintien de la cohésion de l'ensemble et la gestion des coûts de transaction entraînés par un pilotage plus « horizontal » que « vertical » (et de les promouvoir selon la version normative).

Ce courant a vu apparaître une variante normative reflétée, par exemple, dans les « *Principes de gouvernement d'entreprise de l'OCDE* » (OCDE, 2004). Il s'agit d'une série de critères très semblables, au niveau de la forme et du contenu, à ceux de la bonne gouvernance. D'autres approches, telles que les théories cognitives ou évolutionnistes, axées sur une analyse de rationalité procédurale, donneraient des critères différents. Elles s'intéressent davantage aux processus, aux cours desquels se créent les compétences ou la capacité d'innovation, qu'aux conséquences des décisions prises (Charreaux, 2003).

#### 1.2.1.3 La gouvernance mondiale

Un deuxième courant est lié aux relations internationales. Il apparaît dans les années 80, également aux Etats-Unis. Selon l'approche « réaliste » des relations internationales, qui a connu son apogée dans les années 50, il n'existe pas dans le système international d'entité supra-étatique formelle qui puisse, par exemple, arbitrer les conflits. Cette situation est considérée comme étant « anarchique ». Or, progressivement, deux facteurs viennent modifier cette vision. D'une part, le nombre d'acteurs présents sur la scène internationale augmente

(entreprises et syndicats internationaux, organisations intergouvernementales ou non gouvernementales, etc.). D'autre part, la vie internationale s'institutionnalise.

Une multitude d'accords complexes (conventions internationales, accords Régionaux etc.) qui structurent la vie internationale sont conclus. On parle de « régimes internationaux » (*Krasner*, 1982) lorsqu'ils concernent des domaines spécifiques. Le concept de gouvernance permet d'appréhender le processus d'élaboration de ces accords destinés à résoudre des problèmes de coordination en dehors de l'autorité centralisatrice d'un Etat (*Rosenau*, 1987).

La gouvernance est : L'ensemble des différents moyens par lesquels les individus et les institutions, publiques et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodements entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout autant que les arrangements informels auxquels les peuples et les institutions sont parvenus ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt.

D'un point de vue analytique, cette perspective est novatrice. L'ensemble des acteurs est pris en compte, qu'ils soient officiels ou non. En décalage avec l'approche relativement limitée du droit international public, on inclut les accords tant formels qu'informels et la perspective est processuelle, tenant compte de l'évolution permanente des relations entre les acteurs. Elle représente aussi un défi analytique important. D'un point de vue critique, elle présente un grand défaut, encore une fois lié à sa version normative qui cherche à établir un ordre dans la gouvernance internationale (c'est le cas de la Commission sur la gouvernance mondiale).

#### 1.2.1.4 La «gouvernance moderne»

Selon le troisième courant, proche de la science politique sur le plan thématique, la gouvernance permet d'exprimer un ensemble d'interrogations sur le rôle de l'Etat dans la société (*Pierre & Peters*, 2000) ainsi que sur la gestion interne de l'Etat et plus particulièrement l'administration publique. Le concept est utilisé comme un outil d'analyse et d'action visant à contribuer à résoudre la crise de gouvernabilité des Etats. En analogie avec les relations internationales, ce courant est lié à l'idée selon laquelle l'Etat a perdu ou délégué une part croissante de son pouvoir et de ses compétences au profit de plusieurs « entités » locales, nationales et internationales.

Par conséquent, la manière de gérer les affaires publiques a très rapidement changé au cours des vingt dernières années, sous l'effet de la crise de l'Etat-providence et de la fin du modèle fordiste de production. Bon nombre de mécanismes de production ou de régulation de biens publics (biens ou services produits par l'Etat ou une collectivité publique) se sont développés

hors de l'Etat. Dans de nombreux domaines, la rationalité hiérarchique de l'Etat a cédé la place à des réseaux d'acteurs autonomes et interdépendants et à des accords qualifiés d'institutions au niveau national ou de régimes au niveau international dont les Etats sont devenus dépendants.

C'est le sens que donnent *Kooiman* (1993) ou *Rhodes* (1996) à la « gouvernance moderne ». La gouvernance territoriale, également appelée gouvernance locale, est un système de gouvernance à l'œuvre aux différents niveaux et échelons territoriaux dans les États fédéraux et les États unitaires décentralisés. Elle associe généralement les parties responsables des objectifs, fonctions et gestion de la collectivité, ainsi que de l'évaluation, dans les domaines économique, social et environnemental<sup>16</sup>.

#### 1.2.1.5 Les types de gouvernance

La principale faiblesse de l'Administration peut s'énoncer ainsi : la culture du résultat est largement ignorée, la performance réelle et le mérite authentique ne sont pas reconnus, les abus de toutes sortes se répandent sans frein, faute de balises solides. C'est précisément ce que la bonne gouvernance vise à corriger, en changeant les comportements suivants:

- La redevabilité : les responsables au niveau central et décentralisé sont réticents à rendre compte aux citoyens ;
- La transparence : les documents publics appuyant les décisions demeurent souvent inaccessibles (- La primauté du droit : de nombreux cas de corruption ou simplement des retards considérables rendent la justice fictive pour nombre de citoyens ; - L'efficacité et l'efficience : au lieu de rechercher le résultat, les administrations se contentent le plus souvent de l'intention au détriment de la mise en œuvre ;
- La prospective inexistante: loin d'anticiper les évolutions sociales et les besoins futurs, l'administration réagit sous la contrainte des événements. La bonne gouvernance n'est pas un phénomène de mode mais la synthèse de nombreuses expériences vécues à travers le monde.

Les quatre domaines d'application sont :

- La gouvernance administrative visant une meilleure performance des services publics: La gouvernance administrative englobe le système d'action publique par lequel les politiques publiques sont conçues, mises en œuvre et évaluées par l'appareil administratif. Elle inclut l'ensemble des services publics, c'est-à-dire les ressources humaines, matérielles et

---

<sup>16</sup>Djibril Diop, Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ?, L'Harmattan, Paris, 2006, page 267

financières mises en œuvre par l'Etat. L'administration publique est au centre de la gouvernance administrative.

- La gouvernance locale intégrant le processus de décentralisation et de déconcentration de l'Administration au service du développement local ;

- La gouvernance économique traitant notamment de la gouvernance des ressources naturelles (mines, forêts, bovidés, etc.) : La gouvernance économique regroupe les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques d'un pays et sur les relations économiques avec les autres nations. Cette gouvernance économique a des répercussions importantes sur la croissance, l'équité, la pauvreté et la qualité de la vie des populations.

-La gouvernance des finances publiques (la gestion budgétaire, la fiscalité, etc.), ... ;

-La gouvernance politique incluant la gouvernance électorale, les processus de prise de décision, l'élaboration de politiques publiques, la démocratie locale. D'une manière générale, on entend par gouvernance politique les interactions entre les institutions politiques d'un pays et ses citoyens. La gouvernance politique inclut le processus de prise de décisions politiques, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques d'un Etat légitime. Cela comprend aussi les mécanismes par lesquels les citoyens expriment leurs intérêts, exercent leurs droits, assument leurs obligations et auxquels ils s'adressent pour régler leurs différends. Dans les Etats démocratiques, elle implique la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; la représentation des différents intérêts existants dans la société ; et l'élection en toute liberté par les citoyens de leurs représentants. A cet effet, cette dimension de la gouvernance regroupe entre autres des éléments tels que les mécanismes électoraux, les droits politiques, les droits de l'Homme, la séparation des pouvoirs, l'Etat de droit, l'organisation de la société civile ou encore l'accès à l'information pour une meilleure participation citoyenne.

### **1.2.2 Le concept de la gouvernance locale**

C'est un concept moins facile à appréhender. Diverses notions sont associées au concept de gouvernance locale : C'est une action menée par les politiciens locaux avec la participation de la société civile ; prise en compte des aspirations du village ; transparence au quotidien ; mobilisation intelligente des ressources locales ; gestion responsable et équitable avec l'appui de l'Etat ; et structures étatiques décentralisées ; soutien technique et financier coordonné assuré par des partenaires de développement<sup>17</sup>.

Toutes ces perceptions proposent une vision de la gouvernance locale qui n'est pas exclusivement centrée sur les politiciens élus et les administrations. L'accent est mis sur les

---

17 Source : ECDPM, Compte rendu des discussions d'un groupe de réflexion avec des maires au Bénin, Février 2009, page13



interactions entre les institutions chargées de la gestion des affaires locales et tous les acteurs aux niveaux local, intermédiaire et national.

Le concept de gouvernance locale s'articule généralement autour de deux axes principaux : des autorités locales réceptives et responsable et une société civile et secteur privé dynamiques capables de jouer un double rôle, en tant que partenaire au processus de développement et en tant que contrepoids.

De façon minimaliste, le développement durable s'entend comme un mode de développement qui répond aux besoins des acteurs présents sans compromettre la capacité des générations suivantes à répondre aux leurs<sup>18</sup>. Les principes de prévention, de précaution et de participation des acteurs sont au cœur d'un mode de développement qui se veut solidaire et partagé. La dimension temporelle est au centre de la définition du développement durable, tandis que la dimension spatiale est le plus souvent appréhendée à travers les interdépendances de voisinage (diffusion d'une pollution par exemple), ou encore dans le sens d'une déclinaison locale d'un concept global de développement durable. Dans ce cas, l'espace réduit au seul contexte physique est postulé, compris comme une dimension supplémentaire à intégrer au développement durable et finalement nié dans sa diversité. Plus rarement, les analyses cherchent à expliquer, non pas comment adapter le développement durable aux espaces locaux donnés a priori, mais de façon inverse en quoi des relations fondées sur une proximité géographique entre des acteurs sont elles-mêmes durables ou non. C'est l'objet de cet article que d'inverser le sens de l'analyse, que d'affirmer que l'espace, comme construit social, n'est pas un simple réceptacle de gouvernances autonomes mais peut au contraire contribuer (ou non) à ces mêmes gouvernances qualifiées alors de locales, certaines pouvant en outre prendre des formes durables.

*Bertrand et Moquay* (2004) expliquent en effet que la gouvernance, en sciences économiques, est tour à tour définie dans les approches contractuelles comme une structure justement contractuelle et complémentaire au marché qui permet de se coordonner et, dans la théorie de la régulation, comme une structure politique représentée essentiellement par l'Etat. En science politique, la gouvernance renvoie au système de décision publique préconisant une diminution de l'intervention étatique et/ou une affirmation de la participation des acteurs privés à la définition et à la mise en œuvre de l'action publique.

Malgré cette polysémie, elle présente un triple avantage : premièrement, elle permet de réintroduire dans l'analyse le pouvoir, ce « banni récalcitrant » cher à *Perroux* (1973), à

---

<sup>18</sup> Source : Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, 1987

travers les conflits ; deuxièmement, elle autorise l'endogénéisation de l'espace entendu comme un construit social et non un simple réceptacle des relations économiques ; troisièmement, elle renouvelle le débat entre Etat, marché et société civile à travers par exemple la question de la démocratie participative (Baron, 2003). Par ce dernier point au moins, elle rejoint les problématiques de développement durable, soulignant les préoccupations communes portées par les deux notions et par là même l'intérêt de les rapprocher.

Les pays nous semblent constituer une illustration pertinente d'une gouvernance locale susceptible de présenter un caractère durable, puisque le pays « exprime le projet commun de développement durable du territoire »<sup>19</sup>. Il faut voir dans le pays un espace de projet, une instance d'animation, de concertation et de coordination prévue pour programmer et définir les priorités collectives, un outil institutionnel destiné à prendre la forme d'une gouvernance locale en mobilisant les avantages supposés de la proximité géographique. Ces pays présentent un caractère durable car, comme exemple d'ordre social localisé, ils mobilisent des initiatives locales et constituent un cadre de mise en œuvre des nouvelles modalités d'action publique. Il s'agit, par exemple, de renforcer la démocratie participative en stimulant les initiatives locales. Sur cette base volontaire, ils fédèrent notamment des communes, des syndicats professionnels, des associations autour de questions (environnementales par exemple) souvent délaissées par les collectivités locales et, si possible, dans le respect des intérêts de chacun.

Au-delà de ce seul principe d'équité, le principe d'interdépendance entre les espaces, les générations et les disciplines qui aide à définir le développement durable (*Laganier, et Al., 2004*) trouve lui aussi une illustration dans le cas du pays. La démarche des pays, décision nationale déclinée localement, suppose l'intégration du passé du territoire tout en mobilisant une grande variété d'acteurs. Autant d'éléments sont susceptibles de départager les caractères durables et non durables d'une gouvernance locale.

Après avoir bien vu tout ce qui est concept théorique de la gouvernance, passons au concept du développement.

---

<sup>19</sup> Source : art. 25 de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et du Développement Durable du Territoire adoptée le 29 juin 1999

## CHAPITRE II : LE PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT

### 2.1 Le développement économique et social

#### 2.1.1 Les aspects territoriaux de la décentralisation : Aménagement du territoire

Les responsables élus ou nommés ont besoin de disposer d'informations concernant l'aménagement du territoire, afin de s'assurer que les approches sectorielles et territoriales des programmes de développement ont été dûment coordonnées et que les décisions prises en termes de planification et d'affectation des ressources sont judicieuses. Les autorités centrales et Régionales doivent définir leur vision de formes d'aménagement du territoire les plus favorables au développement.

La promotion de la décentralisation se doit de prendre en considération les aspects liés à l'aménagement du territoire. Il s'agit d'examiner la décentralisation sous l'angle de l'aménagement du territoire (de l'espace). Les programmes d'appui à la décentralisation négligent souvent cette exigence, se focalisant essentiellement sur le transfert de ressources et omettant d'étudier attentivement où ces ressources devraient être affectées. L'aménagement du territoire peut être considéré au niveau national, au niveau de la circonscription (Province, Région, District, Arrondissement) et au niveau municipal ou local.

#### 2.1.2 Le développement économique (croissance économique)

Les auteurs classiques ainsi que les physiocrates et les mercantilistes raisonnaient à la fois sur des comportements individuels (microéconomiques par définition) et sur des relations directement macroéconomiques. *Karl Marx* ne fit de même pas la différence entre ces deux domaines. Attachés avant tout à décrire ce qu'ils observaient, ces économistes ne disposaient pas du formalisme ni des outils permettant de montrer les incohérences existant entre les hypothèses sur les comportements individuels et celles concernant les agrégats. Dans un premier temps, les fondateurs de l'école néoclassique utilisèrent à la fois des relations directement macroéconomiques et la transposition de comportements individuels à l'échelle de l'économie. Toutefois, leur volonté de rigueur, servie par le formalisme mathématique ainsi que leur attachement à l'individualisme méthodologique amena ces économistes à tenter de ne fonder leurs résultats que sur les comportements d'agents individuels, rejetant comme dénuées de fondement les hypothèses sur le comportement de l'économie dans son ensemble indépendamment des décisions des agents.

#### 2.1.2.1 Keynes et l'émergence de la macroéconomie

La distinction systématique, pour autant qu'elle puisse vraiment se faire, entre microéconomie et macroéconomie n'émerge cependant vraiment qu'au cours des années Trente, autour des travaux de *John Maynard Keynes*. Ce fut surtout le retentissement de sa Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie (1936) après-guerre qui conduisit à une séparation nette, d'abord dans le milieu académique, des deux domaines. La microéconomie se spécialisait alors sur les problèmes d'allocation des ressources par le moyen des prix relatifs, alors que la macroéconomie étudiait la production globale et le niveau des prix.

#### 2.1.2.2 Les deux voies des années 1980 - 1990

Écornée par l'échec des keynésiens à prévoir et à enrayer la stagflation, consécutive aux chocs pétroliers, la macroéconomie de la fin du XXème siècle présentait un double visage.

#### 2.1.2.3 Raffinement de la modélisation

D'une part, on assista à la construction de modèle de plus en plus complexe et élaboré, construction rendue possible par l'augmentation des capacités de calcul des ordinateurs ainsi que la généralisation des techniques d'optimisation dynamique. Cette voie était également soutenue par l'amélioration considérable des données dont disposaient les macro-économistes pour tester leurs modèles (voir macro-économétrie). Il apparut cependant que la complexification des modèles n'apportait pas grand-chose en matière de pouvoir explicatif, et que les problèmes de cohérence devenaient difficilement surmontables avec un aussi grand nombre d'équations. L'ensemble de l'approche a également été remise en cause par la critique de *Lucas*, l'économiste *Robert Lucas Jr* faisant remarquer que les relations macroéconomiques échouaient à prendre en compte les réactions d'agents informés aux politiques économiques (voir *Courbe de Phillips et Critique de Lucas*)

#### 2.1.2.4 Synthèse néo-classique et agent représentatif

D'autre part, des économistes formés à la microéconomie néoclassique cherchèrent à donner des fondements microéconomiques aux agrégats observés, en dérivant des grandeurs comme l'offre de travail ou l'investissement des offres des modèles microéconomiques. Ces tentatives, connues sous le nom de synthèse néo-classique, échouèrent cependant sur le problème de l'agrégation, avec des résultats démontrant que ce passage du niveau micro au niveau macro n'était possible qu'en imposant des hypothèses absurdement restrictives sur le comportement des agents (voir équilibre général). L'approche néoclassique eut alors recours au concept d'agent représentatif, supposant que les agrégats économiques se comportaient comme s'ils répondaient aux décisions d'un agent économique unique similaire à l'agent rationnel du

niveau microéconomique. La capacité de ces modèles à prédire des résultats opposés en fonction des hypothèses faites sur l'agent représentatif et sur les paramètres de base ont jeté un doute profond sur la pertinence de cette approche.

#### 2.1.2.5 La macroéconomie aujourd'hui

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, des économistes cherchent à dépasser la distinction entre microéconomie et macroéconomie. La plupart des modèles macroéconomiques actuels assument le fait qu'ils ne constituent qu'une simplification de la réalité, dont ils étudient un aspect particulier, comme l'effet de l'innovation sur la croissance, ou des structures monétaires sur l'investissement.

De ce fait, ils mélangent relations macroéconomiques et extensions au niveau macroéconomique de relations microéconomiques pour autant que ces extensions soient compatibles avec les faits stylisés qu'on cherche à analyser. Il existe cependant de nombreuses écoles et courants de pensées séparées par de profonds fossés touchant à leur conception méthodologique et à leurs préconisations en matière de politiques économiques.

#### 2.1.2.6 Ecoles et courants de pensée

Plusieurs écoles utilisent en pratique des raisonnements macroéconomiques, avec des principes et des recommandations très différents. Le courant keynésien qui préconise l'intervention de l'Etat sur l'économie afin de sortir des situations d'équilibre de sous-emploi en agissant sur le niveau de la demande effective.

Les économistes de ce courant se désignent comme les post-keynésiens, pour se différencier de la génération des nouveaux keynésiens, qui ont cherché des fondements microéconomiques aux relations macro postulées par *Keynes*.

Le courant monétariste qui considère que la monnaie est relativement déconnectée des fondamentaux de l'économie réelle, et que par conséquent pour agir sur les phénomènes monétaires (combattre l'inflation ou la déflation, par exemple, ou traiter des problèmes de taux de change), il faut agir sur la monnaie (par le pilotage des taux d'intérêts, ou la régulation des émissions monétaires) et non pas sur l'économie réelle via la demande effective comme le préconise le keynésianisme. Inversement, ils affirment qu'il est inutile de chercher à résoudre des problèmes de chômage ou d'investissement par une politique monétaire. Ils sont de ce fait à l'origine de l'indépendance des banques centrales.

Le courant néoclassique qui privilégie les analyses au niveau non agrégé et préconise généralement la stabilité budgétaire. Le courant néo-keynésien, qui souligne que la formalisation des idées de *Keynes* en modèles a amené à négliger les dimensions d'incertitude,

centrales dans la pensée de *Keynes*. L'école du circuit: Ses principaux représentants français sont *Alain Parguez* et *Bernard Schmitt*. La théorie du circuit s'oppose nettement à la théorie néoclassique par la place qu'elle donne au circuit et à la monnaie. Contrairement à la théorie néoclassique qui voit la monnaie comme un élément neutre dans le fonctionnement du système économique (comme un simple intermédiaire des échanges), la théorie du circuit établit son analyse sur la thèse de la monnaie endogène.

Pour *Dwight H. Perkins*, *Steven Radelet*, et *David L.Lindauer*, le développement économique est la croissance économique avec l'implication d'autres éléments tels que les améliorations de la santé, de l'éducation, et d'autres aspects du bien-être humain.<sup>20</sup> Le développement s'accompagne aussi de mutations de la structure de l'économie. C'est donc l'amélioration qualitative et durable de l'économie et de son fonctionnement.

Le terme de développement, utilisé dans les sciences humaines, désigne l'amélioration des conditions et de la qualité de vie d'une population, et renvoie à l'organisation sociale servant de cadre à la production du bien-être. Définir le développement implique de le distinguer de la croissance.

Cette dernière mesure la richesse produite sur un territoire en une année et son évolution d'une année à l'autre, telle qu'elle est prise en compte par le Produit Intérieur Brut (PIB). Elle n'informe donc que peu sur le niveau de vie et encore moins sur la qualité de vie. La croissance peut contribuer au développement, mais tel n'est pas toujours le cas et on parle de croissance sans développement quand la production de richesse ne s'accompagne pas de l'amélioration des conditions de vie. Inversement, même en l'absence de croissance, la priorité donnée aux productions les plus utiles et une plus grande équité dans la distribution des biens produits améliore les conditions de vie des populations et crée du développement. Amélioration du bien-être, le développement relève donc davantage du qualitatif que du quantitatif.<sup>21</sup>

Le développement économique (local) se réfère essentiellement à un processus par lequel diverses institutions et divers acteurs locaux se mobilisent et travaillent ensemble pour planifier et mettre en œuvre des stratégies de développement local durable au sein d'un territoire donné.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>Source :Economie du Développement, Dwight H. Perkins, Steven Radelet, et David L.Lindauer, p.29

<sup>21</sup>([hyperge](http://www.hypergeo.eu/spip.php?article511), <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article511>)

<sup>22</sup> Djibril Diop, Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ?, L'Harmattan, Paris, 2006, page 269

L'appui à la décentralisation peut aussi être assuré par des réformes complémentaires visant à créer de solides liens avec le développement économique local et la réduction de la pauvreté. La finalité globale du développement économique local est de renforcer la capacité économique et le cadre réglementaire et juridique d'une zone locale, de manière à améliorer son avenir économique et la qualité de vie pour tous. Il s'agit d'un processus par lequel les divers partenaires issus du secteur public, des entreprises et du secteur non gouvernemental dialoguent et interagissent dans le cadre d'activités conjointes. La simulation d'une concurrence économique saine fait partie de cette approche et peut contribuer à susciter la croissance économique et à générer de l'emploi.

Parmi les nombreuses options possibles pour dynamiser le développement économique local, il y a lieu de citer notamment : un meilleur climat d'investissement pour les entreprises locales ; les investissements dans les infrastructures ; des sites et des établissements pour les entreprises ; des mesures visant à encourager le croissance des entreprises locales ; la promotion du développement sectoriel ; l'aménagement de zones ainsi que l'assistance aux travailleurs à bas revenus ou qui ont des difficultés à trouver du travail.

### **2.1.3 Le développement social (IDH)**

#### **2.1.3.1 Le développement social**

Par développement social, on entend l'ensemble des éléments qui concourent au développement et à la participation des individus à la vie collective<sup>23</sup>. En ce sens, le développement social vise l'inclusion de tous les citoyens et la valorisation de l'apport de tous et de toutes au développement de la ville. Le développement social passe par le renforcement des communautés de vie propices à l'éducation, à l'insertion sociale, à la solidarité, à la sécurité et à la participation. Si le développement social vise l'ensemble des individus et des communautés, il prend en compte, dans une perspective d'équité, les besoins des citoyens qui, à une étape ou l'autre de leur vie, sont confrontés à des difficultés particulières limitant leur participation.

Selon le Conseil de la santé et du bien-être (gouvernement du Québec), le développement social fait référence à la mise en place et au renforcement au sein des communautés, dans la Région et à l'échelle de la collectivité, des conditions requises pour permettre, d'une part, à chaque individu de développer pleinement ses potentiels, de pouvoir participer activement à la vie sociale et tirer sa juste part de l'enrichissement collectif et, d'autre part, à la collectivité de

---

<sup>23</sup>Source : Ville de Caineau, Politique de développement social, gouvernement du Québec, 2012, page 9

progresser socialement, culturellement et économiquement dans un contexte où le développement économique s'oriente vers un développement durable soucieux de justice sociale. En fait, concrètement, le développement social se vit par la création, le maintien ou le soutien à des projets qui touchent à l'ensemble des enjeux sociaux d'une communauté.

Ces projets prennent différentes formes puisque la grande force du développement social est l'amélioration de la qualité de vie de tous. Ainsi, des projets de transports collectifs ruraux, de lutte contre la faim, de création de logements, de revitalisation de quartiers et bien d'autres sont des exemples de réalisations en développement social.

#### *2.1.3.2 L'Indicateur de Développement Humain (IDH)*

L'IDH (Indicateur de Développement Humain) calculé par le PNUD, est un indicateur composite de mesure du développement humain. Il chiffre le niveau moyen atteint par chaque pays sous trois aspects essentiels : 1- Longévité et santé, représentées par l'espérance de vie à la naissance; 2- Instruction et accès au savoir, représentées par le taux d'alphabétisation des adultes (pour 2/3) et par le taux brut de scolarisation, tous niveaux confondus (pour 1/3). 3- Possibilité de disposer d'un niveau de vie décent, représentée par le PIB par habitant. Depuis les années 90, il y a eu un glissement conceptuel vers le développement humain durable<sup>24</sup>.

#### *2.1.3.3 Le social, pivot du développement économique*

Les travaux du BIT présentent l'intérêt d'une vision globale des questions de l'emploi indissociables de celles de dialogue social comme « gage de stabilité à tous les niveaux, depuis l'entreprise jusqu'à la société dans son ensemble ». Développement économique et progrès social sont deux aspects d'un même processus qui doivent aller de pair et se renforcer mutuellement. « Le dialogue social établit un lien entre production et distribution des richesses et assure une équité et une participation dans le processus de développement. La réflexion ne doit pas se limiter au lieu et à l'espace de travail, mais à l'économie toute entière »<sup>25</sup>. Ce renforcement du dialogue social se trouve partie prenante des actions de développement local, notamment par l'acquisition de réflexes de consultation et de négociation, coïncidant avec l'apparition de groupes d'acteurs dynamiques de la société: les micro chefs d'entreprises indépendants du secteur non structuré ou anciens salariés licenciés, situés à la périphérie des systèmes officiels d'emplois, qui sont en passe de devenir des employeurs; des associations de travailleurs à domicile qui commencent à se structurer en syndicats; des ONG en liaison avec la société civile.

---

<sup>24</sup>Source : Généralités sur les notions de Développement, p.2, <http://www.foad-mooc.auf.org/IMG/pdf/Chapitre1-3.pdf>

<sup>25</sup> Job creation programmes in the ILO: Job creation through enterprise and cooperative development. BIT, Conseil d'administration 273ème session. Genève, novembre 1998.



## 2.2 Le développement local

Le développement local consiste en une transaction de proximité entre des hommes et leurs ressources. Cette transaction se situe à divers niveaux<sup>26</sup>: la régulation politique, qui envisage le développement local sous l'angle de la décentralisation et des politiques d'emploi, puis des valeurs de la concertation et de la démocratie; la planification économique et la création de ressources qui la circonscrit sur un territoire géographique qui fait lien entre des acteurs, des secteurs industriels et une économie Régionale; l'intervention sociologique, qui considère le développement local comme un système d'action et de création institutionnelle, voire d'identités communautaires faisant appel à une économie solidaire sur un milieu support.

Le développement local a pour objet de faire émerger des activités à partir d'une dynamique interne, d'une considération de ce qui sont appelés les éléments caractéristiques locaux. Dans le cadre de ce processus, il s'agit de pouvoir identifier les ressources potentielles et existantes susceptible de constituer un tissu d'activités socio-économiques en rapport les unes aux autres. En d'autres termes, le développement local consiste à redynamiser et créer une organisation des actions et des moyens à mettre en œuvre afin que le développement préconisé soit entrepris selon le genre, c'est-à-dire, en fonction de la participation tant verticale qu'horizontale de chaque groupe de la population.

De cet ensemble de point de vue social et économique, le développement local se caractérise par une approche politique globale prenant en considération les connaissances locales, seules détenues par les populations locales, et estimées d'être les éléments de départ de toutes les actions dont notamment et fondamentalement le cadrage juridique. Ce qui suppose et implique la structuration socioprofessionnelle des communautés de base et la capacitation managériale des collectivités locales en matière de conception et de prise de décision quant au programme et aux projets de développement local. Une telle démarche qui rentre dans ce que l'on appelle la gestion locale du développement ne peut réussir que par la mise en place de structures représentatives de la diversité de la population et se doit de s'articuler et de se conjuguer avec le niveau supérieur, Régional ou national selon la stratification du démembrement actuel de l'Etat.

---

<sup>26</sup> Source : Maurice Blanc, « La transaction sociale », Ed. L'Harmattan, Paris, 1992.

## **2.2.1 Le Concept du développement local**

### **2.2.1.1 Démarche du développement local**

L'outil conceptuel clef des approches du développement local est le triptyque: « intégration – stratégie – participation ». L'intégration implique une conception intégrée et globale harmonisant plusieurs types de mesures. La stratégie nécessite une vision cohérente et partagée qui permet d'organiser le choix des activités et de sensibiliser les populations cibles. La participation repose sur l'appui des populations. Il s'agit là d'encourager la constitution de groupes et de réseaux d'habitants.

La littérature française a beaucoup évoqué le développement local comme une démarche institutionnelle et politique, lors par exemple de l'édification de diagnostics territoriaux.<sup>17</sup> Les comités de bassins d'emploi et la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire) ont à cet égard proposé, à usage des acteurs, des guides méthodologiques et pédagogiques de l'approche territoriale. Cette méthode d'élaboration d'un diagnostic implique de la part des acteurs une phase d'analyse et une confrontation de leurs aspirations et de leurs valeurs, vers des objectifs et des orientations partagées, pour construire un projet de développement concerté. « Elle fait du diagnostic un mouvement d'animation du territoire »<sup>27</sup>.

Il s'agit là d'une méthodologie de l'action, qui s'appuie sur une analyse des forces et des faiblesses du territoire, depuis l'initialisation de la démarche jusqu'à l'identification des acteurs et la hiérarchisation des enjeux et des projets fédérateurs. On peut donner concrètement l'exemple d'une association de développement économique d'un pays ou d'un district, qui fait le constat d'une activité agricole fortement en crise dans d'importantes unités industrielles. Si un partenariat est disponible par la création d'ateliers intercommunaux et de groupes de coordination, il va en résulter un projet d'ensemble comme, entre autres, la réinsertion des populations par des travaux valorisants et concrets.

#### **2.2.1.2 La gestion locale de développement**

Le développement local a pour objet de faire émerger des activités à partir d'une dynamique interne, d'une considération de ce que l'on appelle les éléments caractéristiques locaux. Dans le cadre de ce processus, il s'agit de pouvoir identifier les ressources potentielles et existantes susceptible de constituer un tissu d'activités socio-économiques en rapport les unes aux autres. En d'autres termes, le développement local consiste à redynamiser et créer une organisation des actions et des moyens à mettre en œuvre afin que le développement

---

<sup>27</sup>Source : Construire un projet de territoire: du diagnostic aux stratégies, Comité de liaison des comités de bassins d'emplois. Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement, DATAR, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris, 1997.

préconisé soit entrepris selon le genre, c'est-à-dire, en fonction de la participation tant verticale que horizontale de chaque groupe de la population locale au cycle de projet et ce d'une manière systémique.

De cet ensemble de point de vue social et économique, le développement local se caractérise par une approche politique globale prenant en considération les connaissances locales, seules détenues par la population locale, et estimées d'être les éléments de départ de toutes les actions. Ce qui suppose et implique la structuration sociopolitique des communautés des communautés de base et des collectivités locales en sphère ou espace de conception et de prise de décision quant au programme et aux projets y afférents pour le développement local.

Une telle démarche qui rentre dans ce que l'on appelle la gestion locale du développement ne peut réussir que par la mise en place de structures présentatrices de la diversité de la population devant par ailleurs de s'articuler et de se conjuguer avec le niveau supérieur Régional ou national selon la stratification en matière de démembrement de l'Etat. La gestion locale du développement se traduit ainsi comme un processus de médiation et de négociation entre les structures locales et nationales pour un véritable et effective mise en forme de la démocratie locale. La gestion locale du développement s'exprime par une mobilisation durable de la population qui est en effet régi par la mise en considération des avantages comparatifs de la localisation économique.

La gestion locale du développement constitue alors une approche dont les orientations stratégiques portent sur la gestion des terroirs (agencement des éléments caractéristiques locaux : ressources naturelles, potentialité économiques, ressources financières, capacités techniques et humains, valeurs culturelles), la sécurisation de l'investissement et de l'accès aux facteurs de production, la dynamique de la demande locale et extra-locale, les contraintes locales. Ces orientations stratégiques se doivent de résulter d'un processus local s'appuyant sur la reconsidération de la diversification et des complémentarités intra et inter-locales.

La gestion locale du développement se résume en conséquence comme une mise en œuvre d'un plan local de développement, lequel s'élabore suivant une série des séquences formées de phases d'identification, d'évaluation et d'analyse des situations (*organisationnelle, technique, économique, financière et sociale*), de conception des activités, de leurs réalisation technique, de leur suivi et contrôle. La gestion locale du développement ainsi défini est une démarche de contractualisation entre les divers acteurs intervenant dans le développement

préconisé.<sup>28</sup>

### 2.2.1.3 L'approche du développement

La mise en œuvre du programme de développement local requiert la conscience d'une participation active de la population. Cette idée de participation forme le point de départ d'un développement humain durable en ce sens qu'elle a pour principe la sensibilisation, la mobilisation, l'éducation, l'information et la formation de la population dans le sens de sa responsabilisation à travers le cycle des projets priorités. En d'autres termes, il s'agit de procéder par une orientation système ou une approche systémique tant au niveau des activités économiques, du cadrage institutionnel et de structuration organisationnelle, qu'au plan technique de l'exécution et des suivi des actions.

Cette théorie des systèmes ou principes analytiques des systèmes se doivent de prendre en compte la complexité de la localisation du développement en mettant l'accent sur la dynamique entre les diverses composantes des systèmes d'une part, et entre les aspects paramétriques inhérents aux contraintes de développement d'autre part (axe spatial, axe axiologique, axe systémique, axe technique, axe économique et social, axe institutionnel et organisationnel). De ces principes, une méthodologie se dégage, celle de l'approche globale, multisectorielle, holistique et intégrée considérant le genre ou les diverses parties prenantes aux actions de développement.

L'approche locale du développement est par essence une approche intégrée et endogène. Toutefois, elle ne peut atteindre ses objectifs qui sont ceux de permettre la maturation des idées de projets et l'option de projets jugés prioritaires, que par une vision multisectorielle articulant les éléments endogènes avec les éléments exogènes. L'approche locale de développement ne consiste pas une localisation des ressources naturelles mais à une localisation des activités caractéristiques à la Région ou à la collectivité considérée. Cette théorie de la localisation des activités porte sur trois volets des plus essentiels : les facteurs de production, la demande l'opportunité.

En d'autre termes, dans une perspective de planification du développement local, l'approche se doit d'attacher plus d'importance à ces trois éléments pour mieux appréhender les différents cours des facteurs et d'opportunité ainsi que les coups comparatifs des filières locales liés à la demande tant interne qu'externe.

---

<sup>28</sup>Développement local et incertitudes, par Dr Jules RAZAFIARIJAONA, Maître de conférences des Universités ,2011, page1

Par conséquent, il s'agit d'une approche requérant l'acquisition de la connaissance sur la production, la consommation, les échanges, les prix, les revenus et les investissements permettant par la suite à l'élaboration d'une maquette de développement représentative d'un système avec tous les variables des atouts et contraintes exogènes et endogènes (ressources naturelles, techniques, économiques, sociales et politiques).

Il consiste alors de pouvoir identifier et recenser ces variables et de repérer ceux ayant le plus d'effet d'entraînement sur le système et sur lesquels on devrait baser les décisions relatives au développement local.

Les principes et méthodes de mise en œuvre de programme de développement local se doivent d'éviter l'implantation exclusive de projets nationaux qui ne sont que l'expression d'exécution par les structures décentralisées et les communautés rurales de base des préoccupations de l'Etat et de ses services déconcentrés.

Faute de cadrage réel des besoins prioritaires locaux, ces projets qui n'ont pas acquis l'adhésion consciente locale, ne font qu'exclure la population locale et les communautés de base du processus de priorisation des activités à entreprendre et se transforment en une simple gestion du quotidien se réduisant à la réhabilitation et au saupoudrage. L'approche intégrée et multisectorielle doit primer dans le processus de gestion locale de développement du monde rural afin de permettre la prise en compte des éléments caractéristiques locaux tant sur le plan des potentiels économiques, sociaux, techniques et humains.

L'approche locale du développement ainsi définie implique d'adoption de méthodologie de gestion participative et active de la population concernée et intéressée par le programme. Le processus de planification de la gestion locale du développement local devient non pas une gestion de la transmission de mesures directives et normatives mais un espace de débat social, économique et politiques de divers acteurs de développement pour réajuster à des initiatives nationales dans un cadre de complémentarité surtout lorsqu'il s'agit de promouvoir les filières.

## **2.2.2 Dynamique globale du développement local**

### **2.2.2.1 La dynamique globale du développement local**

L'analyse de la dynamique globale du développement local se caractérise par l'analyse des différents aspects formant une chaîne de relation entre les activités opérationnelles d'amont en aval d'une part, et leur interaction avec les autres chaînes qui en sont en rapport directs ou indirects d'autre part. L'analyse de la dynamique globale du développement local consiste à pénétrer le domaine de l'analyse de filière afin de pouvoir repérer les projets susceptibles de

relancer ou de promouvoir ce développement local dans la mesure où elle prend en compte la capacité des acteurs et le type des activités à initier ou renforcer.

L'approfondissement de cette dynamique globale d'une part, et la caractérisation des éléments locaux d'autre part constituent les deux niveaux de cette analyse de filière nécessaire à l'instrumentation de développement local

Dans un contexte spatial donné, avec ses spécifications sociales, techniques, économiques et politiques, chaque élément forme un élément liée à un autre et qui se compose de sous-systèmes hétérogènes par leur fonction leur technologie et leur localisation. En d'autres termes, l'analyse systématique des filières permet d'instruire les liens existants entre les différents systèmes par rapport à leur fonction technique et aux structures économiques et sociales de la collectivité territoriale intéressée.

Pour appréhender la gestion locale de programme de développement, les filières qui en constituent les éléments caractéristiques se définissent comme étant des ensemble formés chacun par des agents concernés par un produit et par les rapports qu'ils entretiennent. A cela s'identifie le système qui est un ensemble des éléments qui les composent et des relations qu'ils ont entre eux afin de connaître la diversité des structures, des technologies et des cultures locales quant aux formes de production, de circulation et de consommation de biens et services. Cependant, de par cette analyse systémique, les filières s'associent et se dissocient suivant les différents contextes sociaux et politiques, et elles se caractérisent plus par rapport à d'autres types. Ce qui n'est pas pour autant au bénéfice des populations rurales caractérisées par leurs propres logiques d'action.

Cette approche dynamique de l'analyse systémique des filières consiste à pouvoir déterminer les atouts et les contraintes, les degrés d'autonomie et d'alliance, les articulations et les conflits qui peuvent être rencontrés dans la collectivité locale considérée ; l'objet et l'intérêt d'une telle caractérisation sont de permettre la mise en évidence de la localisation du développement préconisée, de définir les mesures à prendre dans le cadre des programmes locaux, de savoir la dynamique de développement extra locale ou exogène dont les effets induits traduisent soit une offre, soit une demande, en adoptant plus que l'approche filière, l'approche intégrée, interactive et systémique.

La gestion de micro ou petits projets de développement au niveau local se doit de relever des acteurs qui connaissent le contexte local tant au niveau social, économique que technique. Ce qui signifie aucunement de mésestimer les grandes orientations prises au niveau national quant aux politiques de développement afin d'avoir une conformité et une cohérence avec les

priorités nationales qui sont déterminées par des soucis d'équilibre Régional.

Il s'agit d'adapter aux conditions locales les objectifs stratégiques nationaux et non point de les régionaliser par le haut pour éviter la non-adhésion et la non-participation de la population locale. Par conséquent, la gestion du développement local a pour fondement la connaissance des indicateurs financiers et des indicateurs économiques afin de pouvoir évaluer les coûts et les bénéfices d'un projet, c'est-à-dire de savoir les intérêts et l'efficacité du projet préconisé quant à ses impacts locaux.

Le rôle de cette démarche consiste à mettre en œuvre une planification du développement local dans le sens de renforcer l'approvisionnement local, de développer les activités d'aval, de rechercher des débouchés. Ce qui signifie qu'il faut parvenir à une situation concurrentielle et à une augmentation de la valeur ajoutée locale en favorisant des activités qui sont complémentaires à d'autres activités. En définitive, il est plus indiqué de former des grappes de projets composant un programme local, traduisant les axes des programmes nationaux.

#### 2.2.2.2 Orientation stratégique du développement local

Il s'agit d'un positionnement stratégique de politique de développement formulé sur le concept des capacités considérant les dimensions humaines des réformes à entreprendre pour extérioriser les libertés d'agir, d'interagir avec les divers acteurs et d'être des structures institutionnelles de développement et dont les grands axes sont étayés ci-après : La tendance contraire qui présente le critère de développement par l'existence d'un développement social, se caractérise par des arguments qui consistent à utiliser l'absorption domestique par la déduction de positionnement en fonction des capacités réelles et potentielles pour les transformer en de nouveaux fonctionnements économiques et sociaux.

Il s'agit de procéder dans de cadre de structuration institutionnelle du développement local (Région et Commune) pour asseoir et relancer le développement économique et social.

En d'autres termes, il s'agit pour l'Etat de Transition de doter les collectivités décentralisées de capacités afin qu'elles se constituent de nouveaux fonctionnements aptes à répondre à leurs intérêts locaux. Ces capacités se créent à partir des capacités réelles et potentielles nationales qui ne sont que le corollaire de leurs ressources humaines et naturelles représentatives des opportunités de réponse à la demande globale et susceptibles de servir d'éléments paramétriques et caractéristiques locaux pour la levée des contraintes de l'offre globale. Pour cet effet, la question de création de marchés financiers intérieurs ouverts aux acteurs tant locaux, nationaux et internationaux s'impose accompagnée de marchés boursiers nationaux par la création monétaire, l'émission de bons de trésor d'une et la cotation en

bourse de certains produits stratégiques.

#### 2.2.2.3 Mesures juridico-institutionnelles

La mise en œuvre de cet ensemble de paramètres de l'approche de développement procède par l'effectivité de la gouvernance décentralisée. Les services techniques déconcentrés de l'Etat constituent les appuis-conseils au renforcement institutionnel des collectivités locales. L'Etat assume les rôles de législateur, de facilitateur et de régulateur des actions de développement.

Le positionnement relève d'une décision stratégique de transformation des capacités réelles et potentielles en capacités pour pouvoir créer de nouveaux fonctionnements aptes à apporter des réponses aux besoins, attentes et intérêts de la Nation. Le plan d'action stratégique s'articule autour des structures institutionnelles décentralisées que l'Etat dote des moyens de sa politique générale tels la sécurisation foncière, l'aménagement du territoire, la création de marchés financiers et boursiers intérieurs sur la base de la structuration des investissements par des plans de gestion de l'exploitation opérationnelles en termes de capacités normatives, réactives, régulatrices et distributives.

#### 2.2.2.4 Les thèmes centraux du développement

Les thèmes centraux du développement local sont: les « gens », la population environnante: ceux qui travaillent, ceux qui ne travaillent pas, les nouveaux installés, les scolaires, les leaders , etc.; les lieux: les terres agricoles, les paysages urbains, les industries, les caractéristiques de l'habitat (regroupé ou dispersé, lieux inoccupés, types d'immeubles, etc.); les pouvoirs en place: politiques, institutionnels, associatifs, privés, les groupes de pressions, les syndicats, etc.; la production par secteurs, les caractéristiques des entreprises, la recherche, le travail et l'activité professionnelle des habitants, les services; –les modes de vie et l'organisation des loisirs sur le territoire, les fêtes, etc.; l'argent : le crédit, les revenus, les patrimoines et leur distribution; l'avenir et les projets locaux.

### **2.2.2 Le développement local au sein du territoire**

#### 2.2.2.1 Le territoire

Le développement local se pose désormais sur des bases territoriales. En ce sens, le développement local durable est le plus souvent défini comme un processus de « diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergie ».

Un territoire se définit soit par une homogénéité physique et géographique, soit par une



identité socio-culturelle, ou encore par une localisation sectorielle et industrielle. Il peut se situer à différentes échelles : le développement international avec des enjeux communautaires; l'échelle nationale et inter-régionale avec des enjeux d'aménagement du territoire et de politiques de l'emploi; l'échelle régionale et infra régionale avec l'enjeu du développement économique et dans sa recherche de cohérence spatiale de l'aménagement; l'échelle locale et infra locale dans une quête de solidarité, de proximité et d'insertion des populations.

On peut donc comprendre le territoire comme un espace organisé à différentes échelles de pertinence qui régulent les processus de décision et d'action. Il est un enjeu de l'action collective qui donne aux entreprises l'accès à des ressources stratégiques.

Le territoire est un facteur de rassemblement, un épïcetre fédérateur du système social. Cet épïcetre s'appuie sur des forces internes simultanément représentées par : l'attractivité du territoire dans le pays, son image interne et externe, ses représentations symboliques en tant que paysage identitaire et espace vécu; la dynamique locale, le soutien des décideurs institutionnels et politiques aux projets et aux initiatives; les ressources techniques, les compétences locales; la coopération entre les acteurs, les solidarités locales, les innovations sociales; la compétitivité et l'accès aux marchés des produits; les activités et les emplois existants ou les situations de chômage; la structure de l'économie locale, les maillages et la coordination industriels, ainsi que la mise en œuvre de conventions.

#### 2.2.2.2 Les acteurs du développement local sur le territoire

Des acteurs peuplent un territoire. Il distingue en ce sens : le groupe initiateur avec porteur de projets, le comité de pilotage, l'équipe diagnostic, le panel d'acteurs, les experts en méthode et formation. L'ensemble de ces acteurs participe, chacun à sa manière, à la mise en œuvre d'une politique économique locale. Il se trouve « placé » et intégré au sein d'une partition d'ensemble qui se compose, autour du ou des porteurs de projet, des acteurs suivants: le domaine économique avec les entreprises, puis les chambres consulaires.

Les atouts des entreprises présentes sont l'alliance dans la concurrence, les services, la demande de sous-traitance, les services centraux puis les services déconcentrés de l'Etat avec les Ministères, l'aménagement du territoire, les préfetures, les secrétaires et les directeurs généraux de leurs services. Leurs atouts sont l'information, la valorisation des connaissances et la communication, les associations de population, clubs et/ou réseaux professionnels, comme contrepoids des lourdeurs institutionnelles. Leur atout, aussi, est de savoir gérer et accompagner l'insertion des structures territoriales: les élus, les mairies, les conseils généraux et régionaux, les comités régionaux et les agences de développement, comme source de

dynamisme, qui se substituent au modèle centralisateur.<sup>29</sup>

### **2.2.3 Le système des acteurs du développement local**

#### **2.2.3.1 La mobilisation des acteurs**

De nombreux débats sur le thème de la coopération nationale et internationale ont mis en évidence un point d'accord sur la notion d'acteur du développement, en ne mettant plus en avant l'outil mais l'acteur, dans le cadre d'un renforcement de l'institution municipale ou d'autres institutions locales. L'outil ne fonctionne que s'il y a un acteur local pour le porter.

A la différence des années 1970-1980, on ne parle plus de projets de schémas directeurs mais de projets d'appui à l'acteur. Bien plus, la plupart des projets actuels de développement n'ont de sens que par référence à des multi-partenariats: l'articulation, la communication et la gestion, le financement, de multiples partenaires sur un même projet.

La sensibilité aux logiques d'acteurs induit désormais une prise en compte particulière de la démocratie locale et des intérêts divergents, un élargissement du système d'acteurs à la négociation avec la société civile et les initiatives privées. Le développement local s'impose alors comme un mouvement de mobilisation.<sup>30</sup> Pierre Tessereinc étudie en ce sens le développement local comme une dynamique d'acteurs, un « processus, une démarche, un mouvement » conduisant à l'action et à la création institutionnelle sur un territoire support ou au travers d'actions de proximité structurées par une économie solidaire.<sup>31</sup>

#### **2.2.3.2 La genèse d'un projet et d'une action de développement local**

Les principes d'actions et les phases de mobilisation des acteurs du développement local, que l'on retrouve généralement dans des projets en situation de crise sont la phase d'initiative. Elle repose sur « l'élément déclencheur » (événement local, dépôt de bilan, décision collective, etc...), repris par un leader social ou politique ou un tissu associatif en réponse à un Etat de crise. Il s'agit d'une étape de revendication identitaire et de formation de réseaux. La deuxième phase est de turbulence ou d'effervescence. Cette effervescence provoque les rapports de force traditionnels. Elle se matérialise par une intégration des savoir-faire acquis et une formalisation des modes de coopération.

On passe à l'institutionnalisation par un projet fédérateur (par exemple : création d'un festival de musique, d'un club ou d'une foire d'entrepreneurs, etc...) et à la professionnalisation du

---

<sup>29</sup> Source : Guide d'action dans la vie locale. IFCAM . Institut de formation du crédit agricole mutuel, Paris, 1987.

<sup>30</sup> Source : Pierre Tessereinc. Politique de développement local, la mobilisation des acteurs, Société Contemporaine, nos. 18/19, CNRS, Paris, 1994.

<sup>31</sup> Source : J. Arocéna, La création d'entreprises, une affaire de réseaux, Ed. La documentation française, Paris, 1987.

projet par, à la fois, le partage des compétences et la coopération entre les acteurs ; le renforcement du partenariat ; la réappropriation par les acteurs clefs ; la création de réseaux institutionnels. Cette étape donne lieu à une modification des rapports de force au sein du système social local. Elle est marquée par la concertation inter-institutionnelle qui légitime les négociations. La troisième phase se caractérise par le foisonnement de projets et d'initiatives qui rendent possible un développement plus soutenu et plus autonome et qui déclenche : l'expression des cultures locales et l'adhésion des partenaires, une régulation conjointe verticale hiérarchique et horizontale entre les acteurs.

Au cours de cette étape se crée une communauté nouvelle pour relever le défi et dont le territoire s'impose comme le support, l'enjeu de l'action collective. Cette mobilisation sur de nouvelles normes est portée par ce que *Jean-Louis Laville* a nommé des « inter-acteurs », relais entre les exigences du monde domestique et celles du monde marchand.

Les élus locaux et régionaux de leur côté passent d'une culture de la délégation à une culture de l'action. Les enjeux du développement local sont alors de produire de nouvelles identités collectives (*Teissereinc*), initiatrices de partenariats et basées sur des impulsions réciproques rendant compte de l'implication des divers partenaires dans la réalisation d'actions collectives.

### 2.2.3.3 Le système stratégique du développement local et la gestion de la complexité

La démarche du développement local correspond à une « politique » du changement. Plusieurs travaux s'attachent en ce sens aux dynamiques d'acteurs, à leur place et à leur autonomie, à la cohérence d'action associée au processus de changement. Toute volonté d'action commune sur un territoire doit être sous-tendue par une vision de la complexité de ce territoire et par une prise en compte stratégique<sup>32</sup> dans le même espace « temps » : la multiplicité des objectifs et la possibilité d'incohérence, ainsi que l'incomplétude des informations de chacun ; l'incertitude des résultats des actions et des évolutions possibles ; la diversité des contraintes territoriales.

Il s'agit donc, selon *Avenier*, de la stratégie du « chemin faisant »<sup>33</sup>, ou encore, selon l'expression de *Christophe Midler*, d'une ingénierie concourante,<sup>34</sup> qui met l'accent sur l'importance des relations récursives entre projets et actions. *Paul Bachelard* évoque à ce propos les marges de manœuvre<sup>35</sup> de l'acteur du développement local dont l'évaluation nous

---

<sup>32</sup>Source :A. Martinet, Management stratégique, Mac Grow Hill, « Le noyau composite d'acteurs stratégiques », Paris, 1984.

<sup>33</sup> Source :M.G. Avenier, Coordinateur. La stratégie du chemin faisant, Paris, Economica, 1997.

<sup>34</sup> Source : C. Midler. L'auto qui n'existait pas. Management des projets de transformations de l'entreprise, interéditions, Paris, 1993.

<sup>35</sup> Source : Paul Bachelard, (sous la direction de), Les acteurs du développement local, L'Harmattan, 1993.

renseigne sur l'évolution du système d'action locale: « La marge de manœuvre est parfois étroite entre la gestion du projet de l'acteur lui même et celle des sous-systèmes avec lesquels il est en relation, dont la principale caractéristique est qu'il change d'Etat en permanence ». Aucun développement local ne ressemble à un autre.

L'étude des concepts théoriques de la décentralisation, de la gouvernance et du développement local nous permet de voir les aspects réels de l'état de la situation et leur manifestation à Madagascar. C'est ainsi que nous allons aborder la deuxième partie de cette étude sur les impacts de la décentralisation et de la gouvernance locale sur le développement de Madagascar.

## **PARTIE II : LES IMPACTS DE LA DECENTRALISATION ET DE LA GOUVERNANCE LOCALE SUR LE DEVELOPPEMENT DE MADAGASCAR**

### **CHAPITRE III : LA DECENTRALISATION, LA GOUVERNANCE LOCALE ET LE DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR**

#### **3.1 Les systèmes politiques et le processus de décentralisation à Madagascar**

Madagascar est une république démocratique. A travers sa dimension politique, la décentralisation traduit un cadre institutionnel et juridique à l'intérieur duquel, la fourniture à l'échelon local de biens collectifs peut s'opérer. La dimension politique de la décentralisation donne ainsi un support institutionnel à sa dimension économique.

##### **3.1.1 Contexte sur la décentralisation**

Selon les dispositions de la loi 93.005 portant orientation générale de la décentralisation, le système décentralisé consiste à créer des instances de prise de décision tant sur le plan politique, économique que social en vue du développement national, Régional et local (article 3 de la loi 93.005). Pour ce faire, il s'agit de déléguer et de transférer des compétences et de responsabilités aux élus locaux.

Le cadre juridico-institutionnel de la décentralisation, disposé par les lois 93.005, 94.001, 94.007 et 94.008 relatives respectivement à l'orientation de politique générale de la décentralisation, aux circonscriptions territoriales décentralisées, à l'organisation, au fonctionnement et attributions des Collectivités (CTD), aux pouvoirs et compétences des Régions et des communes, traduit le processus de décentralisation territoriale qui se doit d'être accompagné d'un processus de décentralisation technique et financière.

##### **3.1.1.1 Le pouvoir exécutif, législatif, judiciaire**

Le Pouvoir exécutif, notamment la Présidence, domine traditionnellement le système politique Malgache. Le Président nomme le Premier Ministre depuis 1995.

Le Parlement est composé de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Sénat. Ce dernier n'a été créé qu'en 2001 et a peu d'influence sur l'élaboration des lois ; d'ailleurs le président nomme un tiers de ses membres.

La Haute Cour constitutionnelle (HCC) est le garant de l'indépendance judiciaire.

##### **3.1.1.2 Les autres acteurs de développement**

Les élites du secteur privé sont en étroite relation avec les élites politiques et sont le moteur principal de l'économie politique de Madagascar. La nature des élites malgaches s'est

modifiée au cours du siècle dernier : il y a eu la classe des familles nobles de l'ethnie merina, puis les « grandes familles » et ensuite les élites du secteur privé. Cette nouvelle classe entrepreneuriale s'est formée au cours de ces deux dernières décennies. Elle tire sa rente surtout d'industries légères. La nouvelle élite entrepreneuriale a joué un rôle clé dans la coalition dominante des gouvernements successifs et continue à jouer dans l'élaboration des décisions publiques, un rôle plus important que la société civile ou l'armée.

Le changement de l'origine des rentes pourrait pousser les grandes familles à s'allier avec les familles merina qui dominaient naguère les marchés d'Antananarivo. Il semble que ce soit actuellement ce qui se passe pour les familles engagées dans l'exploitation et le négoce du bois de rose dans la Région de Sava.

L'armée malgache peut être considérée comme un partenaire crucial des réseaux politiques mais pas comme un acteur principal des changements. Plutôt que dominant l'Etat comme dans d'autres pays africains, les militaires peuvent être la source de changements de coalitions.

La société civile malgache a peu de capacité à exiger des réformes et une plus grande efficacité du développement. Les organisations non gouvernementales (ONG) sont les éléments les plus forts de la société civile. Si elles sont souvent d'efficaces prestataires de service, elles peuvent être politisées et ont parfois un sens limité de leur responsabilité à l'égard de la population.

Les Églises sont l'élément le plus influent de la société civile. Elles jouent un rôle politique important. Leurs réseaux sont plus efficaces que les autres coalitions non-ONG et sont parmi les principaux défenseurs de la société civile.

Les donateurs jouent inévitablement un rôle de soutien des réseaux au pouvoir. Les donateurs et les diplomates occidentaux soutiennent généralement les gouvernements qui promeuvent les réformes favorisant le développement économique et le secteur privé, la modernisation du rôle de l'Etat, la transparence des Ministères, la lutte contre la corruption et le développement de capacité de l'administration.

### ***3.1.2 Le processus de la décentralisation à Madagascar***

L'histoire de la République Malgache est marquée des rythmes de la décentralisation qui n'est pas linéaire et elle peut être divisée en plusieurs épisodes.

### 3.1.2.1 La décentralisation avant l'indépendance et sous la Première République

#### **La décentralisation avant l'indépendance :**

Avant l'indépendance, plusieurs collectivités qui pouvaient prétendre à l'appellation de « collectivité territoriale » coexistent sur le territoire de l'Etat Malgache. La constitution du 29 avril 1959 précisa que les collectivités décentralisées sont les Provinces et les Communes. L'exposé des motifs de l'*Ordonnance 60.085 du 24 août 1960* sur l'organisation communale à Madagascar considère la commune comme une cellule démocratique de base où le peuple est appelé à gérer d'une manière effective et directe ses propres affaires. Mais d'autres collectivités du même type pouvaient être créées par arrêté du Haut-Commissaire (ou par arrêté du chef de Province, sous certaines conditions) : il s'agissait des « circonscriptions autonomes », des « collectivités autochtones rurales » (C.A.R.), des « collectivités rurales autochtones modernisées (C.R.A.M.), des groupements des collectivités (arrêté du 21 novembre 1955). Le système colonial était basé sur un découpage territorial comprenant des Provinces, des CAR au nombre de 35, des Communes rurales de plein exercice, des communes urbaines. A la veille de l'indépendance, Madagascar comptait 26 communes urbaines, dont 5 de plein exercice, et 237 communes rurales.

#### **La décentralisation sous la Première République :**

Après l'indépendance de Madagascar en 1960, la 1ère République (1960-1972) est restée très liée à la France, ancienne puissance coloniale et a gardé avec elle des liens privilégiés.

La Première République en avait ensuite fait l'accessoire des communes rurales, orientés surtout vers les travaux au ras du sol (*Ordonnance n° 62-004 du 24 juillet 1962* fixant les attributions, la responsabilité et les pouvoirs du fokonolona, complétée et précisée par une circulaire ministérielle du 11 mars 1968, *J.O* du 4 mai 1968 p.39). La 1ère République a donc adopté un système basé sur une décentralisation à deux niveaux : Les Provinces (au nombre de 6) avec une Assemblée provinciale élue et dotées d'un budget provincial ; Les Communes dont 734 rurales et 44 urbaines. Déjà à l'époque, les circonscriptions administratives ou niveau de déconcentration ne correspondait pas au niveau de décentralisation : Provinces (6), Préfectures (18), Sous-Préfectures (91), Arrondissements (44) Cantons (695). De la 1ère République, les six provinces disposent d'un budget, voté par le Conseil Provincial et dont les recettes sont constituées par les produits des impôts et taxes dont la capitation et des subventions du budget général de l'Etat ; les Communes étaient sous la tutelle administrative du Ministère de l'Intérieur et la tutelle financière du Ministère des Finances.

10.498 Fokonolona et 1150 Firaisampokonolona ont pu être mis en place de 1973 à 1975. Malgré les aspirations et les réclamations légitimes à la décentralisation, on a gardé un système centralisé administratif, politique, culturel et économique.

### 3.1.2.2 La décentralisation de la Seconde République :

La Seconde République, fondée en 16 juin 1975 fait place à la révolution socialiste. A cet effet, la constitution du 31 décembre 1975 précise que « La République Démocratique de Madagascar est un Etat unitaire et décentralisée, garantit et favorise l'exercice par les collectivités territoriales des activités et fonctions concourant au développement de la Nation». De ces principes, découle la promulgation 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, qui consacre l'effectivité du système. La Seconde République a instauré un découpage territorial à quatre niveaux. La collectivité décentralisée de base était le « Fokontany » (15 000 dans tout Madagascar). Plusieurs « Fokontany » voisins, ayant des intérêts communs ou complémentaires, formaient par leur association un « Firaisampokontany » (1.250 dans tout Madagascar). Leur regroupement avec d'autres « Firaisampokontany » constituaient le « Fivondronampokontany » (111 dans tout Madagascar). Plusieurs « Fivondronampokontany » réunis formaient le « Faritany » (équivalent de l'ancienne province). Chaque niveau de décentralisation était doté d'un organe délibérant et d'un organe exécutif. La Collectivité Territoriale Décentralisée supérieure exerce une tutelle directe sur le niveau inférieur et l'ensemble se trouve sous la tutelle administrative du Ministère de l'Intérieur et la tutelle financière du Ministère des Finances.

### 3.1.2.3 La décentralisation de la troisième République :

#### **La constitution de 1992**

L'événement de 1991 a tout changé le concept de la décentralisation. Dès le début, la Troisième République a voulu marquer sa volonté de s'engager sur la voie de la décentralisation. La Constitution initiale de 1992 avait posé le principe de la mise en place d'une décentralisation effective. La décentralisation sous la Troisième République a été caractérisée par une certaine instabilité juridique. Au départ, la Constitution avait prévu une décentralisation à trois niveaux avec les Régions, les Départements et les Communes. La constitution de la Troisième République a été rédigée en 1992 et révisée en 1995, 1998 et 2007, et elle a engagé Madagascar dans le chemin de l'économie de marché. En fait, les principaux textes sur la décentralisation, à part celui portant orientation générale, la *Loi n° 93-005 du 28 janvier 1994*, n'ont été promulgués qu'en 1995. La *Loi N° 94-007* relative aux



pouvoirs, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées a été promulguée le 26 avril 1995.

C'était pendant les trois périodes de la Troisième République que la Décentralisation a connu le plus de changement mais aussi de valse – hésitation. En effet, la 1ère période a apporté des mutations profondes : suppression de tutelle de l'Etat sur les CTD ; suppression des Provinces au profit des Régions ; mise en place de 3 niveaux de Décentralisation : Région, Département et Communes. Seules les Communes ont été mises en place. Les Régions et les Départements étaient restés au stade de textes.

### **La Constitution de 1998**

Le texte de la Constitution révisée de la République de Madagascar de 1998 dans son Article 126 dispose que : « Les provinces autonomes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique ainsi que de l'autonomie administrative et financière. La 2ème période a été caractérisée par le retour des Provinces devenues cette fois ci autonomes. Mais c'était aussi pendant cette période que les communes ont le plus avancé. Le rattachement de la Décentralisation au Ministère du Budget a permis de renforcer les ressources des CTD (réactualisation des barèmes, à l'attribution de la totalité des impôts fonciers aux Communes, accélération des traitements des dossiers....).

Les provinces autonomes organisées en collectivités territoriales décentralisées comprennent des Régions et des communes qui sont dotées chacune d'un organe délibérant et d'un organe exécutif. Des lois et décrets sont promulgués dont la *Loi organique n° 2000-016 du 29 août 2000* déterminant le cadre de la gestion des propres affaires des Provinces autonomes, ainsi que le *Décret n° 2000-668 du 29 août 2000* relatif à la mise en place initiale du Bureau du Conseil Provincial et du Conseil de Gouvernorat de la Province autonome.

### **La décentralisation de 2002**

Le nouveau régime issu de la crise de 2002 a arrêté le processus d'autonomisation des provinces. L'accent a été davantage mis sur la mise en place des Régions qui sont à la fois collectivités décentralisées et circonscriptions administratives depuis 2004 et on a surtout constaté un mouvement de déconcentration de l'administration avec la mise sous l'autorité du Chef de Région des services techniques déconcentrés et la création dans beaucoup de Ministères de directions Régionales (santé, éducation, agriculture, etc.).

La *Loi n° 2004- 001 du 17 juin 2004* relative aux Région a été promulguée. Les compétences des Régions en tant que collectivités décentralisées sont essentiellement des fonctions de planification Régionale et d'aménagement du territoire et de suivi évaluation. Les raisons sont

entre autres ; la réduction du nombre de niveau de la décentralisation à deux : un niveau d'exécution et un niveau de coordination permet de clarifier les rôles et attributions de chaque niveau marqué cette période ; l'implication directe et de plus en plus nombreuse des ONG et de la société civile dans l'appui technique et financier des CTD. En 2007-2008, on vit sous la troisième république, Constitution 2007. Celle-ci abolit les provinces et renforce les fokontany. La révision constitutionnelle du 4 avril 2007 s'est traduite par un retour à un Etat décentralisé avec cette fois-ci deux niveaux : la Région et la commune. Et pour la première fois dans l'histoire du pays, la réalisation d'élections Régionales, le 16 Mars 2008.

On note que, depuis 2007, il y a une volonté d'accorder une plus grande importance aux Fokontany (cellule communautaire de base) sans que ceux-ci soient indiqués comme un niveau de décentralisation. Puis, tout a été mis en attente (stand-by) avec la révolution orange de 2009, jusqu'à ce projet de *Loi 2014/018*.

#### *3.1.2.4 La Vision et la politique ministérielle depuis 2013 :*

Actuellement selon la nouvelle Constitution, le découpage territorial de la IVème république est de 3 niveaux de collectivités : Provinces, Régions, Communes. La IVe République a été adoptée par referendum le 17 novembre 2010 et n'a pas été analysée par cette étude car trop récente. Le Décret N° 2011-0040 institue la Commission de révision des textes sur la décentralisation et fixant ses attributions.

Les acquis de la décentralisation, depuis son instauration, s'articulent autour du Renforcement des capacités des 22 Régions (Collectivité Territoriale décentralisée), les 119 Districts (circonscription administrative), les Arrondissements, les 1549 Communes dont 72 Communes Urbaines (Collectivité Territoriale Décentralisée) et les 17987 Fokontany (subdivision administrative). 1.400 Communes ont été dotées en documents et imprimés officiels à usage courant (Budget, Compte administratif, Livre journal, Quittance, Comptabilité des matières...); le processus fiscalité locale mis en œuvre au niveau des 150 Communes sélectionnées. Actuellement selon la nouvelle Constitution de la IVème république, le découpage territorial de la IVème république est de 3 niveaux de collectivités : Provinces, Régions, Communes.

#### *3.1.2.5 Les Etablissements Publics Administratifs (EPA)*

A Madagascar, le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation a entrepris un certain nombre de réformes avec l'adoption de nouvelles lois en juillet 2014 qui doivent être à présent déclinées en décrets d'application. Pour mettre en œuvre sa politique, des Etablissements Publics Administratifs (EPA) sont mis à sa disposition, à savoir l'Office National de

Concertation sur la Décentralisation (ONCD), le Fonds de développement Local (FDL) dont le rôle est d'allouer des subventions d'investissement aux communes retenues selon certains critères d'éligibilité, l'Institut National de Décentralisation et Développement Local (INDDL) dont le rôle est de dispenser des formations initiales et continues aux cadres territoriaux et d'amorcer la réforme sur la mise en place de la fonction publique territoriale tel qu'énoncé dans les nouveaux textes de lois adoptés. L'adoption, en 2005, de la Lettre de Politique sur la Décentralisation et la Déconcentration (LP2D), et en 2006 le Programme National de Décentralisation et de Déconcentration (PN2D) considéré comme la traduction opérationnelle de la LP2D, n'a fait que confirmer cette volonté.

**Tableau 1:** Processus de la décentralisation à Madagascar

Période	CTD	STD
Le système colonial	-06 Provinces, -35 CAR Collectivités autochtones rurales (CAR); 25 Communes urbaines ;237 Communes rurales, -création des Collectivités rurales autochtones modernisées (CRAM);	
La 1ère République basé sur une décentralisation à 2 niveaux	-Les Provinces (6) -Les Communes dont 734 rurales et 44 urbaines.	-Préfectures (18) -Sous Préfectures (91) -Arrondissements (44) -Cantons (695)
La 2ème République, la décentralisation à 4 niveaux	-6 Provinces ou Faritany (groupes de Fivondronampokontany) -111 Sous préfectures ou Fivondronampokontany (groupes de Firaisampokontany) - environ 1.250 Communes Firaisampokontany (groupe de Fokontany) - environ 15.000 Fokontany (quartiers ; CTD de base)	
La 3ème République 1, la décentralisation à 3 niveaux	- 28 Régions - 111 Département -1392 Communes Seules les Communes sont mise en place	-6 Provinces -18 Préfectures -111 Sous Préfectures -Arrondissement -15000 Fokontany
La 3ème République II, la décentralisation à 3 niveaux	- 6 Provinces autonomes - 28 Régions -1557 Communes	-6 Provinces -18 Préfectures -111 Sous Préfectures -Arrondissement -17000 Fokontany
La 3ème République III, la décentralisation à 2 niveaux	- 22 Régions -1557 Communes	-6 Provinces -22 Régions -119 Districts -Arrondissement -17533 Fokontany
La 4ème République, la décentralisation à 3 niveaux	- 1 Ministère de la Décentralisation - 06 Provinces -22 Régions -1549 Communes (dont 72 Communes Urbaines)	-22 Régions -119 Districts -Arrondissement -17987 Fokontany

Source : Direction de la programmation, du suivi et évaluation, Ministère de la décentralisation 2013, compilation des données de l'analyse bibliographique

## 3.2 Le développement à Madagascar

### 3.2.1 Structuration démographique

Selon les chiffres donnés par la Banque Centrale en 1991, le nombre de la population s'élevait à 11.754.000 habitants. En 1997, le nombre de la population est 13 872 000 habitants, soit une augmentation de 2.118.000 habitants en l'espace de six ans.

**Tableau 2** : Situation de la population 2008-2013

Région /Province	Superficie en km <sup>2</sup>	Population 2008	Densité hab/km <sup>2</sup>	Population 2009	Densité hab/km <sup>2</sup>	Population 2010	Densité hab/km <sup>2</sup>	Population 2013	Densité hab/km <sup>2</sup>
AlaotraMangoro	27 277	974 391	35,72	921 722	33,79	947 162	34,72	973 216	<b>35,68</b>
Atsinanana	22 133	1 239 783	56,02	1 140 301	51,52	1 171 773	52,94	1 204 006	<b>54,40</b>
Analanjirifo	21 831	955 577	43,77	928 921	42,55	954 559	43,73	980 817	<b>44,93</b>
Province Toamasina	71 241	3 169 751	44,49	2 990 944	41,98	3 073 494	43,14	3 158 039	44,33
Amoron'i Mania	16 497	770 680	46,72	641 661	38,90	659 371	39,97	677 508	<b>41,07</b>
AtsimoAtsinanana	16 565	690 919	41,71	806 490	48,69	828 749	50,03	851 545	<b>51,41</b>
Haute Matsiatra	20 926	1 255 261	59,98	1 076 140	51,43	1 105 841	52,84	1 136 260	<b>54,30</b>
Ihorombe	26 098	210 550	8,07	280 263	10,74	287 998	11,04	295 920	<b>11,34</b>
VatovavyFitovinany	20 724	1 220 696	58,90	1 271 121	61,34	1 306 204	63,03	1 342 135	<b>64,76</b>
Province Fianarantsoa	100 810	4 148 106	41,15	4 075 675	40,43	4 188 163	41,55	4 303 368	42,69
Analamanga	17 333	2 704 250	156,02	3 005 188	173,38	3 088 131	178,17	3 173 077	<b>183,07</b>
Bongolava	17 896	361 436	20,20	410 439	22,93	421 768	23,57	433 369	<b>24,22</b>
Vakinankaratra	17 841	1 759 321	98,61	1 618 277	90,70	1 662 941	93,21	1 708 685	<b>95,77</b>
Itasy	6 551	711 522	108,61	657 641	100,39	675 792	103,16	694 381	<b>106,00</b>
Province Antananarivo	59 621	5 536 529	92,86	5 691 545	95,46	5 848 632	98,10	6 009 512	100,80
Menabe	49 206	432 549	8,79	531 358	10,80	546 024	11,10	561 043	<b>11</b>
Androy	18 727	527 207	28,15	658 627	35,17	676 805	36,14	695 423	<b>37</b>
Anosy	29 642	602 209	20,32	602 874	20,34	619 513	20,90	636 554	<b>21</b>
AtsimoAndrefana	66 728	1 127 184	16,89	1 181 648	17,71	1 214 262	18,20	1 247 663	<b>19</b>
Province Toliara	164 303	2 689 149	16,37	2 974 507	18,10	3 056 604	18,60	3 140 683	19,12
Betsiboka	29 565	261 614	8,85	263 405	8,91	270 675	9,16	278 120	<b>9</b>
Boeny	30 305	601 890	19,86	717 623	23,68	737 430	24,33	757 714	<b>25</b>
Sofia	51 215	1 042 272	20,35	1 119 083	21,85	1 149 970	22,45	1 181 603	<b>23</b>
Melaky	40 882	194 471	4,76	259 880	6,36	267 053	6,53	274 399	<b>7</b>
Province Mahajanga	151 967	2 100 247	13,82	2 359 991	15,53	2 425 128	15,96	2 491 836	16,40
Diana	20 139	537 197	26,67	628 194	31,19	645 532	32,05	663 289	<b>33</b>
SAVA	23 736	890 534	37,52	880 170	37,08	904 463	38,11	929 342	<b>39</b>
Province Antsiranana	43 875	1 427 731	32,54	1 508 364	34,38	1 549 995	35,33	1 592 631	36,30
<b>MADAGASCAR</b>	<b>591 817</b>	<b>19 071 513</b>	<b>32,23</b>	<b>19 601 026</b>	<b>33,12</b>	<b>20 142 016</b>	<b>34,03</b>	<b>20 696 069</b>	<b>34,97</b>

Source : INSTAT 2013 et traitement SIG

Madagascar compte en 2008 près de 20 millions d'habitants, selon le recensement administratif fait par chaque commune, et enregistre un taux de croissance démographique de l'ordre de 3,4% par an entre 1993 et 2013. Par rapport à la projection effectuée par l'INSTAT, ce chiffre est à 4% près. Sa répartition sur l'ensemble du territoire montre une relative

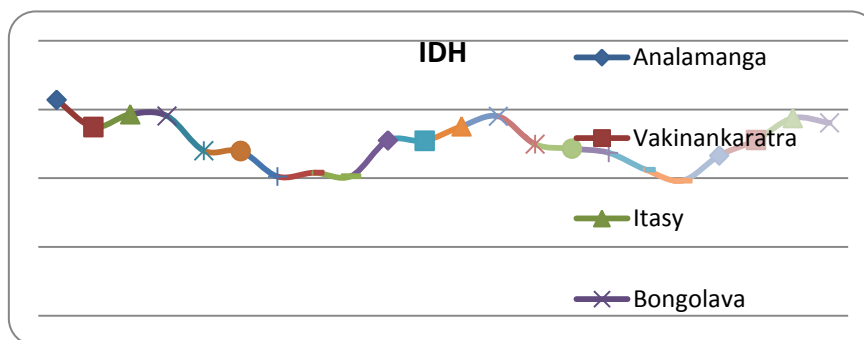
prépondérance des habitants dans les hauts plateaux et la partie Est de Madagascar. La population malagasy est majoritairement jeune. Cette population se structure comme suit : 44 % ont moins de 15 ans ; 53 % ont entre 15 et 64 ans et 3 % ont 65 ans<sup>36</sup>. La population rurale représente 72% de la population Malgache et la population urbaine 28%<sup>37</sup>. Cette population urbaine est caractérisée par une forte concentration dans la capitale (6%), la population des grands centres urbains étant de 3,9% et enfin celle des centres urbains secondaires de 2,1%. La Région Analamanga est la plus peuplée avec 183 habitant/km<sup>2</sup>.

### **3.2.2 Recul de développement humain**

Entre 2003 et 2008, le pays a enregistré des progrès significatifs en termes de développement humain ; l'IDH a enregistré une hausse en passant de 0,505 en 2003 à 0,571 en 2008<sup>38</sup>. Mais suite aux événements traversés par le pays depuis l'année 2009, et notamment aux conséquences néfastes de la fermeture d'un grand nombre d'entreprises, à la suspension des financements des Partenaires Techniques et Financiers bloquant la mise en œuvre des projets de développement, l'IDH de Madagascar a chuté à 0,481 en 2010.

Le Pays a connu davantage un recul en matière de développement humain se plaçant au rang 151<sup>e</sup> sur 187 pays. Ce recul est attribué à la baisse effective du revenu par tête en parité de pouvoir d'achat, qui est passé à 824 USD en 2011 contre 1.450,7 USD en 2008.. En 2011, les disparités entre les Régions en matière de développement humain demeuraient encore réelles. Onze (11) Régions ont eu un niveau supérieur à la moyenne de 0,500 dont Analamanga se distinguant avec un IDH supérieur à 0,600 ; mais l'on signale que l'IDH de la Région Androy était seulement de 0,393.

**Graphe 1 : IDH des Régions en 2011**



<sup>36</sup>Source : INSTAT, 2013

<sup>37</sup>Source : INSTAT, 2013

<sup>38</sup>Source : INSTAT, 2013

### **3.2.3 Aperçu historique de la réalisation des différents plans nationaux de développement économique et social de Madagascar.**

L'approche aménagement du territoire figurait parmi les préoccupations majeures des planifications réalisées depuis l'indépendance jusqu'à nos jours

#### **3.2.3.1 Les plans avant l'indépendance et sous la Première République :**

##### **+ Le plan décennal de 1947-1957:**

Pour Madagascar, le premier plan 1947-1953 entra en application en 1950 mais fut interrompu en 1952 à cause d'une répartition mal équilibrée des ressources entre les infrastructures et la production. Le plan quadriennal de 1953-57 lui succéda et fut mené à son terme. Un troisième plan, 1958-1962 prit la suite mais il lui fut substitué un programme triennal, afin de revenir à la notion de convergence des efforts sur les zones définies dites « intégrées ».

Ce dernier plan avait été financé à hauteur de 57 milliards de Francs CFA. Le Gouvernement français se proposait de le financer à hauteur de 29.5 milliards de Francs CFA, le reste avait été accordé sous forme de crédits. Les accents ont été mis sur l'amélioration des moyens de communication : 68.4% des crédits alloués avaient été injectés dans l'amélioration de ce secteur, 13.3% pour le secteur production dont l'agriculture et 18.3% à l'équipement social<sup>39</sup>.

##### **+ De 1960-1972, le temps du néocolonialisme:**

Madagascar avait eu son « indépendance, » pourtant rien n'avait semblé changer. Le Pouvoir était toujours encadré par des « conseillers étrangers. ». La politique économique a été basée sur le développement de l'agriculture, de celui des industries d'import de substitution et des infrastructures de base. Le principal leitmotiv a été l'autosuffisance alimentaire. Ce fut également la période de construction des grands axes routiers (entre Antananarivo et Mahajanga...). Le Plan Quinquennal 1964–1968 a prévu des opérations de mise en valeur à travers l'exploitation des grands périmètres et des grands aménagements agricoles et de grands travaux d'infrastructures.

L'Aménagement du territoire consistait à gérer les villes au moyen de plans d'urbanisme et à réaliser quelques projets de développement d'aménagement Régional à vocation essentiellement agricole. De 1960 à 1972, la politique économique a été basée sur le développement de l'agriculture, de celui des industries d'import de substitution et des infrastructures de base. La période a été marquée par l'interventionnisme limité de l'Etat, surtout dans le circuit de commerce et de distribution.

---

<sup>39</sup> Source : Ministère de la Décentralisation ; 2012

### 3.2.3.2 Les plans de la Seconde République :

#### La période allant de 1972 à 1975 :

C'était une période transitoire où les structures de base (fokonolona, vatoeka...) se sont vues attribuer des responsabilités économiques plus élargies à l'instar de la collecte des ristournes. Ainsi, c'était la période de la maîtrise populaire du développement.

#### La planification socialiste de 1975 à 1992 : une stratégie spatiale mise en échec :

C'était la période de l'orientation socialiste avec la vague de nationalisation et la création des entreprises publiques. La base de la société Malgache est le socialisme comme il a été défini dans la charte. Décentralisation du pouvoir - de l'avoir - du savoir - du savoir-faire et du faire-savoir. C'est à cette époque qu'ont été révisés les Accords de coopération avec la France. Elle a permis au départ d'atténuer relativement les disparités territoriales en matière d'accessibilité aux services de base mais s'est traduite par la dégradation des services et des infrastructures. Vers la fin des années 1970, en 1977 plus précisément, Madagascar semblait avoir atteint un certain équilibre dans ses balances commerciales. Cette politique a permis le développement de nouvelles infrastructures - la construction de nouveaux centres universitaires dans les Faritany ou CUR. C'étaient de grands projets forts louables qui devaient porter ses fruits à long terme.

On perçoit une nette dépréciation du PIB (Produit Intérieur Brut) par habitant depuis l'indépendance. Le plafond a été atteint en 1972 et depuis, tout semble s'écrouler. A cette date, le PIB était évalué à 250.000 Fmg (base 1984). Tous ses indicateurs économiques sont en rouge : balance commerciale déficitaire, prédominance du secteur agricole. Dans ces années difficiles, l'augmentation du PIB passe de 8.6% en 1980 à 1.8% en 1981<sup>40</sup>. Le gouvernement a dû se plier et négocier auprès de la Banque Mondiale (BM) et du Fonds Monétaire International (FMI). Cette période est marquée par la mise en œuvre des premiers programmes de lutte contre la pauvreté (dimensions sociales de l'ajustement); fin des années 80 : filets de sécurité, fonds sociaux, afin d'atténuer les effets pervers de l'ajustement structurel mais résultats très limités.

### 3.2.3.3 Le désengagement de l'Etat de la troisième République

#### De 1993 à 1995 : le dur apprentissage de la démocratie :

Une transition de près de deux ans (Fin 1991-début 1993) va aboutir à la mise en place de la troisième République. De 1993 à 1995 s'est déroulée la période de début du processus de désengagement de l'Etat du secteur des entreprises publiques, de l'avènement du libéralisme

---

<sup>40</sup> Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

économique pour ne citer que l'adoption du libre flottement de la monnaie locale, la création d'un marché de change (le marché interbancaire des devises) et la levée des dispositions contingentaires. Au tout début de la PAS (année 80 - début 90), le Fmg a été dévalué.

C'était l'Etat qui prenait des mesures afin de garantir la convertibilité de la monnaie malgache. Pourtant en avril 1994, le gouvernement a décidé de faire flotter le Fmg : c'est le Marché Inter-bancaire de Devise (MID) qui va déterminer le prix du Fmg. L'Etat n'interviendra plus. C'était l'expression pleine de la libéralisation. C'était une politique risquée car Madagascar venait de sortir d'une assez longue période de crise. En 1994, c'était aussi l'adoption Plan National d'Action pour le Redressement Social (PNARS) et du Plan National d'Action pour le Développement Social (PNADS) proposé au Sommet Mondial pour le Développement Social de Copenhague.

Mais ces Plans étaient trop centrés sur les aspects sectoriels. C'était l'époque de la recherche de sources de financement autres que traditionnelles (financements parallèles) et de la mise en place des filets de sécurité en faveur des couches de la société les plus défavorisées. La période comprise entre 1996 et 1999 correspond à celle marquée par la poursuite du libéralisme économique soutenu par des réformes institutionnelles et organisationnelles (loi 96-011 portant désengagement de l'Etat des entreprises du secteur public). Les Régions et les Départements sont pressentis prendre le relais des Fivondronampokontany et des Firaisampokontany. La décentralisation devait être un remède à l'injustice spatiale et non le contraire.

#### La période comprise entre 1996 et 1999

Correspond à celle marquée par la poursuite du libéralisme économique soutenu par des réformes institutionnelles et organisationnelles (loi 96-011 portant désengagement de l'Etat des entreprises du secteur public, recours aux instruments indirects de régulation monétaire), l'amélioration du climat des affaires (réformes institutionnelles dont celle de la justice...) et le raffermissement de la lutte contre la pauvreté. Que l'on parle de DCPE ou Document Cadre de Politique Economique de DSRP Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, il ne faut pas se leurrer, ce ne sont que les variantes de l'Ajustement Structurel initié au début des années 80 par le FMI et la BM. Le DSRP, ce n'est qu'une suite logique des actions entreprises par l'Etat. En fait, le DSRP ou Document Cadre de Stratégie de Réduction de la Pauvreté replonge les Malgaches dans son passé. Il fait l'Etat des lieux des actions entreprises jusque-là et émet des directives quant à ce que devraient être les actions à faire dans le futur proche et au-delà, les aménagements pérennes.



#### A partir de l'an 2000 et la Période du Madagascar Action Plan (MAP)

A partir de l'an 2000, sous l'empire de lutte contre la pauvreté, l'approche aménagement du territoire se met en place dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration, renforcé par la mise en place des Régions et l'élaboration du Madagascar Action Plan (MAP). De 2000 à 2006, on a assisté à la fin de la période d'ajustement structurel et à l'avènement du processus « Initiative pour les pays pauvres très endettés » (IPPTE) et « Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté » (DSRP), lequel s'est soldé par l'atteinte du point d'achèvement en octobre 2004. Parallèlement, la politique de stabilisation macroéconomique soutenue par le FMI a été poursuivie FRPC (facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance) du Fonds Monétaire International. L'accent a été mis sur la réforme de la gestion des finances publiques, le renforcement des corps de contrôle, la gouvernance et la transparence à tous les niveaux (mise en place d'un nouveau code de passation des marchés publics. 2007 et 2008 constituent la période du « Madagascar action plan » (MAP), un plan d'action pour 5 ans (2007 – 2012). Le MAP constitue un document de stratégie d'aide à la réduction de la pauvreté pour la Banque Mondiale à Madagascar. Résultat : selon le rapport *Doing Business 2009* (DB 2009). Madagascar se trouve à la 144<sup>ème</sup> place, progressant ainsi de sept places par rapport à l'édition précédente de ce rapport, qui avait placé la Grande Ile à la 151<sup>ème</sup> place. Cette progression fait suite à des réformes entreprises par Madagascar dans quatre domaines : la création d'entreprise, l'enregistrement de propriété, le paiement d'impôts et taxes ainsi que le commerce transfrontalier.

#### La période de 2009-2015, le PND :

Au cours des dernières années, la situation a été marquée par une dynamique de croissance positive imputable aux initiatives de développement jusqu'en 2008. La croissance économique est passée de 4.6% en 2004 à 6.3% en 2007 et, à 7.1% en 2008<sup>41</sup>. L'on note que la crise a entraîné une rupture des relations officielles avec la plupart des Partenaires Technique et Financiers (PTF). Les appuis budgétaires des sources externes n'ont pas repris et des projets de développement ont été encore suspendus. Depuis 2014 ; l'arrivée au pouvoir du nouveau Président avait mis en place le Plan National de Développement pour une durée de 5 ans.

---

<sup>41</sup>Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

### **3.2.4 La situation économique de Madagascar**

#### **3.2.4.1 Légères reprises de la croissance économique :**

Depuis les années 1970 jusqu'au milieu des années 1990 la situation économique a relativement stagné, la croissance économique n'a été qu'en moyenne à hauteur de 0,5% seulement, alors que la croissance démographique a oscillé autour de 2,8% par an au cours de cette période. Madagascar est sans doute classé parmi les pays les plus pauvres du monde et la situation ne cesse de s'y dégrader : le PNB/habitant est passé de 1 289 \$ en 1980 à 912 \$ en 2009 et à une estimation de 900 \$<sup>42</sup>. Après la crise de l'année 2002, Madagascar s'est lancé dans un large programme ambitieux de transformation ayant permis d'améliorer l'état de situation des indicateurs sociaux, économiques et de gouvernance. Au cours de la période 2003 à 2008, la croissance réelle de Madagascar a progressé, atteignant un taux moyen annuel de 5,7% entre 2003 et 2007. La pauvreté avait baissé, passant de 80% en 2002 à 65% en 2008, et concernait surtout les zones rurales. La croissance économique est passée de 4,6% en 2004 à 6,3% en 2007 et, à 7,1% en 2008<sup>43</sup>. De 2004 à 2008, des progrès ont été constatés en matière de lutte contre la pauvreté. Combinés avec l'ouverture du pays aux investisseurs étrangers, les efforts entrepris portaient leurs fruits par la concrétisation d'une croissance substantielle à moyen terme. Cette période a été caractérisée par : Une croissance économique réelle positive et performante ; un accroissement effectif des investissements bruts ; une relative stabilité de l'inflation ; un environnement économique global plus favorable, marqué notamment par l'amélioration de l'indice de perception de la corruption ; une amélioration du Climat des Investissements, du fait que la Grande île fait partie des 30 économies dans le monde ayant le plus facilité la pratique des affaires pour les entrepreneurs locaux ; un net accroissement des flux des Investissements Directs Etrangers (IDE). A la fin de l'année 2008, les perspectives économiques étaient bonnes avec un taux de croissance supérieur à 7,0%, suite aux réformes économiques mises en œuvre au cours des années précédentes. La situation a été marquée par une dynamique de croissance positive imputable aux initiatives de développement jusqu'en 2008. La proportion de la population vivant en dessous du seuil de la pauvreté est passée de 72,1% en 2004 à 65,4% en 2008<sup>44</sup>.

En 2009, la situation s'est détériorée en raison du double impact de la crise financière mondiale et de la crise politique interne. La proportion de la population vivant en dessous du

---

<sup>42</sup>Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

<sup>43</sup>Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

<sup>44</sup>Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

seuil de la pauvreté est de 76.5% en 2010. En 2010, l'économie a enregistré une légère amélioration par rapport à l'année 2009 avec un taux de croissance de 0.4%<sup>45</sup>. Toutefois la crise sociopolitique de l'année 2009 associée à la récession économique mondiale a engendré une désorganisation économique et sociale aboutissant à un basculement de la croissance à -4.1%.

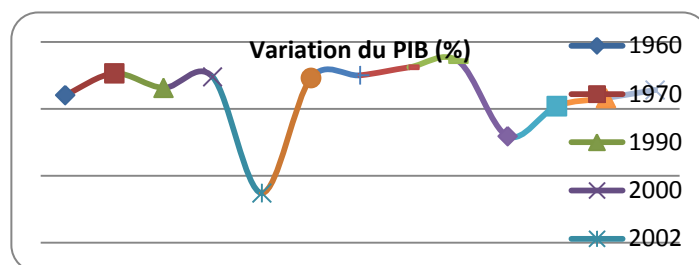
En 2012, avec un taux avoisinant 1,6%, l'économie Malgache a été marquée par un frémissement de relance à travers une légère reprise des activités économiques par une redynamisation de la relance à travers une légère reprise des activités économiques par rapport à l'année 2010. En effet, le taux de croissance du PIB a été légèrement positif de 1,6% contre 1% en 2011, 0,4% en 2010, le recul de -4,1% en 2009, et 7,1% en 2008<sup>46</sup>. La situation s'est nettement améliorée dans le secteur secondaire suivi d'un timide frémissement du secteur primaire par rapport aux années 2010 et 2009. Toutefois, la croissance est restée toujours très fragile et vulnérable.

En 2013, la prévision est une croissance de 2,8%. On a constaté que la crise sociopolitique a affecté sérieusement le secteur privé, et a handicapé particulièrement la relance des investissements et de la production, ainsi que les conditions de l'emploi.

**Tableau 3 : Evolution de la croissance économique**

	1970-1990	2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Taux de croissance en %	0,5	5,7	6,3	7,1	-4,1	0,4	1	1,6	2,8

**Graphe 2 : Evolution de la croissance économique**



Sources : INSTAT, DEME-VPEI Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2013

### 3.2.4.2 Les secteurs d'activités de développement

Le secteur primaire a connu un frémissement, avec un taux de croissance positif de 0,7 en 2011 contre -3,4 en 2010, 8,5% en 2009, 2,9% en 2008 et 2,2% en 2007<sup>47</sup>. La branche agriculture a connu un taux de croissance négatif au cours de ces deux dernières années avec -1,2% en 2011 et -0,6% en 2010. Cette branche a été victime d'une perturbation générale de la

<sup>45</sup> Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

<sup>46</sup> Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

pluviométrie, de l'invasion d'animaux nuisibles, et des effets des agitations cycloniques, entraînant une diminution de la production, notamment rizicole.

La contribution du secteur secondaire a été l'origine de la légère hausse de la croissance du PIB en 2011. La production de secteur secondaire s'est améliorée avec une croissance de 3,4% contre 0,2% en 2010 et un recul de -7,8% en 2009. Ce secteur a été marqué par les faits suivants : La croissance de la branche industrie extractive a connu une baisse pour se trouver au niveau de 9,8% en 2011, contre la meilleure performance de 54,7% en 2010<sup>48</sup>. L'on note que le ralentissement des activités de production et d'exportation d'ilménite par le QMM et le report de production de l'entreprise SHERITT d'Ambatovy ont été à l'origine de recul de la performance. Par ailleurs, la baisse de la production sucrière a ramené la branche agro-industrie au taux de croissance de 0,3% en 2011, contre les bonnes performances de 34,0% en 2010 et 57,3% en 2009. De même la croissance de la branche industrie de boissons a connu aussi une chute. La performance du secteur a été surtout soutenue par la hausse de croissance des branches suivantes : Industrie alimentaire : 7,5% en 2011 contre -1,8% en 2010, Industrie des corps gras : 14,4% en 2011 contre 3% en 2010, Industrie métallique : 15,6% en 2011 contre -17% en 2010<sup>49</sup>.

**Tableau 4 : Evolution des Indicateurs Macroéconomique de 1960 à 2013**

	1960	1970	1990	2000	2002	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2013
Variation du PIB (%)	2,04	5,28	3,13	4,76	-12,6	4,6	6,2	7,1	-4,1	0,4	1	2,8
Primaire (%)						2,5	2,2	2,9	8,5	-3,4	0,7	2,5
Secondaire (%)						3	9,8	3,6	-7,8	0,2	3,4	3,7
Tertiaire (%)						6,1	7,8	8,2	-7,5	1,7	-0,3	2,9
PIB par tête (USD)	132	170	273	254	272	295	375	510	451	449	492	
Taux d'Investissement Brut						-	28,3	40,3	31,7	18,8	14,5	
Indice des prix à la consommation (IPC Fin de période) (%)		6,9	11,5	7,2	15,3	11,4	8,2	11,1	8	9,8	6,9	

Sources : INSTAT, DEME-VPEI Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

### 3.2.4.3 Les Investissements

Le niveau des Investissements bruts n'a pas cessé de diminuer au cours des trois dernières années passant de 40,3% du PIB en 2008 à 31,7% du PIB en 2009, pour chuter à 18,8% du PIB en 2010 et à 14,5% du PIB en 2011<sup>50</sup>. La balance commerciale a connu une amélioration avec un déficit de 577,4 millions DTS en 2011 contre 704,2 millions DTS en 2010 et 1.081 millions DTS en 2009<sup>51</sup>. Cette amélioration a été le résultat de la hausse valeur des exportations des biens et services. Le pays a sauté sept (07) rangs en matière d'amélioration

<sup>47</sup> Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

<sup>48</sup> Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

<sup>49</sup> Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

<sup>50</sup> Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

<sup>51</sup> Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

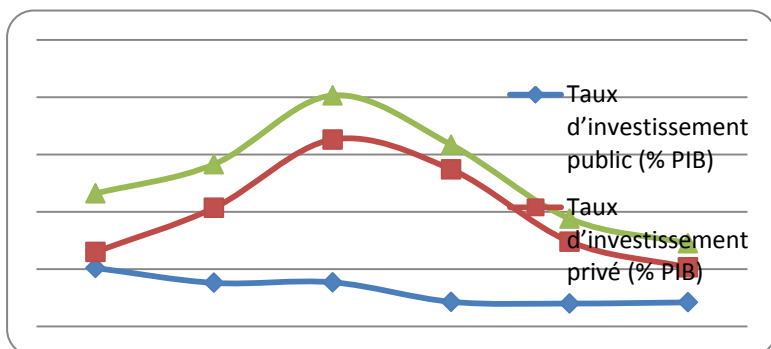
du monde des affaires en occupant la 137<sup>e</sup> place dans le « *Doing Business 2012* » contre 144<sup>e</sup> en 2011. Une relative stagnation du niveau des investissements publics enregistré avec 4,2% du PIB en 2011 contre 4% du PIB en 2010, 4,3% du PIB en 2009 contre une performance de 7,7% du PIB en 2008<sup>52</sup>.

Un recul du taux d'investissement privé a été constaté n'ayant atteint que 10,3% du PIB en 2011 contre 14,8% en 2010, 27,4% en 2009 et 32,6% en 2008<sup>53</sup>. La performance de l'année 2008 a été expliquée particulièrement par l'expansion des activités du secteur BTP soutenu par l'influence de l'Investissement Direct Etranger lié aux grands travaux de construction des infrastructures des deux grands projets miniers, QMM et SHERRITT. Depuis l'année 2009, la persistance de la crise a entraîné la suspension de la plupart des ressources extérieures qui ont financé une grande partie des investissements publics. L'investissement public s'est replié (55% en termes réels de 2008 à 2010) suite au recul de l'aide publique, ce qui a remis à plus tard de nombreux projets.

Tableau 5: Evolution des taux d'Investissement de 2006 à 2011

Graphe5 : Evolution des taux d'Investissement de 2006 à 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Taux d'investissement public (% PIB)	10,2	7,6	7,7	4,3	4	4,2
Taux d'investissement privé (% PIB)	13	20,7	32,6	27,4	14,8	10,3
Taux d'investissement brut (% PIB)	23,2	28,3	40,3	31,7	18,8	14,5



Sources : INSTAT, DEME-VPEI Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

L'incertitude politique et économique a crispé les moteurs de la croissance. L'investissement privé est également en train de se réduire (fin des grands projets miniers). Trois projets ont cependant apporté quelques retombées : création de la Nouvelle Brasserie de Madagascar (15 Millions \$), investissement de l'opérateur malgache Madamobile (47 Millions \$),

<sup>52</sup> Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

<sup>53</sup> Source : Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie, 2012

investissement du groupe chinois WISCO - Wuhan Iron and Steel Co - (100 millions de \$) pour une concession sur l'extraction du minerai de fer.

### **3.2.5 Financement extérieur - Aides Publiques au Développement (APD)**

#### **3.2.5.1 Allocation par groupe des donateurs**

Malgré la crise déclenchée depuis l'année 2009, qui a entraîné une rupture des relations officielles avec la plupart des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), certains Partenaires ont toujours continué leurs interventions pendant la crise. En effet, le volume de l'aide s'est accru en 2010 pour atteindre 470,3 millions USD contre 398,4 millions USD en 2009, avec une hausse absolue d'environ 71,9 millions USD, soit une variation de 18,04%. Au titre de l'année 2011, les décaissements affichés ont été évalués à 405,6 millions USD avec une baisse significative de 64,7 millions USD par rapport à son niveau de 2010. En effet, le volume de l'aide en 2011 est revenu pratiquement à son niveau de 2009.

Selon les informations fournies par l'Aid Management Platform (AMP) du Secrétariat Technique Permanent à la Coordination des Aides (STPCA) auprès de la Primature, l'aide extérieure de l'année 2011 a été composée de 37,2% d'aide bilatérale et de 62,8% d'aide multilatérale. La base de données AMP a répertorié plus d'une trentaine de Pays et Organismes Partenaires au Développement concrétisant leurs interventions au niveau de 466 projets actifs dont 167 projets financés par des Partenaires Bilatéraux et 299 projets financés par des Partenaires Multilatéraux. Au titre de l'année 2011, l'aide versée par les PTF a été réduite dans l'ensemble, mais le Système des Nations Unies (SNU), la France, le Japon, l'Allemagne et la Suisse ont augmenté le volume de leurs interventions : Le Système des Nations Unies (toutes agences confondues) a augmenté le flux de son assistance de presque 20%, atteignant 98,8 millions USD en 2011 contre 83,4 millions USD en 2010. L'Allemagne a continué son aide avec un décaissement qui tend fortement à la hausse passant de 8,3 millions USD en 2010 à 13,8 millions USD en 2011, soit une augmentation de 66,7%. La Suisse qui, à la fin de la mise en œuvre du Programme (SAHA), a déboursé près de 9 millions USD en 2011 contre 2,6 millions USD en 2010 avec une augmentation de 246%. La France et le Japon ont maintenu leurs niveaux de décaissement respectivement autour de 43 millions USD et 9 millions USD. Par contre, certains PTF ont réduit significativement leurs apports : La Banque Mondiale a affiché une baisse significative de son décaissement à 52 millions USD en 2011 contre 96 millions USD en 2010, soit une diminution de 45,8%. Les Etats Unis ont baissé son niveau de décaissement à 57,1 millions USD en 2011 après avoir déboursé plus de 69 millions USD en 2010, soit un recul d'environ 17%. L'Union Européenne a réduit aussi

leurs Aides Publiques au Développement à 33,4 millions USD en 2011 contre 36,4 millions USD en 2010, soit une baisse de près de 8%. Le Fonds Mondial, enclin à subvenir aux besoins les plus vitaux des populations dans le domaine de la santé (maladie transmissible et paludisme) a réduit le montant de leurs apports à 23,5 millions USD en 2011 contre 61,6 millions USD en 2010, soit une diminution de à 62%<sup>54</sup>.

D'une part, le financement de l'aide provenant des PTFs multilatéraux a largement diminué pour n'atteindre que 254,5 millions USD en 2011 contre 313 millions USD en 2010, soit une baisse de 18,7%<sup>55</sup>. La Banque Mondiale, le Système des Nations Unies, l'Union Européenne et le Fonds Mondial Contre Paludisme constituent les principaux Bailleurs multilatéraux.

D'autre part, depuis l'année 2009, on a constaté aussi une diminution du soutien apporté au Gouvernement par la plupart des PTFs bilatéraux. La baisse a été importante au cours de ces dernières années évoluant à 151 millions USD en 2011 contre 157,3 millions USD en 2010 et 168,7 millions USD en 2009. En effet, les apports des PTF bilatéraux ont baissé de 6,7% en 2010 par rapport à 2009 et leur assistance a été encore réduite de 3,9% en 2011 par rapport à 2010. Les États-Unis, la France, le Japon, la Norvège, l'Allemagne, la Chine et la Suisse sont les principaux Bailleurs Bilatéraux. La Banque mondiale a focalisé son aide économique sur le développement rural durant la crise.

**Tableau 6 : Volume des Aides Publiques au Développement 2006-2011**

Décaissements	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Millions DTS	331,5	263	372,4	248,8	310,9	267,7
Millions USD	750	758,5	700	398,4	470,3	405

Sources : AMP – Madagascar, Primature, 2012

**Tableau 7 : Allocation par groupe de donateur**

Groupe Partenaires techniques et Financiers	Décaissements effectifs (millions USD)				
	2009	2010	2011	Variation 2011/2010 (%)	Cumul 2009 -2011
Bilatéraux	168,8	157,4	151,1	-3,9	447,2
Etats Unis	34,7	69,5	57,1	-22,0	161,3
France	51,0	43,6	43,8	0,0	138,5
Japon	18,2	8,7	9,1	17,0	35,9
Norvège	9,4	13,2	11,9	-1,3	34,5
Allemagne	12,2	8,3	13,8	5,5	34,3
Inde	24,4	0,0	0,0	0,0	24,4
Chine	13,5	1,7	3,9	57,0	19,1
Suisse	3,7	2,6	8,8	70,0	15,1
Koweït	1,3	9,5	2,1	-362,0	12,9
Corée du Sud	0,5	0,2	0,5	66,0	1,2
Coopération décentralisée	2,19	2,38	8,29	2,45	3,11

<sup>54</sup> Source : AMP – Madagascar, Primature, 2012

<sup>55</sup> Source : AMP – Madagascar, Primature, 2012

Groupe Partenaires techniques et Financiers	Décaissements effectifs (millions USD)				
	2009	2010	2011	Variation 2011/2010 (%)	Cumul 2009 -2011
France : Coopérations Décentralisées	2,19	2,38	8,29	2,45	3,11
Multilatéraux	229.7	313.0	254.5	-18.7	797.1
Nations Unies	72.4	83.4	98.8	16.0	254.6
Banque Mondiale	35.3	96.1	51.9	-85.0	183.2
Union Européenne	55.6	36.4	33.5	-9.0	125.5
Fonds Mondial	17.1	61.6	23.4	-164.0	102.1
Banque Africaine pour le Développement	34.6	17.7	23.7	25.0	76.0
OPEP	5.1	7.4	14.1	48.0	26.6
Global Alliance Vaccines and Immunization	5.4	9.4	7.5	-25.0	22.3
Banque Africaine pour le Développement en Afrique	4.3	0.9	1.6	43.0	6.8
Organisation Non Gouvernementale	0,57	0,89	57,99	0,95	5,91
Ensemble	401,19	473,60	18,05	405,23	1 274.4

Sources : AMP – Madagascar, Primature, 2012

### 3.2.5.2 *La coopération décentralisée en 2012*

La plupart des coopérations décentralisées à partir de 2012 sont réalisées par l'AFD, l'Union Européenne, ainsi que les coopérations entre Régions Malgaches et Françaises dont :

- 21 collectivités territoriales s'investissent dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en se concentrant principalement sur le renforcement des capacités locales (pour l'essentiel) et la construction d'infrastructures. Les montants des aides 2012 se sont élevés à 1 064 336 €.
- 14 collectivités s'investissent dans le secteur préservation, valorisation de l'environnement, tourisme. En 2012, le montant des concours s'élève à 560 445 €. La plupart des programmes d'appui au développement des infrastructures hôtelières et touristiques est assortie d'un renforcement des capacités villageoises, notamment dans le secteur artisanal.
- 10 collectivités sont engagées dans le secteur urbanisme, patrimoine urbain, aménagement. En 2012, le montant des concours s'élève à 1 566 450 M €. Il s'agit du plus important concours jamais engagé dans ce secteur et de la plus importante participation tous secteurs confondus.
- 19 collectivités interviennent dans le secteur éducation, formation professionnelle et coopération universitaire. Les concours engagés s'élèvent à 361 464 € en 2012. Les efforts sont répartis entre la formation professionnelle qui mobilise 52% des budgets et l'éducation ; la coopération universitaire étant marginale. L'appui à la formation professionnelle passe le plus souvent par la création de centres spécialisés (hôtellerie, agriculture et domaine maritime).



- 16 collectivités territoriales s'investissent dans le secteur santé. Le montant des concours pour 2012 s'élève à environ 609 252 € sachant que les activités se concentrent sur les infrastructures, les dotations en équipements et la formation.

- 9 collectivités sont engagées dans le secteur Sécurité civile. En 2012, le montant des concours s'élève à 125 422 €. Les collectivités intervenant dans le secteur de la sécurité civile le font généralement en partenariat avec le Service Départemental d'Incendie et de Secours (SDIS) de leur département. La grande majorité des actions sont des dons de matériel, des formations auprès du corps de pompiers ou des réhabilitations de casernes.

- 3 collectivités françaises sont impliquées dans le domaine des Technologies de l'Information et de la Communication à Madagascar. Les actions engagées sont relativement modestes alors que ce secteur mériterait d'être développé : 194 984 € en 2012. ( source : Ministère de la décentralisation 2012).

### 3.2.5.3 Partenaires économiques émergents

La Chine est le plus important partenaire émergent de Madagascar. Elle apporte une aide à ce pays depuis les années 70, principalement pour des projets d'infrastructure. Néanmoins, sa présence a récemment évolué et revêtu de plus en plus la forme de flux commerciaux et d'investissements directs. Bon nombre des produits importés par Madagascar proviennent de Chine, dont la part est passée de 15 % des importations en 2000 à un pic de 26 % en 2008.

En 2008, 54 % des importations de Madagascar provenaient de pays émergents, dont la moitié de Chine, et 7 % des exportations Malgaches étaient destinées à ces pays. La part des pays africains a été minime : 10 % des importations et 3 % des exportations. En 2009, cette part a décliné spectaculairement, à 14 %. La Chine est la principale source des importations de Madagascar depuis 2004, même si c'est la France qui reste le premier partenaire commercial, vers lequel Madagascar a expédié 47 % de ses exportations en 2008.

Le total des investissements directs chinois avoisine 200 millions USD, dont 70 % ont été réalisés sur les quatre dernières années. À Madagascar, la Chine a investi dans trois raffineries de sucre, auxquelles sont rattachées des plantations de canne à sucre, dans une cimenterie et dans une banque commerciale. Les entreprises textiles des zones franches ont également bénéficié d'investissements.

En 2010, Toutefois, en 2010, dans le cadre d'un appel d'offres international, le groupe chinois *Wuhan Iron and Steel Co* (WISCO) a obtenu une concession pour l'extraction de minerai de fer et versé à Madagascar une avance de 100 millions USD.

Les autres partenaires émergents de Madagascar sont la Corée du Sud, les Émirats arabes unis, l'Inde, le Koweït et la Turquie, mais elles ne sont pas aussi importantes que la Chine en termes d'aide, d'échanges commerciaux et d'IDE. L'Inde a lancé en 2008 son premier projet de coopération, qui vise à accroître la productivité de la riziculture. Plusieurs entreprises indiennes sont également présentes dans les industries extractives malgaches. Les partenaires émergents complètent les activités des partenaires traditionnels pour le développement économique de Madagascar.

### **3.2.6 Financements des dépenses publics de l'Etat**

#### ***3.2.6.1 Les engagements budgétaires***

Les engagements budgétaires au titre de l'année 2013 se sont élevés à 5704 milliards Ariary, contre 2346 milliards en 2011 Ariary et 1.993,8 milliards Ariary en 2010. Le taux d'engagement pour les dépenses de fonctionnement a été de 92,67% des ressources allouées (soit 1 729,5 milliards Ariary) tandis que celui des dépenses d'investissements n'a été que 35,76% seulement (soit 442,56 milliards Ariary).

**Tableau 8 : Réalisation des engagements (En milliards d'Ariary)**

Type de financement	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%
Fonctionnement	1391,4	75,2	1 395,77	68,6	1 435,1	72	1729,5	80
Investissement	459,3	24,8	639,42	31,4	558,7	28	442,56	21
Ensemble	1850,7	100	2 035,19	100	1 993,80	100	2 172,06	100

Sources : MFB/DGB/DPCB –AMP- Madagascar, Primature, 2013

L'Education et l'Intérieur présentent un record culminant à plus de 95% en déconcentré. A l'inverse de celui de l'Energie et des Mines, pour lequel près de 80% de l'effectif du personnel sont basés en central. Deux Ministères affectent moins de 1% de leur budget respectif à leurs STD. La part de budget allouée par personne est beaucoup moindre pour les STD par rapport au central, variant de 1.7 fois [Santé] à 272 fois [Décentralisation] [Education : 7.5 fois ; Mines : 70 fois ; Finances : 18.7 fois ; DR : 4.4 fois ...]. La part de budget allouée par personne est beaucoup moindre pour les STD par rapport au central, variant de 1.7 fois [Santé] à 272 fois [Décentralisation] [Education : 7.5 fois ; Mines : 70 fois ; Finances : 18.7 fois ; DR : 4.4 fois].

La moyenne du budget d'investissement alloué aux STD pour les Ministères ciblés est généralement située autour de 0.5%. La situation des STD est relativement beaucoup plus reluisante en moyens de locomotion comparativement au budget. L'Intérieur est le plus

volontaire en la matière, avec  $\frac{3}{4}$  du parc automobile affecté en déconcentré [Un peu plus des  $\frac{2}{3}$  pour les deux secteurs sociaux] [Près de  $\frac{1}{2}$  pour le Développement Rural et l'Environnement] .Alors que la Décentralisation n'alloue que 16% de ses voitures pour 55% de son personnel hors central.

### 3.2.6.2 Appui aux Collectivités Territoriales Décentralisées et STD

La part de budget alloué au CTD et STD n'a atteint que 0,96% pour les CTDs et 16,48% pour les STDs, 4% au titre de l'année 2011 contre 3% en 2010 pour les CTDs. Toutefois des appuis ont été apportés pour accompagner les CTD dans la prise en main de la gestion de leurs infrastructures. Les coûts totaux du Programme intérimaire 2013-2014 du Ministère de la Décentralisation en termes de financement sont estimés à 4 936 670 000 ariary ou 2 468 335 USD.

Si la décentralisation politique, à travers le découpage du territoire national en entités locales et autonomes a été acceptée depuis l'indépendance, cette volonté ne s'est pas traduite par une décentralisation budgétaire qui est restée timide malgré les intentions déclarées. La décentralisation budgétaire reste donc embryonnaire à Madagascar où moins de 4% ( en 2012) des dépenses publiques totales sont affectées vers les entités politiques décentralisées. A titre de comparaison, la part des dépenses sous la responsabilité des gouvernements locaux dans le budget de l'Etat dépasse 30 % dans les pays de l'OCDE, alors que cette part est encore inférieure à la moyenne du continent africain qui est estimée autour de 7% des dépenses publiques totales.

**Tableau 9 : Répartition du Budget du Ministère de la décentralisation**

	Budget en milliers d'ariary en 2013	%
Coordination et administration	7 786 314	14
Transferts et subventions	48 322 600	85
Financement disponible Ressource Propre Interne	564 790	1
<b>Budget Total du MINDEC</b>	<b>56 673 704</b>	<b>100</b>

Sources : Ministère de la Décentralisation, 2013

**Tableau 10: Répartition du Budget par institution**

Institutions	2012	2013	Etat central	%	Régions CTDs ou STDs	%
Présidence de la Transition	48 578 876	38 615 986	38 585 070	99,92	30 916	0,08
Conseil Supérieur de la Transition	13 704 390	14 743 078	14 743 078	100,00		-
Congrès de la Transition	21 722 070	23 368 364	23 368 364	100,00		-
HCC	2 025 900	2 870 522	2 870 522	100,00		-
Primature	75 599 228	67 220 073	67 220 073	100,00		-
Ministère des Relations avec les Institutions	1 991 283	2 693 289	2 693 289	100,00		-
Ministère des Affaires étrangères	47 935 851	58 441 251	58 441 251	100,00		-
Ministères des forces Armées	150 653 893	163 559 902	158 693 435	97,02	4 866 467	2,98
Sécrétariat de la gendarmerie	136 268 868	146 282 214	140 361 730	95,95	5 920 484	4,05
Ministère de l'Intérieur	25 669 190	42 476 724	40 869 692	96,22	1 607 032	3,78

Institutions	2012	2013	Etat central	%	Régions CTDs ou STDs	%	
Ministère de la Sécurité Intérieur	76 072 633	87 045 678	86 477 186	99,35	568 492	0,65	
Ministère de la Justice	65 000 555	74 832 738	66 598 617	89,00	8 234 121	11,00	
Ministère de la décentralisation	66 664 491	55 222 008	- 1 451 696	- 2,63	56 673 704	102,63	
Ministère des Finances et du Budget	2 918 218 243	3 482 531 599	3 100 184 852	89,02	382 346 747	10,98	
Vice Primature Chargé de l'Economie et de l'Industrie	17 348 168	16 416 566	7 194 443	43,82	9 222 123	56,18	
Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Lois sociales	11 962 618	12 216 700	11 609 200	95,03	607 500	4,97	
Ministère du Tourisme	3 469 187	4 684 824	4 088 201	87,26	596 623	12,74	
Ministère du Commerce	12 129 707	12 936 098	12 295 598	95,05	640 500	4,95	
Ministère de la Communication	9 089 183	11 089 225	10 867 679	98,00	221 546	2,00	
Ministère de l'Artisanat	1 123 312	2 163 406	2 163 406	100,00	-	-	
Ministère de l'Agriculture	183 637 483	121 504 780	64 762 815	53,30	56 741 965	46,70	
Ministère de l'Elevage	9 748 731	101 628 899	100 776 669	99,16	852 230	0,84	
Ministère de la pêche et des Ressources Halieutiques	14 291 641	26 282 611	15 916 598	60,56	10 366 013	39,44	
Ministère de l'Environnement et Forêts	27 237 092	59 661 844	48 503 900	81,30	11 157 944	18,70	
Ministère de l'Énergie	39 938 407	26 091 782	20 626 096	79,05	5 465 686	20,95	
Ministère de l'Eau	39 216 421	57 109 725	56 637 975	99,17	471 750	0,83	
Ministère des Mines	5 103 977	5 391 015	3 648 038	67,67	1 742 977	32,33	
Ministère des Hydrocarbures	1 113 210	2 314 406	2 314 406	100,00	-	-	
Ministère des Travaux Publics et de la Météorologie	117 284 464	44 689 870	40 488 378	90,60	4 201 492	9,40	
Vice Primature Chargé du Développement et de l'Aménagement du Territoire	85 138 681	82 932 425	82 030 727	98,91	901 698	1,09	
Ministère des Transports	38 189 125	39 901 384	39 617 972	99,29	283 412	0,71	
Ministère de la Télécommunication, des postes et des nouvelles Technologies	5 769 530	28 552 224	28 306 824	99,14	245 400	0,86	
Ministère de la Santé Publique	214 509 278	222 068 552	83 970 350	37,81	138 098 202	62,19	
Ministère de la Jeunesse et Loisirs	4 850 289	5 128 065	4 269 565	83,26	858 500	16,74	
Ministère de la population et des Affaires Sociales	8 942 034	2 118 684	1 739 884	82,12	378 800	17,88	
Ministère de l'Education Nationale	515 120 169	522 115 290	230 439 773	44,14	291 675 517	55,86	
Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle	28 987 246	32 542 556	32 412 556	99,60	130 000	0,40	
Ministère de la Culture et du Patrimoine	4 352 215	5 162 629	3 497 629	67,75	1 665 000	32,25	
TOTAL	5 048 657 639	5 704 606 986	4 707 834 145	82,53	996 772 841	17,47	
Source: Document annexe Loi N° 027/2012 portant Loi des Finances 2013					CTDs	56 673 704	0,99
					STDs	940 099 137	16,48

### **3.3 La Gouvernance locale à Madagascar**

La gouvernance locale vise à appuyer les collectivités locales pour une meilleure prise en main de leur développement. Elle concerne notamment l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative. La décentralisation et la déconcentration sont donc au cœur de cette gouvernance locale. Des intervenants en matière de la gouvernance locale ont réalisés des projets concluants.

#### **3.3.1. UADEL – Unités d'Appui au Développement Local**

L'UADEL adopte pour principe d'accompagner les communes des 09 Régions du Sud dans la maîtrise d'ouvrage du développement local. En effet, si les attributions et les domaines de compétences des communes sont clairs dans les textes réglementaires, ces dernières n'ont pas

toujours la volonté politique, ni les capacités, ni les moyens pour assumer leurs rôles. Le principe d'accompagnement dans la maîtrise d'ouvrage permet à l'association de responsabiliser les communes dans la mise en oeuvre des actions, tout en renforçant leurs capacités de "leader naturel" du développement local. Concrètement, il s'agit d'accompagner les élus et responsables communaux dans : le développement et la planification de leur propre vision de développement, la mobilisation des ressources locales (fiscalité, contributions propres, ...), la mobilisation des synergies et partenariats avec les acteurs locaux (opérateurs économiques, organisations paysannes, services techniques déconcentrés, projets/programmes, ...).

### **3.3.2 Le Conseil des Sauvegardes de l'Intégrité**

Le CSI a élaboré un référentiel sur la gouvernance locale à travers le contrôle de légalité des actes administratifs des communes. Ce document est le produit d'une série d'ateliers organisés en juillet-août 2012 dans cinq villes (Fenoarivo-Atsinanana, Mahajanga, Antsiranana, Vatomandry et Antsirabe). Les participants étaient les autorités locales (chefs de district, tribunaux administratifs et financiers, maires ruraux et société civile). Ce document est un outil pour promouvoir le contrôle de légalité, combiné avec la notion de bonne gouvernance, comme facteur de développement local.

### **3.3.3 Le Programme SAHA**

Publié en 2006, ce document (disponible en version française et malagasy) est le premier ouvrage réalisé par le Programme SAHA sur le thème du "Processus budgétaire participatif" qui a été par ailleurs suivi d'une série d'autres publications enrichies des expériences ultérieures. Une étude de cas des expériences malagasy dans l'application du processus budgétaire participatif est relatée à travers la Commune rurale d'Ambalavao, une localité située à 30 km de la ville d'Antananarivo. Parti d'une gestion centralisatrice des affaires communales, le maire d'Ambalavao a osé un changement radical de ses méthodes de travail pour une large implication tout d'abord des conseillers communaux mais aussi de tous les acteurs de développement de la localité.

### **3.3.4 Le PNUD**

Implication de la société civile, des médias et des citoyens de l'AtsimoAndrefana dans le renforcement de la bonne gouvernance locale et la cohésion sociale. Ce projet, financé par le Programme des Nations Unies pour le développement et mis en oeuvre par Search For Common Ground (SFCG) pendant sept mois a comme objectif de renforcer les capacités d'action des médias et des Organisations des Sociétés Civiles locaux

dans la promotion de la transparence, la redevabilité et la cohésion sociale. A travers lui, SFCG vise à impliquer les médias, les OSC et les citoyens dans l'amélioration de la gouvernance locale dans la Région Atsim oAndrefana. La Plateforme des Organisations de la Société Civile Atsimo Andrefana, ainsi que le Centre des Ressources des Médias de Tuléar sont les principaux intervenants du projet. Trois communes de la Région Atsimo Andrefana, Tuléar I, Milenaka et Saint Augustin seront les zones d'intervention de ce projet.

Quinze organisations de la société civile, issues de ces trois communes seront formées en médiation et en communication, afin que leurs capacités à établir un dialogue social entre les citoyens et les décideurs locaux soient renforcées.

### **3.3.5 *Projet Gestion Durable et Gouvernance Locale des Terres et paysages du Sud***

Le présent projet s'insère dans l'amélioration de la gestion durable des terres et des ressources pour un meilleur équilibre de l'écosystème et l'amélioration des conditions de vie des générations présentes et future dans la zone aride du Sud de Madagascar est le plus touché par ce phénomène. Le projet vise à atteindre trois résultats essentiels à long terme, il s'agit de pouvoir: réduire d'au moins 40% du taux de dégradation du sol dans la zone du projet; augmenter d'au moins 10% en carbone organique du sol dans la zone pilote ; augmenter d'au moins 25% de la productivité agricole des terres dans les zones pilotes améliorer d'au moins 40% les conditions sociales et économiques des communautés dans la zone du projet améliorer d'au moins 50% le score sur l'indice composite de la gestion durable des terres - Environnement favorable contre la ligne de base, ce qui inclut locale gouvernance, les changements de politique et la disponibilité de ressources financières pour faire face de la gestion durable des terres au niveau national.

## CHAPITRE IV : ETAT DES LIEUX DE LA DECENTRALISATION, DE LA GOUVERNANCE ET DU DEVELOPPEMENT LOCAL

### 4.1 Liens entre la décentralisation et le développement local

#### 4.1.1 La décentralisation, une tentative vaine pour le développement local

La décentralisation à Madagascar reste un problème non résolu. Beaucoup d'incohérences est aussi source d'inefficacité de notre décentralisation: Les fonctions, rôles et attribution de chaque niveau sont dictés par la loi mais parfois, les décrets d'application sont inexistantes et fait l'objet d'interprétations multiples. Ce qui implique des chevauchements entre les organes déconcentrés et décentralisés. Les Ministères sectoriels sont aussi des principaux facteurs de blocage de la décentralisation car ils souhaitent chacun préserver leurs "*chasses gardées*".

Les bailleurs ne sont pas un facteur de blocage mais plutôt un facteur d'impulsion de l'offre de décentralisation. Tout au plus peut-on leur faire le reproche d'avoir des procédures disparates et des objectifs plus ou moins concertés. Les grands problèmes économiques qui affectent le pays relève la dépendance extrême aux aides budgétaires. Les aides budgétaires constituent en réalité des dettes odieuses octroyées sous la forme d'aide au développement par les pays développés en termes d'accords bilatéraux ou par les institutions internationales intergouvernementales en termes d'accords multilatéraux.

Les responsables Régionaux qui doivent être élus au suffrage universel indirect sont nommés. Parfois des maires démocratiquement élus sont facilement remplacés par des délégations spéciales. Côté ressources, les collectivités n'attendent que le bon vouloir de l'Etat central alors qu'elles ne peuvent vivre de ces ressources maigres et aléatoires.

La problématique fondamentale du développement à Madagascar et qu'il se trouve réduit au développement agricole (fait occuper plus de 80% de sa population active..).

Les enjeux de décentralisation dans les divers secteurs d'activités sont d'ordre paramétrique. Sur le plan interne, il s'agit des éléments suivants :la faiblesse de capacités des élus notamment communaux ;la faiblesse de viabilité économique des projets locaux ;la faiblesse des ressources financières propres locales ; la prépondérance de la mainmise des services déconcentrés sur le plan technique ; l'insuffisance de maîtrise du concept et des mécanismes de décentralisation ; la considération erronée de la décentralisation comme une localisation ou une Régionalisation du développement par le haut ; la faiblesse d'émergence des acteurs économiques locaux ;la duplication des actions, des interventions, des méthodologies en

raison du manque de fiabilité du processus de décision, de participation et de planification sur le plan local.

Sur le plan externe, les enjeux portent essentiellement sur les rapports organiques entre les collectivités supérieures (Etat et Régions) paradoxalement administrées par des personnes non élues agissant hiérarchiquement de l'Administration centrale, et les communes gérées par des élus locaux disposant d'autonomie légale.

Une telle situation est source de conflits de compétences dans la mesure où les services déconcentrés qui interviennent sous la coordination de ces représentants de l'Etat fonctionnent comme des structures exogènes aux communes en déterminant leurs décisions et actions de développement. Par ailleurs, au plan financier, étant donné que l'autonomie et la compétence se trouvent loin d'être effectives et que les communes évoluent fondamentalement avec des dotations de l'Etat, l'incapacité de décision en matière d'investissement et de planification demeure, et par effet d'entraînement, pénalisent ces collectivités communales.

#### 4.1.1.1 Le manque de clarté du aux évolutions politiques

Depuis 2013, la hausse du pétrole et la libéralisation à tout va, aura des effets dévastateurs sur les grands équilibres économiques : inflation, dévaluation de la monnaie, dégradation du commerce extérieur. Le manque de clarté quant aux évolutions politiques à venir continue de peser sur l'activité du secteur privé. La réduction des dépenses publiques, la fermeture d'un certain nombre d'entreprises situées dans les zones franches favorisent le développement de l'économie informelle. Les indicateurs sociaux se sont dégradés malgré des financements liés à la crise et injectés par les bailleurs de fonds dans les secteurs sociaux.

La crise politique est devenue un obstacle majeur qui empêche de faire face à ces chocs et a mis un frein aux progrès vers les défis de longue durée que sont la faible gouvernance et l'Etat de droit : la recrudescence de l'insécurité, la mauvaise gouvernance de l'exploitation des ressources naturelles (telle que l'exploitation illégale de bois de rose) et le problème de longue date lié à la faible transparence dans la gestion des ressources publiques sont devenus des enjeux dont l'urgence s'est accrue ces dernières années. La perte de recettes publiques s'élève à environ 1,5 milliards de dollars entre 2009-2012, tandis que la perte cumulative en matière d'aide des bailleurs de fonds est à l'ordre de 2,3 milliards de dollars (source : banque Mondiale).



#### 4.1.1.2 L'incertitude du développement par la non application des textes sur la décentralisation

La décentralisation nécessite la prise en compte des cadres juridiques. Effectivement les lois avec leurs textes d'application parlent de la nécessité de l'adoption de l'approche décentralisée notamment au niveau des communes en matière de programme de développement local et communautaire. Les textes concernant la décentralisation sont dépassés (loi 94-007) ou disparates. Plusieurs textes sont en contradictoire et il y a empiètement des compétences : exemple le décret 2004- 859 article 6 et Décret 2005-012, article 18 concernant les compétences du Chef de Région et Chef district en matière d'officier du Ministère publique ; Décret 2004-859 article 8 et Décret 1984-056 concernant la sécurité. La politique prime au détriment du développement. Pour chaque niveau de décentralisation, l'Etat n'arrive pas à subvenir les Collectivités Territoriales Décentralisées.

Des différentes collectivités prévues, seules les communes ont pu fonctionner de manière continue depuis 1994/95. Chaque changement de République s'est traduit par un changement de découpage territorial, ce qui n'a pas permis de consolider les collectivités territoriales sur le long terme. Pour le moment, les Régions ne peuvent pas encore être considérées comme des collectivités décentralisées vu que le chef de Région reste nommé par le conseil des ministres et agit beaucoup plus comme une autorité déconcentrée que décentralisée.

#### 4.1.1.3 L'incertitude sur le cadre institutionnel

La décentralisation institutionnelle est loin d'être effective dans la mesure où la détermination de ces actions échappe aux élus locaux et marginalise les populations locales en les vouant à un Etat d'irresponsabilité. Les contraintes suivantes sont notées et méritent d'être soulignées : La non applicabilité des dispositions de l'article 50 de la loi 94.008 sur les pouvoirs et compétences des collectivités ; le chevauchement ou l'empiètement sur les autorités décentralisées des services déconcentrés qui se caractérise par des conflits de compétence dans l'exercice des fonctions administratives, financières et techniques prévalant les représentants de l'Etat ; la forte dépendance des communes des dotations de l'Etat amoindrissant leur capacité institutionnelle dans les processus décisionnels ; les collectivités locales n'ont pas la capacité institutionnelle de négociation et de s'ériger en interlocuteur face à l'Etat ni à d'autres intervenants notamment face aux ONG ou des organismes agissant sur crédit international.

En un sens, le fond du problème institutionnel se traduit par le fait que la majeure proportion des actions de développement au niveau des collectivités décentralisées émane des

départements sectoriels de l'Etat et administrées par leur service déconcentré ou des agences d'exécution ou des représentations locales des projets.

Ce qui indique que :

#### 4.1.1.4 La déconcentration et le développement local

Parallèlement au processus de décentralisation, la déconcentration maintenue et devant appuyer les collectivités locales n'intervient pas en structure d'appui-conseil à mesure que les rapports hiérarchiques continuent d'occuper les modes de gestion des affaires publiques. Les services déconcentrés de l'Etat, principalement ceux des Ministères chargé de l'Intérieur, de l'Education, de la Santé, de l'Eau, de l'Environnement et des Forêts, de l'Agriculture, des Mines, des Forces armées et des Finances sont organisés sur le territoire en circonscriptions administratives sans réelle cohérence avec le découpage territorial et l'appropriation traditionnelle du territoire des Collectivités territoriales. C'est la déconcentration des administrations qui semble plus avancée. Ni la décentralisation administrative ni la décentralisation fiscale ne sont réellement mises en œuvre. Beaucoup de fonctions administratives restent encore à décentraliser (la planification, la gestion du personnel, la budgétisation, et même la gestion des établissements publics). De plus, la centralisation des finances publiques de Madagascar est encore forte.

Par conséquent, les performances en matière de développement socio-économique à différents niveaux sont très insignifiantes. Une des principales sources d'échec de la décentralisation à Madagascar est l'absence de transfert de ressources de l'Etat central vers les collectivités décentralisées. Les dépenses de l'administration représenteraient 96% des dépenses totales, les dépenses des collectivités (les communes essentiellement) représentent seulement 4% dont une grande partie est celles des communes urbaines.. Si le transfert de ressources est prévu dans les textes, sa mise en œuvre fait l'objet de réticences de la part des différents Ministères.

#### 4.1.2 Des années de développement économique en pleine dégradation Malgache

##### 4.1.2.1 La politique économique malgache influencée par les décisions de l'ancienne puissance

De 1947-1957, des problèmes résident pour faire ressortir les plans qui sont toujours d'actualité aujourd'hui : Dispersion des centres producteurs ; tendance à la polyculture, éloignements et enclavement des bassins susceptibles d'être exploités ; concentration de la population dans des zones infertiles.

Malgré l'indépendance accordée en 1960, la politique économique Malgache est toujours influencée par les décisions de l'ancienne puissance coloniale. Faire participer les gens, tel est

le but de cette politique. C'étaient les responsables locaux du plan qui dégageaient les principaux travaux à effectuer. Cette maladresse allier à des conjonctures défavorables sur le plan mondial avait précipité la fin du Régime.

#### 4.1.2.2 La politique de rééquilibrage des investissements

Vers la fin des années 1970, en 1977 plus précisément, la politique de rééquilibrage des investissements au niveau des Faritany n'avait pas que des avantages. Elle avait poussé l'Etat Malgache dans une course effrénée vers l'investissement à outrance qui la plupart du temps était mal-calculé. Avec des usines surdimensionnées ou mal-implantées, les techniciens ont confondu la vitesse et la précipitation. Des complexes aux normes internationales ont ainsi vu le jour sans pour autant fonctionner.

Le nombre de niveaux (quatre) a également été à l'origine de l'échec de la décentralisation sous la Seconde République. Cette démultiplication des niveaux avait un coût et a provoqué une lourdeur du système. Certains « Firaisana » et « Fokontany » n'arrivaient pas à régler les salaires de leurs agents compte tenu de la modicité des recettes.

C'est à partir Constitution 1992, que l'encrage de la décentralisation s'affirme tant dans les concepts et dans la pratique, même si des écarts flagrants sont perçus entre les principes et leur mise en œuvre. La fin des années 70 a connu la deuxième crise pétrolière, bouleversant l'économie mondiale au moment où les Malgaches commençaient sa réforme économique. La situation s'est désagrégée : en 1979, la balance commerciale devenait de plus en plus déficitaire avec la baisse du prix des produits d'exportation alors que parallèlement, le prix du pétrole et des produits importés augmentaient.

Cet Etat de fait a condamné Madagascar à emprunter, avec une échéance à court terme et des taux d'intérêt élevés, auprès des banques extérieures afin d'honorer le paiement des produits manufacturés, les intrants des industries, le pétrole et le riz. Tout le monde se souvient certainement des pénuries dans les années 80 : des mères de famille qui se levaient à 2-3 heures du matin pour faire la queue au bureau du fokontany et de recevoir la maigre ration de riz et des Produits de Première Nécessité (PPN) dans la rue de la Capitale. La situation était alarmante si bien que le gouvernement a dû se plier et négocier auprès de la Banque Mondiale (BM) et du Fonds Monétaire International (FMI). Les décisions politiques prises par nos dirigeants doivent avoir l'aval de ces institutions. Ainsi, la Politique d'Ajustement Structurel (PAS) avait été l'élément principal du redressement de l'économie Malgache dans les années 80 entraînant une dette encombrante qui est passée à 58% en 1982.

### **4.1.3 La diversification de l'économie, l'Aide Publique au Développement**

#### **4.1.3.1 L'incertitude politique et économique a crispé les moteurs de la croissance**

L'agriculture constitue un poste essentiel de la richesse nationale. Les principales cultures vivrières sont le riz, le maïs, les haricots, le manioc et la patate douce. L'industrie extractive contribue aux bonnes performances du secteur secondaire, notamment les investissements de la société QIT Madagascar Mineral (QMM). Le textile, présent dans les zones franches (95%) et détenu majoritairement par des investisseurs Français, Marocains et Chinois, se replie. Le BTP s'est une nouvelle fois contracté (17.5% en 2010) à cause de l'arrêt de l'aide au développement.

Le secteur tertiaire est principalement tiré par les bonnes performances du tourisme, qui est un stimulant pour la branche des transports. Le nombre de touristes (180 000) est encore loin du seuil de 2008 (365 000)<sup>56</sup>. L'incertitude politique et économique a crispé les moteurs de la croissance. L'investissement privé est également en train de se réduire (fin des grands projets miniers). L'investissement public s'est replié (55% en termes réels de 2008 à 2010) suite au recul de l'aide publique.

#### **4.1.3.2 Diminution des aides par la communauté internationale**

A partir de l'année 2010, les grands donateurs ont cessé d'aider Madagascar, sauf pour l'aide d'urgence, et les États-Unis ont suspendu le régime préférentiel dont les exportations malgaches bénéficiaient jusqu'alors sur leur marché dans le cadre de l'AGOA. Avant 2008, l'institution de Bretton Woods a décaissé quelque 250 millions de dollars par an. Après 2009, seuls les projets visibles à impact sur la vie de la population ont été financés. La Banque mondiale a focalisé son aide économique sur le développement rural durant la crise. La Banque mondiale a revu considérablement ses financements en faveur de Madagascar depuis 2009. La Banque mondiale continue à soutenir Madagascar dans la crise et décaisse environ 150 millions de dollars par an. L'enveloppe de financement de la banque mondiale en faveur de Madagascar s'élève à 882 millions de dollars sur six ans dont 300 millions restent à décaisser. Suite au changement anticonstitutionnel de gouvernement en 2009, seulement 50% ont été décaissés. Considérant la décentralisation comme étant l'un des meilleurs moyens de modernisation des appareils d'Etats centralisés, les bailleurs de fonds l'ont donc fortement recommandée dans le cadre des politiques d'ajustement structurel.

---

<sup>56</sup> Source : Ministère du Tourisme, 2013

#### 4.1.3.4 Le potentiel humain inégalement réparti au niveau des Commune

Les collectivités comprennent entre 800 et 1.199.929 habitants avec une moyenne nationale approchant les 13.230 habitants<sup>57</sup>. Les communes de la province d'Antananarivo possèdent une population moyenne élevée, 16.056 habitants, résultat de la présence des villes d'Antananarivo et Antsirabe, alors que les collectivités d'Antsiranana et de Toliara se caractérisent par des moyennes proches de 11.800 habitants, celles de Fianarantsoa et Mahajanga entre 12.500 et 12.650 et les communes de Toamasina, 13.500 habitants<sup>58</sup>.

A l'échelle nationale, 69 % des communes possèdent une population inférieure à 15.000 habitants avec une prédominance des collectivités situées dans la fourchette de 5 à 10.000 habitants<sup>59</sup>. Dans l'ensemble, 84% des communes possèdent une démographie inférieure à 20.000 habitants. A l'autre extrême, 8 CTDs dépassent 100.000 habitants dont Antananarivo avec plus d'un million d'habitants<sup>60</sup>.

## **4.2 La gouvernance locale et le développement**

### 4.2.1 Un risque de déficit dans l'exercice de l'autorité de l'Etat

L'autorité de l'Etat s'affaiblit quand ses représentants ne travaillent pas en synergie et n'anticipent pas les problèmes locaux. La situation de l'administration publique est caractérisée par une certaine lourdeur. Les services publics aussi bien centraux que locaux ne peuvent pas répondre aux attentes de la population. Des dysfonctionnements sont observés dans différents domaines notamment ceux touchant les besoins fondamentaux de base (la santé, l'éducation, etc.), la protection des droits (justice et la sécurité, etc.).

Le décalage entre les institutions et les administrés est grandissant et la confiance dans l'appareil étatique en est affectée. « Elections et gestion de la diversité en Afrique »<sup>61</sup>. Du fait de la corruption, l'administration publique demeure caractérisée par un certain laxisme dans la gestion des ressources, par une gestion opaque des deniers publics et l'absence d'imputabilité des responsables et des prestations de services publics déficientes.

---

<sup>57</sup> Source : Ministère de la Décentralisation 2013

<sup>58</sup> Source : Ministère de la Décentralisation 2013

<sup>59</sup> Source : Ministère de la Décentralisation 2013

<sup>60</sup> Source : Ministère de la Décentralisation 2013

<sup>61</sup> Cabinet ECR, Madagascar, Rapport sur la gouvernance en Afrique, 2013

#### **4.2.2 Le pouvoir exécutif, législatif et judiciaire**

La séparation des pouvoirs est un trait caractéristique d'un Etat moderne. Chaque pouvoir devrait jouer le rôle de contre-pouvoir pour l'autre. A Madagascar, l'équilibre des pouvoirs n'est pas réel bien que la Constitution le garantisse. En effet, le système politique se caractérise par la domination de l'exécutif, en particulier la Présidence. La Banque Mondiale résume ainsi cette situation dans sa « *Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement* »:

Le Pouvoir exécutif, notamment la Présidence, domine traditionnellement le système politique malgache.

La Constitution est un instrument politique du Président plutôt qu'une règle régissant l'équilibre des pouvoirs.

Le Parlement n'a pas de réel pouvoir de contrainte à l'égard de l'autorité présidentielle, car il est devenu un élément marginal du système, au service du pouvoir présidentiel au lieu d'être un acteur susceptible de le contrôler.

La capacité du système judiciaire à jouer un rôle de pouvoir indépendant, défenseur des droits des citoyens, est restreinte. Particulièrement, le manque d'indépendance du pouvoir judiciaire est perçu par 65% de l'opinion publique selon l'enquête menée par le cabinet ECR en 2013. Cette situation trouve son origine dans la faiblesse des contrôles exercés par les acteurs tel que les partis politiques, la société civile ou encore les media.

#### **4.2.3 La société civile**

La société civile malgache n'a pas les moyens d'exiger des réformes et une plus grande efficacité du développement. Malgré la démocratisation affichée, la centralisation profondément enracinée de l'Etat fait que les nombreuses associations, là où elles existent, n'ont guère les moyens d'interférer avec la sphère politique.

Ces difficultés sont aggravées par un environnement hostile et un accès restreint à l'information. Les medias jouent un rôle capital dans la transmission du savoir et la formation de l'opinion publique. Ce rôle des medias est largement mis à profit par les gouvernants pour véhiculer le discours dominant. La presse a besoin de développer une vision claire de sa mission et de s'en tenir aux réalités observées.

### **4.3 Décentralisation et gouvernance locale : Enjeux et perspectives pour le développement de Madagascar**

#### **4.3.1 Les facteurs de succès de la décentralisation à Madagascar**

La dernière décennie du XXème siècle a été marquée par des réformes politico-institutionnelles dont les décentralisations des décisions de politique publique. Les facteurs de succès de la décentralisation à Madagascar sont l'existence de: Vision et politique, corpus législatif et réglementaire, stratégies sectorielles, planification locale et régionale, planification spatiale, participation naissante de la société civile aux affaires publiques, soutien des partenaires techniques et financiers. A considérer l'Histoire Malgache, il a existé depuis longtemps des collectivités locales dont le nom est bien connu, c'est le Fokonolona (acceptation territoriale: Fokontany).

##### **4.3.1.1 La décentralisation et le développement économique**

Sur le plan économique, Madagascar a toujours été un pays centralisé ou plutôt polarisé dans la mesure où Antananarivo la capitale reste le pôle économique dominant, concentrant environ 55% du PIB du pays. La tendance pourrait évoluer prochainement avec le développement de nouveaux pôles tirés par les investissements dans le secteur minier (Fort-Dauphin, Moramanga, Toamasina) et le secteur tourisme (Nosy Be) ou l'agro-industrie (Antsirabe).

Sur le plan budgétaire, l'administration collecte 98% des recettes totales en 2011 et celles-ci sont concentrées à au moins 80% à Antananarivo et à Toamasina. Du côté des dépenses, les dépenses de l'administration représenteraient 93% des dépenses totales. Les dépenses sont plus déconcentrées notamment pour les secteurs de l'Education et de la Santé. Les dépenses des collectivités (les communes essentiellement) représentent seulement 0,96% dont une grande partie est celles des communes urbaines. Cela fait de Madagascar un des pays les plus centralisés au monde sur le plan budgétaire.

En résumé, au cours des douze dernières années (1996 à 2013), seules les communes sont les collectivités territoriales décentralisées réellement opérationnelles et ayant acquis progressivement une certaine capacité et une certaine légitimité ou redevabilité. Le progrès a été plus grand pour les communes urbaines qui sont maintenant les vrais moteurs de la décentralisation et qui réclament davantage d'autonomie et de transfert de compétence.

#### 4.3.1.2 Un système décentralisé à base de l'aménagement du territoire

La décentralisation à Madagascar peut réussir dans les années à venir à condition qu'il n'y ait plus de remise en cause du découpage territorial actuel. La réussite de la décentralisation passe par une meilleure harmonisation des plans de développement ou d'aménagement du territoire au niveau national que Régional.

Par conséquent, le cadre juridico-institutionnel de la décentralisation, disposé par les *lois 94.001, 94.007 et 94.008* relatives respectivement aux circonscriptions territoriales décentralisées, à l'organisation, au fonctionnement et attributions des Collectivités (CTD), aux pouvoirs et compétences des Régions et des Communes, traduit le processus de décentralisation territoriale qui se doit d'être accompagné du processus de décentralisation technique et financière. La décentralisation, par la mise en place des structures autonomes et légitimées par des élections locales, et la déconcentration par le maintien des autorités administratives nommées par l'Administration centrale, sont complémentaires.

#### 4.3.1.3 Des principes fondamentaux sur les modalités de répartition des compétences

La Collectivité territoriale décentralisée règle par ses délibérations les affaires dévolues par la loi à sa compétence. La répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales s'effectue en considération des intérêts nationaux, Régionaux et locaux. La loi détermine la répartition des ressources en fonction des compétences attribuées aux Collectivités territoriales et prévoit, au profit de ces dernières, un transfert d'impôts, droits et taxes perçus par l'Etat. Ce transfert sera effectué par les lois de finances au fur et à mesure des transferts de compétences. Les transferts de compétences sont complétés par un effort parallèle de déconcentration des attributions qui continuent à relever de la responsabilité de l'Etat. Comme corollaire, les transferts de compétences ne suppriment pas pour autant toute intervention de l'Etat dans les domaines concernés.

Au niveau administratif ; Il s'agit de mettre en œuvre un cadre institutionnel d'administration des affaires publiques locales auxquelles les rôles des élus consistent à exercer une plénitude de compétences de décision administrative, de contractualisation et de passation de marchés publics, ainsi que de contrôle et suivi suivant une procédure administrative.

Au niveau de l'économie, il s'agit de créer un cadre répondant au développement économique et social local en articulation avec celui du pays.

Au niveau de la finance, il s'agit d'exercer des compétences financières notamment en matière de recettes publiques, soit par la création d'impôts locaux et d'autres systèmes de paiements des services publics existant dans la circonscription administrative de la localité



décentralisée, soit par l'emprunt ; en matière de dépenses publiques, il s'agit de l'utilisation de crédits dotés ou de crédits conventionnés avec l'Etat ou les bailleurs de fonds, et ce selon le principe de l'autonomie administrative et financière.

Sur le plan technique, étant donné que la décentralisation consiste de faire le transfert de compétences techniques et financières, elle requiert une capacité de gestion et d'exploitation des infrastructures et ce à travers une compétence d'exercice de la planification selon la *loi 93.005* et de la maîtrise d'ouvrage selon la *loi 99.023*.

#### 4.3.1.4 Le point d'ancrage de la décentralisation

Les communes constitueraient le point d'ancrage de la décentralisation et la sphère territoriale d'exercice des solidarités les plus denses. Ce qui signifierait que les collectivités de niveau supérieur (Etat, Régions) devraient avoir des compétences dites résiduelles par rapport à celles des Communes selon les principes de subsidiarité et de progressivité.

A propos des questions de répartition de compétences financières, une réflexion sur une nouvelle modalité à cet effet devrait être à considérer en ce sens qu'elle s'inspirerait des principes de subsidiarité et de progressivité. Au niveau communal, les compétences portent sur les services de proximité lesquels ne manqueraient de mobiliser des ressources financières conséquentes.

Ainsi sous réserve des transferts de produits fiscaux prévus par la Constitution, il serait impératif d'attribuer à chaque niveau de collectivités un ou plusieurs impôts dont le produit lui revient en totalité. Par ailleurs l'éventualité d'octroi de subventions aux communes par la province serait envisageable, et qu'il serait d'autant plus logique d'attribuer un impôt à la collectivité la mieux placée pour contrôler les opérations d'émission et de recouvrement sans toutefois verser dans des impositions dont le coût d'émission et de recouvrement est supérieur au rendement fiscal. Il en serait de même de l'application de *l'art.25 de la loi 94.007* sur la capacité des collectivités locales de fixer des taux d'assiettes fiscales et de procéder à la fiscalisation locale à l'exception de ceux fixés par la loi de finances, ainsi que des *art.27 et 28* de ladite loi sur les créances transférables et les dotations financières spécifiques par l'Etat notamment pour les programmes ou projets particuliers décidés .

#### 4.3.2 La consolidation de l'autorité de l'Etat et le développement local

Il est important de relever ici qu'un développement local pérenne et serein repose principalement sur la prise en compte des principes de bonne gouvernance dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration territoriale. La gouvernance au niveau local est tributaire de l'ensemble du système étatique, qui repose sur présence réelle de l'Etat. Il s'agit

de la pertinence des rôles dévolus aux représentants de l'Etat, de l'efficacité de leurs missions, et de l'efficacité de la synergie d'actions des acteurs locaux (représentants de l'Etat, autorités locales, autorités judiciaires, etc.). Aussi, afin de restaurer son autorité, l'Etat doit remplir ses missions essentielles, à savoir respecter et faire respecter les lois, renforcer son intégrité et assurer la sécurité des personnes et des biens. Cela repose essentiellement sur la solidité de la chaîne de commandement au niveau local ainsi que la mise en œuvre des outils de démocratie. Dans l'esprit de responsabilisation des collectivités territoriales, elles devraient bénéficier d'une certaine autonomie de décision et d'un budget propre (il s'agit du principe de libre administration) sous la surveillance d'un représentant de l'Etat. L'absence de contrôle a priori de l'Etat sur les actes des collectivités locales est l'un des fondements de la loi sur la décentralisation.

#### 4.3.2.1 L'Etat de droit au niveau local

Une des manifestations de la gouvernance est l'Etat de droit. Au niveau local, celui-ci se traduit par le contrôle de légalité. Le contrôle de légalité constitue un outil au service des collectivités justifiant le respect du droit à travers leurs actes. Il s'agit d'une démarche engagée par les représentants de l'Etat et les autorités judiciaires pour garantir le respect au niveau local. Le développement requiert une gouvernance locale forte disposant d'une autonomie dans tout processus décisionnel relatif et impératif à un développement local durable.

#### 4.3.2.2 La gouvernance décentralisée en vue du développement local

La gouvernance décentralisée en vue du développement local des dimensions administrative, économique, financière, technique et judiciaire :

- De la gouvernance administrative : Il s'agit de la mise en place d'un cadre organisationnel rationalisé de l'administration publique et d'une gestion efficiente de ressources humaines motivées dans la fonction publique (l'organisation administrative s'impose dans le sens de la redéfinition du rôle et de la taille de l'Etat en procédant à l'allégement et de la simplification des procédures administratives) , de mettre en œuvre un cadre institutionnel d'administration des affaires publiques locales auxquelles les rôles des élus consistent à exercer une plénitude de compétences de décision administrative, de contractualisation et de passation de marchés publics, ainsi que de contrôle et suivi suivant une procédure administrative.

- De la gouvernance économique : Il s'agit de créer un cadre répondant au développement économique et social local en articulation avec celui du pays. Pour ce faire,

les démarches suivantes s'imposent : l'identification des besoins et la réalisation d'actions de formation dans les domaines de la formulation, de l'exécution et du suivi-évaluation des politiques et programmes économiques et sociaux ; l'actualisation et le développement d'outils de pilotage stratégique du développement et des actions en faveur de la lutte contre la pauvreté; l'étude et la mise en œuvre d'un système d'articulation des budgets d'investissement et de fonctionnement ; le renforcement du dispositif et des procédures de programmation, de gestion et de contrôle des dépenses publiques ; l'amélioration du système de passation des marchés publics ; le renforcement des capacités locales de prévision et d'analyse économique par la formation et la mise à disposition des cadres et agents déconcentrés appropriés ; la consolidation du dispositif de suivi statistique.

- De la gouvernance financière : Il s'agit d'exercer des compétences financières notamment en matière de recettes publiques, soit par la création d'impôts locaux et d'autres systèmes de paiements des services publics existant dans la circonscription administrative de la localité décentralisée, soit par l'emprunt ; en matière de dépenses publiques, il s'agit de l'utilisation de crédits dotés ou de crédits conventionnés avec l'Etat ou les bailleurs de fonds, et ce selon le principe de l'autonomie administrative et financière. Pour ce faire, il s'agit de s'attaquer aux facteurs bloquants principaux à savoir le secteur informel prépondérant entraînant une taille modeste de la fiscalité, la forte centralisation de l'administration fiscale favorisant le manque de fiabilité de la compatibilité nationale par le défaut d'un Etat de recensement fiscal local des biens et des activités fiscalisables.

L'intercommunalité sous forme de groupements à fiscalité propre a connu un essor considérable. En leur sein, le pourcentage des groupements à taxe professionnelle unique doit progresser régulièrement. La création des communautés d'agglomération doit fortement accélérer cette évolution puisque une grande majorité du produit de la taxe professionnelle est rencontré dans ces structures.

Pour les collectivités locales, les ressources fiscales et budgétaires constituent l'essentiel de leurs budgets. Pour celles-ci, il est nécessaire de conserver la maîtrise du financement des missions de service public qui leur incombent.

Pour l'Etat, la réforme des finances locales doit être compatible avec les objectifs de maîtrise des prélèvements obligatoires et de retour à l'équilibre des finances publiques qui s'imposent à lui, ainsi qu'avec la recherche d'un développement équilibré du territoire.

- De la gouvernance judiciaire : Il s'agit de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, de permettre un accès facile, de proximité et moins coûteux aux différentes

instances judiciaires et d'assurer l'efficacité et l'application des décisions judiciaires. A cet égard, elle consiste à la réalisation et la mise en œuvre d'une étude sur l'organisation judiciaire allant dans le sens d'un renforcement du pouvoir judiciaire nécessitant le renforcement du contrôle des activités judiciaires et l'amélioration de la couverture territoriale des juridictions, au niveau Régional et communal, le raccourcissement des délais des procédures judiciaires à travers un toilettage des textes ou de leur réaménagement en fonction des impératifs de développement.

- De la gouvernance technique : Etant donné que la décentralisation consiste en de transferts de compétences techniques et financières, elle requiert une capacité de gestion et d'exploitation des infrastructures et ce à travers une compétence d'exercice de la planification selon la *loi 93.005* et de la maîtrise d'ouvrage selon la *loi 99.023*. Par conséquent, pour une réelle gouvernance locale de l'aménagement du territoire et des infrastructures , il s'agirait non seulement de la question de prise de responsabilité en matière de décision mais notamment de celle de transfert de compétences et d'appui-conseil par rapport à l'exercice et l'utilisation de ces compétences pour pouvoir prendre en charge la planification et la gestion de projet, afin de rendre opérationnelle la maîtrise d'ouvrage dévolue aux communes.

## CONCLUSION

En conclusion, cette étude a proposé une première évaluation des grands facteurs pour le développement à partir de la décentralisation et la gouvernance locale à Madagascar. L'objectif est de contribuer à l'étude de la décentralisation et la gouvernance locale à Madagascar à travers les analyses en économie institutionnelle, le rôle des principaux acteurs, les plans de développements mis en places, l'analyse de la décentralisation, de la gouvernance locale et du macro-économique. Divers aspects de problèmes se trouvent soulevés quant à une véritable application de la décentralisation et de la gouvernance locale dans la mesure où des conflits de compétences existent entre l'Etat les Collectivités décentralisées. A ces conflits s'ajoutent et se greffent d'autres aspects relatifs à des dimensions économique, technique, social, financier et notamment au défaut de mise en cohérence ou de synergie entre les différents textes juridiques. La décentralisation budgétaire reste embryonnaire à Madagascar où moins de 0,96% des dépenses publiques totales sont affectées vers les entités politiques décentralisées ou CTDs et 16,48% pour les STD en 2013. La principale opposition à l'encontre de la décentralisation budgétaire se trouve dans le manque de compétence des autorités locales. La politique Malgache de décentralisation et de la gouvernance locale souffre d'un manque de clarté dans l'attribution des responsabilités entre les instances publiques nationales.

Dans sa forme actuelle, le développement à Madagascar apparaît le fruit d'un processus, ancien d'une dizaine d'années, à la fois continu et tributaire de fluctuations politiques. La prédominance des services déconcentrés (chef de district, services techniques déconcentrés) au niveau des districts et leur présence au niveau même des fokontany est un des principaux blocages au niveau des communes. En fait, les services déconcentrés n'ont pas encore jusqu'ici joué un rôle de facilitateur, de conseiller/coach et de contrôle à posteriori pour l'autonomisation des communes. La principale source d'échec du développement de Madagascar est l'absence de transfert de ressources de l'Etat central vers les collectivités décentralisées. Si ce transfert de ressources est prévu dans les textes, sa mise en œuvre fait l'objet de réticences de la part des différents Ministères. Parallèlement au processus de décentralisation, la déconcentration maintenue et devant appuyer les collectivités locales n'intervient pas en structure d'appui-conseil à mesure que les rapports hiérarchiques continuent d'occuper les modes de gestion des affaires publiques.

La décentralisation implique par définition la participation de tous les acteurs (Etat central, collectivités locales, société civile, etc.) à sa formulation et à sa mise en oeuvre. Ainsi intervient la gouvernance locale, présuppose l'existence d'arrangements politico-administratifs, de règles budgétaires et comptables performantes, favorables à une adéquate autonomie des collectivités locales garantissant la responsabilité budgétaire. Ainsi, le développement se traduit par des changements dans plusieurs domaines : la stabilité macroéconomique, la diversification de l'économie pour stimuler la croissance, le climat des affaires, la bonne gouvernance et l'amélioration de l'Administration, les infrastructures, l'éducation et la santé, l'environnement. Les communes et Régions seront développées et leurs capacités accrues, de manière à ce qu'elles puissent assurer une gouvernance efficace et autonome au service des populations. Il s'agira alors d'avoir un environnement institutionnel, juridique et réglementaire favorable à la mise en œuvre des principes de la décentralisation, de développer un système de gestion fiscale et financière visible, stable et efficiente au niveau des CTD. Les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire devront servir de cadre de réalisation des axes stratégiques pour chacun des trois niveaux d'administration du territoire (Central, Régional et communal). Les initiatives au niveau local et Régional seront libérées pour une synergie et une complémentarité optimales des efforts. Dans ce sens, les citoyens seront pleinement associés au développement participatif local et Régional, les partenariats public/privé favorables à la mise en œuvre de projets/programmes locaux/Régionaux seront promus, et la culture de la communication et de l'information sera institutionnalisée entre et au sein des CTD et des communautés concernées

Cette étude n'est qu'une première étape vers une étude plus complète du développement à Madagascar et devrait être complétée par une étude d'autres secteurs. Si les secteurs des ressources naturelles sont d'une grande importance pour le développement de Madagascar, ils ont une évolution assez distincte au niveau de la décentralisation et de la gouvernance locale car ce sont des sources de rentes. La dynamique et les facteurs de la décentralisation et de la gouvernance locale et des autres secteurs varient fortement en fonction de la nature de chaque filière. Pour compléter cette étude, deux axes de recherche se présentent : Étant donné leur rôle important dans le budget, leur importance pour la prestation des services publics et pour la réduction de la pauvreté, les secteurs sociaux devraient avoir la priorité pour compléter la présente analyse de l'économie politique. La santé et l'éducation doivent en particulier retenir l'attention car ces deux secteurs ont été très vulnérables aux chocs du système à partir des événements politiques de 2009.

## ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE

- Direction de la Programmation, du suivi et évaluation, Ministère de la Décentralisation, Les principales réalisations du Ministère de la Décentralisation, 2012
- Ministère de l'Education Nationale, Décentralisation et Déconcentration, 2012
- Décentralisation de la gestion de la mise en œuvre du développement rapide et durable de Madagascar, Vers un nouveau paradigme, SE/CNLS, 2008
- Direction des Réformes de la Décentralisation, Ministère de la Décentralisation, *Les textes sur la décentralisation à Madagascar*, 2011
- Serge Radert, Gabhy Rajaonesy, Jean-Eric Rakotoarisoa, Léon Ramamonjisoa, François Vaillancourt, *L'économie politique de la décentralisation à Madagascar*, le 16 avril 2008
- Dr Jules RAZAFIARIJAONA, Maître de conférences des Universités, *Eléments d'Analyse Macroéconomique et Développement Local*, 2011
- Dr Jules RAZAFIARIJAONA, Maître de conférences des Universités, *Eléments de Gouvernance du Développement Local*, 2011
- Dr Jules RAZAFIARIJAONA, Maître de conférences des Universités, Régionalisation du Développement : La question de Développement Local Décentralisée, 2011
- Dr Jules RAZAFIARIJAONA, *Le Système Décentralisé et ses Mécanismes en vue de développement Rural-*
- Dr. Jules RAZAFIARIJAONA, *Développement Local et Incertitudes*, 2011
- Dr. Olivaniaina RAKOTO DAVID, Maître de Conférences, Département ECONOMIE, Fac. DEGS – UNIVERSITE D'ANTANANARIVO, *Diagnostic économique de Madagascar*, 28 mai 2009
- Mr DIEMER, *Les théories économiques b: Les principaux courants de pensée économique*, 2012
- Pr RAMAMONJISOA Bruno, *Introduction à l'économie politique des ressources naturelles*, 2011
- Pr RAMAMONJISOA Bruno, *La théorie des institutions*, 2011
- Pr RAMAMONJISOA Bruno, *Economie Politique : Concepts et définitions*, 2011
- HOUNMENO G. Bernard : *Décentralisation, gouvernance participative et dynamiques local de développement, Etude de cas en milieu rural au Bénin*, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, le 30 octobre 2006.
- Charles L. CADET, *Haïti face aux défis de la décentralisation*, (Rapport de diagnostic et cadre d'orientation stratégique en vue de la définition de politiques publiques), Port-au-Prince, Décembre 2001
- The World Bank Group, Madagascar, *Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement, Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar*, Décembre 2010
- The World Bank Group, Madagascar Economic Update, Antananarivo Country Office, Octobre 2012
- The World Bank Group, Unité de Protection Sociale Développement Humain Région Afrique, Madagascar, *Après Trois Ans de Crise : Evaluation de la Vulnérabilité et des Politiques Sociales et Perspectives d'Avenir*, 29 mai 2012
- INSTAT, *Tableau de Bord de l'Economie de Madagascar*, janvier 2011
- Solohanitra Tiana, Ecole Nationale d'Administration de Madagascar, *Les ressources fiscales des Collectivités Territoriales Décentralisées*, Décembre 2005
- MERAL Philippe, *Economie Politique Internationale et Conservation à Madagascar*, 4 décembre 2009

- PROGRAMME MAG/97/007 – DAP 1 "*Gouvernance et Politiques Publiques pour un Développement Humain Durable*", PNUD et Ministère Chargé du Budget et du développement des Provinces Autonomes, le Guide du Maire, Septembre 2000
- Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, *Guide pratique de la Gestion Foncière Décentralisée*, 23 octobre 2007
- *Projet de Lettre de politique de la Décentralisation et de déconcentration*, Décembre 2005
- Ministère auprès de la Présidence de la République Chargé de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation, *Regards sur le territoire*, Volume Physique, 2008
- INSTAT, *Etat de la Modélisation Macroéconomique à Madagascar : diagnostic et propositions*, 2000
- Vice Primature Chargé de l'Économie et de l'Industrie, *Croissance Economique de Madagascar*, 2012
- Vice Primature Chargé de l'Économie et de l'Industrie/PNUD, *Présentation du Rapport sur la Coopération au Développement 2010-2011*
- Commission Européenne, *Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers*, janvier 2007
- Jean-Marc Ohnet, *Histoire de la décentralisation française*, Librairie générale française, Paris, 1996 (ISBN 2-253-90527-5)
- Djibril Diop, *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ?*, L' Harmattan, Paris, 2006, page 267
- Joël THALINEAU, "*Essai sur la centralisation et la décentralisation -Alexis de Tocqueville, De la démocratie en Amérique*
- Ascher (F.), *Métapolis ou l'avenir des Villes*, ed. O. Jacob, 1995.
- Debarbieux (B.), Vanier (M.), *Ces territorialités qui se dessinent*, DATAR, ed. L'Aube, 2002.
- Gaudin (J.P.), *Gouverner par contrat, l'action publique en question*. Ed. Presses Sciences Po, 1999.
- *Gouvernance locale et développement durable*, dossier thématique de la revue Développement durable et territoires
- Jouve (Bernard), *La gouvernance urbaine en questions*, ed. Elsevier, 2003.
- Lefèvre (Christian), "*Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux*", in *Politiques et management public*, 1998.
- Le Galès (Patrick), "*Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*", in *Revue Française des Sciences Politiques*, Vol. 45 N°1, 1995.
- Mabileau (A.), *Le système local en France*, Paris, L.G.D.J., 1991.
- Pasquier (R.), Simoulin (V.), Weisbein (J.) (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, L.G.D.J., 20075
- «*Vers une harmonisation des conceptions de la gouvernance?*», PNUD – Meisel & OuldAoudia (2007)
- «*Connaissances et perceptions des éducateurs électoraux relatives à la démocratie et aux consultations électorales* », KMF-CNOE, (mai 2010) «*Afrobarometer* », Briefing Paper No. 63, (mars 2009)
- «*Revue de la gouvernance et de l'efficacité du développement : Analyse d'économie politique de la gouvernance à Madagascar* », Banque mondiale – (Déc. 2010)
- Etude ECR 2011 in *Rapport sur la gouvernance en Afrique : Election et gestion de la diversité en Afrique – cas de Madagascar* »
- «*Le processus électoral à Madagascar: Etat des lieux et perspectives de réforme* », EISA, (mai 2008)



- « *Analyse d'économie politique de la Gouvernance à Madagascar* ». Revue de la gouvernance et l'efficacité du développement. BANQUE MONDIALE. (Décembre 2010).
- « *Doing business, 2013* » « L'opinion publique et la corruption ». Rapport Pays-Madagascar. CAJAC, (Juillet 2013).
- « *Situation économique de Madagascar à la veille des élections* », annoncées du 28 juillet 2013. Conférence de Thierry Rajaona, membre fondateur de Juniors Pour Madagascar JPM.
- « *Madagascar : Pour un dialogue sur les enjeux de développement* », Banque Mondiale, (Juin 2013) « *Projet d'appui à la collecte de données statistiques et à la réflexion macroéconomique (1994-2000)* »,
- *Projet Madio (Madagascar-Dial-Instat-Orstom). « Vingt ans de réforme de la Fonction publique à Madagascar. »*, Coll. Autrepars. Presses de Sciences Po. N° 20.
- Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001). « *Mesure de la performance de la gestion des Finances publiques en République de Madagascar* », selon la Méthodologie PEFA, Collectif. (2006).
- COMITE POUR LA SAUVEGARDE DE L'INTEGRITE : ORIENTATION STRATEGIQUE Page32 « *Aspects originaux de la Fonction Publique Malgache.* », Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Madagascar,
- MAESTRE J.C. « *Créer des ponts entre l'Etat et les citoyens. Vue d'ensemble des tendances et évolutions en matière d'Administration publique et de gouvernance locale.* », 78 p. PNUD. (2010).
- « *Surmonter les obstacles à la mise en œuvre des stratégies de simplification administrative. Orientations destinées aux décideurs 2009.* Division de la politique de la réglementation.
- Direction de la gouvernance publique et du développement territorial. » OCDE. (2009). « *Vingt ans de réforme de la fonction publique à Madagascar* », Razafindrakoto M., Roubaud F. (2001).
- « *Projet de loi sur les partis politiques* », Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (2004)
- « *Projet de loi sur l'accès à l'information* », Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (2006)
- « *Sondage national sur la corruption* », Comité pour la Sauvegarde de l'Intégrité (2006)
- *Publications de l'OECD et du programme Leed (OECD):*
- *Les pépinières d'entreprises à travers le monde* OECD, 1999.
- *Les entreprises sociales*, OECD, 1999.
- *Decentralising employment policy: New trends and challenges*, OECD, 1999.
- *Pour des politiques de l'emploi plus efficaces: la gestion locale*, OECD, 1998.
- *Réconcilier l'économie et le social. Vers une économie plurielle.* OECD, 1996.
- *Les cahiers LEED-OECD:*
- *Best Practices in Local Development*, Cahier Leed n°27, 1999.
- *Micro finance et développement local*, Cahier Leed n°26, 1998.
- *Industrial Restructuring and Local Development: The case of Sesto San Giovanni*, cahier Leed n°24 1997.
- *Economies locales et mondialisation*, cahier Leed n°20, 1995.
- « *Introduction aux théories et à quelques pratiques du développement local et territorial* » (Série Cadre stratégique favorable à l'emploi dans les petites entreprises), Pierre-Noël Denieuil, 2005

## **WEBIOGRAPHIE**

- Wikipédia, L'économie politique, 2012
- Wikipédia, La décentralisation, 2012
- Wikipédia, La Croissance économique, 2012
- Wikipédia, Le Développement Local, 2012

## Les Textes sur la décentralisation à Madagascar

### Constitution et Loi

- Constitution de la deuxième République (31 décembre 1975)
- Constitution de la Troisième République malgache: Première législature (18 septembre 92)
- Loi 93-005 portant orientation générale de la politique de décentralisation
- Loi 94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi constitutionnelle 98-001 portant révision de la Constitution : Deuxième Législature 8 avril 1998
- Projet de Loi 018/2014 relative à l'organisation, aux compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées.
- Loi organique n° 2014-018 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs affaires.  
propres
- 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.
- Loi n° 2014-021 relative à la représentation de l'État.
- Loi n° 90- 005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation (J.O. n° 2241 du 02.05.94 p. 1057) modifiée et complétée par la loi n° 94-039 du janvier 1995 (J.O. n° 2295 du 17.04.9, p.902).
- Loi n° 93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation.
- Loi n° 94-001 du 26 avril 1995 fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des collectivités territoriales décentralisées
- 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, p. 1241)
- Loi n° 94-007 du 26 Avril 1995 relative à l'organisation et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées.
- Loi n° 94- 008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des collectivités territoriales décentralisées (J.O. n° 2304 du 05.06.95, p.1197 vm et 1247 vf, édition spéciale)
- Loi n° 94-009 du 26 avril 1995 portant statut particulier de la ville d'Antananarivo, Capitale de Madagascar (J.O. 2304 du 05.06.95 ? P ; 1257°)
- Loi n° 94- 010 du 26 avril 1995 portant statut des communes urbaines de Nosybe et de Sainte – Marie (J.O. n° 2304 du 05.06.95, p. 1211 vm et 1259 vt)
- Loi n° 95-005 du 21 Juin 1995 relative aux budgets des collectivités territoriales décentralisées
- Loi n° 95-029 portant organisation générale des transports terrestres et fluviaux
- Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables
- Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière
- Loi n° 97-035 portant création du Fonds d'Entretien Routier (FER)
- Loi n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la politique forestière Malagasy
- Loi constitutionnelle n° 98-001 du 08 avril 1998 portant révision de la Constitution in J O R M n°2495 du 08 avril 1998, pages 1274-1286

- Loi n° 98-026 portant refonte de la Charte Routière
- Loi n° 98-029 portant Code de l'Eau
- Loi n° 98-032 portant réforme du secteur de l'Electricité
- Loi n° 99-022 du 19 août 1999 portant Code Minier
- Loi n° 99-023 réglementant la maîtrise d'ouvrage publique et la maîtrise d'œuvre privée pour des travaux d'intérêt général
- Loi n° 99-776 portant refonte du classement des Routes Nationales
- Loi n° 99-777 portant classement des Routes Provinciales
- Loi n° 2001-025 du 21 décembre 2001 relative au Tribunal Administratif et au Tribunal Financier
- Loi n° 2001-031 établissant Régime Spécial pour les Grands Investissements dans le Secteur Minier Malagasy
- Loi n° 2003-029 du 27 août 2003 portant modification de certaines dispositions de l'ordonnance n° 60 146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation
- Loi n° 2004-001 du 17 Juin 2004 relative aux Régions.
- Loi n° 2004-004 du 26 juillet 2004 portant l'orientation générale du Système d'Education, d'Enseignement et de Formation à Madagascar
- Loi n° 2004-015 Charte de l'environnement
- Loi n° 2005-029 du 29 décembre 2005, portant loi de finances 2006

#### **ORDONNANCE**

- ✓ Ordonnance n° 60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation
- ✓ Ordonnance n° 62-125 sur le classement en zones à vocation forestière, pastorale ou agricole des terres 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° 82-029 relative à la protection, la sauvegarde et la conservation du patrimoine national
- ✓ Ordonnance n° 93-022 portant réglementations de la pêche et de l'aquaculture

#### **DECRET**

- Décret 2004- 299 fixant organisation, fonctionnement des Fokontany.
- Décret 2004-859 du 17 septembre 2004 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Régions. Décret 65-046 du 10 Février 1965 concernant la collecte des produits locaux
- Décret 70-086 du 28 janvier 1970 portant règlement sur les poursuites pour le recouvrement des impôts directs et taxes assimilées
- Décret 70-088 portant institution d'une redevance d'entretien des logements et du mobilier mis à la disposition du personnel enseignant et administratif de l'université de Madagascar.
- Décret n° 94-678 du 31 octobre 1994 portant institution de la mise en place des Services de Santé des Districts ou Districts Sanitaires.
- Décret n° 96-249 du 27 mars 1996 fixant les attributions de la représentation départementale de l'Etat au niveau des communes et les textes subséquents
- Décret n° 96-898 du 25 septembre 1996 fixant les attributions du Maire
- Décret n° 97-212 du 25 mars 1997 et Arrêté n° 5789 du 17 juillet 1998 portant Organigramme du Ministère de la Santé
- Décret n° 98-610 du 13 août 1998 réglementant les modalités de la mise en œuvre de la Sécurisation Foncière Relative
- Décret n° 99-022 du 9 octobre 1999 portant institutionnalisation du processus d'élaboration du

Plan d'Action de Développement Rural (PADR)

- Décret n° 99-951 portant création, organisation et fonctionnement du Comité Interministériel de Coordination du Programme « Gestion Locale Communautaire des Feux de Végétation à Madagascar »
- Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement
- Décret n° 2000-028 du 14 février 2000 relatif aux médiateurs environnementaux
- Décret n° 2000-027 du 13 janvier 2000 relatif aux communautés de base chargées de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables
- Décret n° 2000-170 fixant les conditions d'application de la Loi n° 99-022 du 19 Août 1999 portant Code minier
- Décret n° 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'Etat
- Décret n° 2003 – 008 du 16 janvier 2003, modifié et complété par le Décret n° 2004- 001 du 05 janvier 2004, portant remaniement de la composition des membres du Gouvernement
- Décret n° 2003-197 fixant l'organisation de l'Office de l'Education de Masse et du Civisme et fixant son statut
- Décret n° 2003- 850 du 14 janvier 2003 fixant les conditions d'application des dispositions de la loi n° 2003- 024 du 13 août 2003 relative aux élections communales
- Décret n° 2003-1040 portant institution de la mise à contribution des utilisateurs dénommée « FANOME » dans toutes les Formations Sanitaires Publiques
- Décret n° 2004-028 du 13 janvier 2004 fixant les attributions du Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique ainsi que l'organisation générale de son Ministère
- Décret n° 2004- 037 fixant les attributions du Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ainsi que l'organisation générale de son Ministère.
- Décret n° 2004- 299 du 3 mars 2004 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions du Fokontany
- Décret n° 2004- 278 modifiant certaines dispositions de décret n° 2004- 037 du 20 janvier 2004, fixant les attributions du Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ainsi que l'organisation générale de son Ministère.
- Décret n° 2004-726 complétant le décret n° 2003-197 portant organisation l'organisation de l'Office de l'Education de Masse et du Civisme et fixant son statut
- Décret n° 2004-859 du 17 Septembre 2004, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Régions en application des dispositions transitoires de la Loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions
- Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics
- Décret n° 2005-012 du 11 Janvier 2005 portant création des Districts et Arrondissements Administratifs
- Décret n° 2005-339 fixant les attributions du Ministère de la santé et du planning familial ainsi que l'organisation générale de son Ministère du 31 mai 2005
- Décret n°2005-840 du 06 décembre 2005 portant modification de décret 2004-028 du 13 janvier 2004 fixant les attributions du Ministre de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique ainsi que l'organisation générale de son Ministère
- Décret N°2011-719, du 05 Décembre 2011, fixant les attributions du Ministre de la Décentralisation ainsi que l'organisation générale de son Ministère

**ARRETE**

- Arrêté n° 6830/2001 fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale

- Arrêté n° 12032/2000 sur la réglementation du secteur minier en matière de Protection de l'environnement
- Arrêté n° 5912-MPCA/93 du 17 novembre 1993 relatif aux obligations afférentes à la collecte des produits locaux sur toute l'étendue du territoire national
- Arrêté n° 3751/MEFB/MDAT/2006 portant organisation générale sur la gestion des Impôts Fonciers

#### **DECISION ET CIRCULAIRE**

- ✚ Circulaire interministérielle n° 98-001/MinATV/MDB/MI du 12 juin 1998 relative à la gestion de l'espace urbain
- ✚ Décision n° 1837/2003-SAN fixant les attributions, qualifications, les aptitudes et qualités personnelles des Médecins Inspecteurs, Chefs de service de santé de District.
- ✚ Décision n° 04 – HCC/D3 du 10 juin 2004 de la Haute Cour Constitutionnelle, loi n°2004-001 relative aux Régions
- ✚ Circulaire n° 0030/MIRA/SEDDRC du 04 Janvier 2005 portant modalités de mise en place du Comité Régional
- ✚ Décision n° 14-REG/HM du 20 Octobre 2005 portant création d'un Comité Régional de Recettes
- ✚ Document cadre de politique économique 1999-2001 : Gouvernement malgache-Secrétariat Technique de l'ajustement 1999.
- ✚ Recueil des textes officiels sur la structure, le fonctionnement et les attributions des collectivités territoriales décentralisées : Ministère des Finances et du Plan, octobre 1995.
- ✚ Nils Soguel, Ranja Razafimanantsoa : Rapport sur la Décentralisation et l'amélioration des ressources financières des communes, IDHEAP, Janvier 2005

## ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRES

### **Qu'est-ce qui a motivé l'Etat à s'engager dans le processus de décentralisation et de la gouvernance locale?**

Cette question était au départ adressée :

- aux responsables administratifs centraux et sectoriels
- aux spécialistes indépendants
- et aux bénéficiaires.

### **La politique de décentralisation et de la gouvernance locale est-elle effective ?**

Les principaux acteurs concernés étaient

- les responsables administratifs et sectoriels (centraux, Régionaux et locaux),

1. Existe-t-il des textes législatifs réglementaires
2. Existe-t-il des plans d'action
3. Existe-t-il des collectivités territoriales mettant en oeuvre la politique de décentralisation ?

Comment les acteurs et les bénéficiaires participent-ils au processus de décentralisation?

### **Existe-t-il des conflits liés à la mise en oeuvre de la décentralisation et de la gouvernance locale ?**

\*comment se manifestent-ils ?

\*comment sont-ils résolus ?

### **Quels sont les niveaux de transfert des compétences et des ressources nécessaires à leur exercice ?**

1. Quelles sont les compétences effectivement transférées
2. Les compétences transférées le sont-elles totalement ou partiellement ?
3. Les ressources transférées sont-elles suffisantes pour la mise en oeuvre des compétences
4. Quel est le degré de mise en oeuvre des compétences transférées par niveau politique et administratif technique?

### **Qu'est-ce qui ont motivé les Etats à s'engager dans le processus de décentralisation et de la gouvernance locale ?**

### ANNEXE 3 : DEFINITIONS

L'économie politique est une branche des sciences économiques. Le terme apparaît pour la première fois en 1615 dans le Traicté de l'œconomie politique, par Antoine de Montchrestien, et désigne alors la science de la production et de la distribution des richesses à l'échelle d'un pays. Actuellement, ce terme désigne plus particulièrement l'étude théorique des latitudes et moyens d'action de politique économique des gouvernements et des collectivités territoriales, dans le but de réaliser des réformes structurelles, de mener une politique conjoncturelle et de favoriser le développement économique de long terme, et du résultat de ces actions. Il reste également utilisé pour désigner la discipline économique dans son ensemble.

Définitions de Schöffner Nicolas (1912-1992) :

-La politique :est l'organisation méthodique, théorique et éventuellement pratique des actions d'un gouvernement au pouvoir sur des bases conceptuelles définies et finalisées en vue de maintenir l'équilibre social nécessaire au développement optimal et à la cohérence d'un ensemble territorial et de sa population, ainsi qu'à l'évolution de leurs rapports avec d'autres ensembles gouvernés.

-Sciences économiques : Etudie l'allocation des ressources rares à des fins alternatives. Administration des ressources rares. Etudie les formes que prend le comportement humain dans l'aménagement de ses ressources ; Analyse et explique les modalités selon lesquelles un individu ou une société affecte des moyens limités à la satisfaction de besoins nombreux et illimités. Deux sens:

-Le sens substantif : l'économie est une science empirique qui étudie des procès institutionnalisés et

-Le sens formel : l'économie est une science déductive qui étudie l'action rationnelle (Karl Polanyi)

-JEAN-JACQUES ROUSSEAU : ÉCONOMIE POLITIQUE(1755) ECONOMIE ou OECONOMIE (Morale et Politique) ce mot vient de oikos, maison, et de nomos, loi, et ne signifie originairement que le sage et légitime gouvernement de la maison, pour le bien commun de toute la famille.

-Les politiques économiques conjoncturelles : visent à orienter l'activité économique à court terme et : Politiques conjoncturelles, ou politiques de stabilisation : mesures de politique économique prises par un gouvernement à court terme, en fonction de la position de l'économie dans les cycles économiques. Ces politiques conjoncturelles se veulent avant tout contracycliques.

Elle représente une vaste branche de la science économique, en particulier dans les domaines de la macroéconomie, de l'économie du développement et de la taxation optimale.

-Développement économique et social : Fait référence à l'ensemble des mutations positives (techniques, démographiques, sociales, sanitaires...) que peut connaître une zone géographique (monde, continent, pays, Région...).A ne pas confondre avec croissance économique (habituellement nécessaire ou consécutive au développement mais n'en est qu'un aspect). Puisque le développement économique nécessite de la création de richesses, on l'associe souvent au « progrès », puisqu'il entraîne, généralement, une progression du niveau de vie des habitants. → Amélioration du bien-être social (au sens économique). En plus des indicateurs traditionnels de développement (PNB, PIB), d'autres indicateurs indice de développement humain (IDH), qui comprend la santé, l'éducation, le respect des droits de l'homme (dont font partie, depuis 1966, les droits économiques et sociaux), etc.

-Les politiques économiques structurelles : vient à modifier le fonctionnement de l'économie sur le moyen ou long terme. Réforme structurelle : Réforme engagée par les administrations publiques d'un pays, souvent sous l'impulsion d'élus, et qui vise à améliorer son fonctionnement structurel (son organisation, ses réglementations, les niveaux des dépenses publiques, etc.) pour atteindre un nouvel Etat où la situation serait « meilleure » :

augmentation du niveau de PIB et de la qualité de la vie, amélioration du respect de l'Etat de droit, démocratisation du fonctionnement politique, confiance dans l'avenir et dans la soutenabilité de la dette publique, etc. Une partie des réformes structurelles sont des réformes économiques.

Dans le sens analyse économique des choix publics, l'économie politique naît dès Adam Smith avec son ouvrage la Richesse des Nations, dans lequel il développe implicitement le concept de bien public, biens pour lesquels l'intervention de l'Etat s'avère nécessaire. Toutefois, l'analyse économique des choix publics apparaît véritablement dans les années 1930 avec notamment les travaux de Paul Samuelson sur les biens collectifs et la fonction de bien-être social. Samuelson est le premier à distinguer les biens collectifs purs des biens collectifs mixtes (dans ces derniers, l'exclusion des "free-riders" est aisée). Dans une perspective différente, Ronald Coase apporte une contribution majeure avec son article The Problem of Social Cost (1960) où il émet l'idée que l'intervention de l'Etat est justifiable en cas d'existence de coûts de transaction (voir Théorème de Coase).

La décentralisation, qui consiste à transférer des pouvoirs de décisions et des compétences à une collectivité territoriale/ une autorité locale élue.



La déconcentration, qui consiste à transférer des fonctions aux services de l'administration centrale situés dans les Régions.

La délégation, qui consiste à confier à une collectivité locale, ou à un service Régional de l'administration centrale, des tâches à exécuter au nom de l'administration centrale.

Collectivité territoriale : Administration distincte de l'État, qui exerce certaines compétences lui étant dévolues sur un territoire donné.

La macroéconomie (du terme grec « macro », qui signifie « grand ») s'intéresse au comportement de l'économie dans son ensemble. Elle étudie notamment le comportement des grands agrégats tels que le taux de chômage, l'inflation, la croissance économique et la balance commerciale. Ces indicateurs agrégés nous informent sur ce qui se passe au total, ou en moyenne et ne donnent aucune indication sur le comportement d'une entreprise ou d'un ménage individuel.

### **LE PRODUIT INTERIEUR BRUT OU PIB :**

Le PIB est un agrégat macroéconomique issu de la comptabilité nationale<sup>1</sup>. C'est une grandeur synthétique caractéristique de l'économie nationale. Il est obtenu par la somme des valeurs ajoutées<sup>2</sup> à tous les stades du processus de production, de la TVA, des droits de douanes et assimilés : le PIB ainsi obtenu s'appelle PIB prix du marché ou simplement PIB. C'est l'approche du PIB par la production.

On appelle PIB au coût des facteurs le PIB au prix du marché déduit des taxes indirectes.

Il existe deux autres approches du PIB : l'approche par le revenu et l'approche par la demande. Avec la première approche le PIB est égale à la somme des rémunérations des salariés, du revenu mixtes, des excédents bruts d'exploitation, des impôts et taxes indirectes et moins les subventions d'exploitation. Avec la deuxième, il représente la valeur des biens et services produits par des unités résidentes et disponibles pour des emplois finals.

L'économie nationale est définie par le SCN comme étant l'ensemble des unités résidentes c'est à dire des unités qui exercent des opérations économiques pendant un an ou plus sur le territoire économique.

## LES PLANS DE DEVELOPPEMENT

Période	Les Plans de développement
Le système colonial	Essai de planification organique de l'île de Madagascar : inventaire (des) richesses propres
La 1ère République basé sur une décentralisation à 2 niveaux	<p>Le plan quinquennal de 1964 était plus social :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-un plan pour la modernisation du monde rural et l'aménagement de l'espace urbain</li> <li>- Mise en place de la Société Nationale d'Investissement.</li> <li>- Des plans d'aménagement urbain (PDU) ont été ainsi élaborés</li> <li>- Des grands travaux ont été menés : les grandes opérations agricoles et industrielles (ODEMO-COMEMA-PAPMAD etc.),</li> <li>-La mise en place des syndicats des communes et les travaux au ras du sol.</li> </ul>
La 2ème République, la décentralisation à 4 niveaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La « Charte de la révolution socialiste. »</li> <li>-La politique de la révolution agraire : acquisition de nouveaux moyens de transport (les fameux Ikarus venus de l'Europe de l'Est) et de labour (1.000 tracteurs venus d'URSS) ; la création de la BTM, une banque qui saurait aider et conseiller les paysans dans leur investissement</li> <li>-Les investissements à outrance et les sociétés nationalisées</li> <li>- Le développement de nouvelles infrastructures - la construction de nouveaux centres universitaires dans les Faritany</li> <li>-Les usines TOLY,LALASOA et la ZEREN mais d'autres usines ont aussi vivoté comme le FAMAMA (FamokaranaMahabibo Malagasy) à Mahajanga ou encore l'usine de construction de voiture Karenjy à Fianarantsoa.</li> <li>- La Politique de l'Ajustement Structurel (PAS ).</li> <li>-Mise en œuvre des premiers programmes de lutte contre la pauvreté (dimensions sociales de l'ajustement); fin des années 80 : filets de sécurité, fonds sociaux..</li> <li>-Au cours des années 90: Tentatives pour la mise en place d'une Stratégie Nationale de Lutte Contre la Pauvreté (SNLCP) mais celles-ci n'ont pas abouti faute d'une volonté politique . L'aspect « restructuration de l'économie » a été beaucoup plus privilégié.</li> </ul>
La 3ème République 1, la décentralisation à 3 niveaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La Politique de l'Ajustement Structurel (PAS ).</li> <li>-Le flottement du Fmg : le Marché Inter-bancaire de Devise (MID) qui va déterminer le prix du Fmg</li> <li>- L'affaire des financements parallèles</li> <li>- les Plans Communaux de Développement (PCD) ont vue le jour</li> <li>-En 1994 : Adoption Plan National d'Action pour le Redressement Social (PNARS) et du Plan National d'Action pour le Développement Social (PNADS) proposé au Sommet Mondial pour le Développement Social de Copenhague. Mais ces Plans étaient trop centrés sur les aspects sectoriels.</li> </ul>
La 3ème République II, la décentralisation à 3 niveaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La Province Autonome va voir le jour.</li> <li>- Deux DCPE Document Cadre de Politique Economique au DSRP ont été rédigés pour Madagascar :de 1996-1999 et le second de 1997-2001</li> <li>-Le DSRP ou Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.</li> </ul> <p>Ce n'est qu'une suite logique des actions entreprises par l'Etat. En fait, le DSRP ou Document Cadre de Stratégie de Réduction de la Pauvreté replonge les Malgaches dans son passé</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Initiation d'expériences pilotes de la Banque Mondiale à travers Projet d'Appui Institutionnel pour la Gestion Publique, PNUD avec DAPI ; la Coopération Française Projet d'Appui aux Initiatives des Quartiers</li> </ul>
La 3ème République III, la décentralisation à 2 niveaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La fin de la période d'ajustement structurel et à l'avènement du processus « Initiative pour les pays pauvres très endettés » (IPPTE) et « Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté » (DSRP), lequel s'est soldé par l'atteinte du point d'achèvement en octobre 2004. Parallèlement, la politique de stabilisation macroéconomique soutenue par la FRPC du FMI a été poursuivie. L'accent a été mis sur la réforme de la gestion des finances publiques, le renforcement des corps de contrôle, la gouvernance et la transparence à tous les niveaux (mise en place d'un nouveau code de passation des marchés publics...).</li> <li>-Début années 2000 : Elaboration DSRP</li> <li>-2001 – 2002 : Finalisation DSRP intérimaire ; M/car a alors bénéficié du 1er lot de financement de l'IPPTE</li> <li>-2001 – 2002 : Finalisation DSRP intérimaire ; M/car a alors bénéficié du 1er lot de financement de l'IPPTE</li> <li>-Juillet 2003 : finalisation DSRP complet. But : réduire le taux de pauvreté à 35% en 2012</li> <li>-Octobre 2004 : atteinte du « point d'achèvement » → Annulation importante du stock de la dette du pays</li> <li>-Novembre 2004 : création « Vision M/car Naturellement ». But : croissance économique élevée, participation active au commerce mondial, développement durable.</li> <li>-Le MAP et ses 8 engagements</li> <li>-La politique visant à préserver la stabilité macroéconomique a été poursuivie</li> <li>-La mise en place des Régions : fonctions de planification Régionale et d'aménagement du territoire et de suivi évaluation</li> <li>- La mise place des Plans Régionaux de Développement</li> <li>- Les interventions des bailleurs de fonds à travers leurs projets et financements : FID, ACCORDS,PSDR,le FDL, CAC (centres d'appui aux communes).</li> <li>La construction réhabilitation/RN6 Sambava Antalaha,RN7,RN25,Bypass,CCI Ivato,Boulevard de l'Europe, les pistes ruraux</li> <li>-La création du FDL, la mise en place du PN2D</li> <li>- Les fokotany connaissent leur apogée comme CTD en 1992-1998. Elles redeviennent importantes en 2007</li> <li>- Intégration de Madagascar au niveau de la SADC, COMESA</li> <li>-L'extension des ports et aéroports de Madagascar</li> </ul>

Période	Les Plans de développement
La 4ème République, la décentralisation à 3 niveaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aujourd'hui (entre 2009 et 2015),</li> <li>-Création du Ministère de la Décentralisation</li> <li>-Formation des élus</li> <li>-Mise en place Institut National de la Décentralisation et du Développement Local, de l'ONCD ou Office National de la Concertation et de la Décentralisation</li> <li>- Le Plan National de Développement</li> </ul>

Source : Ministère de la décentralisation et analyse bibliographique 2014