

# SIGLES

**CEG** : Collège d'Enseignement Général

**CRS** : Commune Rurale Soavina

**CSBII** : Centre de Santé de Base Niveau II

**CST** : Conseil Supérieur de la Transition

**CTD** : Collectivité Territoriale Décentralisée

**EPP** : Ecole Primaire Publique

**FER** : Fonds d'Entretien Routier

**FKT** : Fokontany

**JIRAMA** : Jiro sy Rano Malagasy

# GLOSSAIRE

**Capital humain** : Le capital humain est l'ensemble des aptitudes, talents, qualifications, expériences accumulés par un individu et qui déterminent en partie sa capacité à travailler ou à produire pour lui-même ou pour les autres

**Décentralisation** : la décentralisation est un système d'administration dans lequel le pouvoir de décision est exercé à la fois par l'État et par des personnes morales autonomes soumises au contrôle, en principe de légalité, des autorités étatiques. Autrement dit, la décentralisation consiste dans le transfert d'attributions de l'État à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion.

**Développement local** : Le développement local, aussi appelé développement à la base, est un processus utilisant les initiatives locales au niveau des petites collectivités comme moteur du développement économique. Il est prôné dans les pays en développement en complément des mesures macroéconomiques et des grands projets.

**Infrastructure** : Le terme infrastructure désigne l'ensemble des ouvrages et des équipements collectifs nécessitant des fondations et qui sont destinés à soutenir une activité économique comme l'énergie électrique ou les transports (par voie routière, aérienne, maritime, ferrée, fluviale).

**Partenariat** : venant de l'anglais *Partner*, associé, partenaire. Le partenariat est le fait d'être partenaire ou associé. Un partenariat est une association entre deux ou plusieurs entreprises ou entités qui décident de coopérer en vue de réaliser un objectif commun.

# **SOMMAIRE**

## **INCURSION THEORIQUE SUR LA DECENTRALISATION, CAS DE LA COMMUNE RURALE SOAVINA ATSIMONDRANO**

Chapitre I : LES FONDEMENTS DE LA DECENTRALISATION

Chapitre II : ANALYSE DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR

Chapitre III : APERCU GENERAL SUR LA DECENTRALISATION DE LA  
COMMUNE RURALE SOAVINA ATSIMONDRANO

## **LES PRATIQUES DE LA DECENTRALISATION A TRAVERS LA COMMUNE RURALE SOAVINA**

Chapitre I : LES POINTS FORTS DE LA COMMUNE

Chapitre II : LES PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE

Chapitre III : LES RECOMMANDATIONS PROPOSEES POUR UNE NOUVELLE  
VISION DE LA CRS

**« ....Ton serviteur est au milieu du peuple que tu as choisi, peuple immense, qui ne peut être ni compté ni nommé, à cause de sa multitude. Accorde donc à ton serviteur un cœur intelligent pour juger ton peuple, pour discerner le bien du mal ! Car qui pourrait juger ton peuple, ce peuple est si nombreux ....»**

**1 Rois 3 :8-9**

# INTRODUCTION

Pour assurer le développement d'un pays, l'Administration est un acteur principal qui joue le rôle de garantir à la population la satisfaction de l'intérêt général. Cette fonction de l'Administration lui oblige de faire tout son possible à converger les préférences individuelles de ses concitoyens, donc faire en sorte que l'organisation étatique soit à la proximité de la population.

L'attribution de cette prestigieuse et soucieuse fonction à l'Etat fait appel à une certaine organisation administrative afin qu'il puisse toujours être informé des changements, des opinions ainsi que les problèmes rencontrés par la population.

C'est la raison pour laquelle la centralisation du pouvoir s'était révélée inefficace étant donné qu'elle ne permet pas la participation totale de la population dans la gestion des affaires publiques et donc depuis 1980 la décentralisation s'est imposée dans la majorité des pays du monde, en tant que réforme politique et institutionnelle.

Le cas de quelques pays faisait nécessairement référence à la nécessité de satisfaire à une exigence constitutionnelle fondamentale, à la volonté d'inclure le plus grand nombre de citoyens à la gestion des affaires de la nation et à l'obligation de fournir de meilleurs services à la population par la mise en place d'une Administration de proximité.

Aussi peut-on dire que la décentralisation est un moyen pour l'Administration pour réduire la pauvreté et qu'elle peut s'adapter sans aucun problème avec certaines stratégies de développement.

Toutefois la réalité constatée presque dans les pays en développement y compris Madagascar montre que la mise en place de la décentralisation du pouvoir est encore contrainte par différents facteurs et même si elle existe déjà, son application ne fonctionne pas correctement.

La présente étude essaie de mettre en évidence cette relation entre décentralisation et développement en se posant la question :

« La politique de décentralisation qui existe à Madagascar est-elle vraiment favorable au développement économique ? ».

La décentralisation est une question d'actualité à Madagascar qui n'arrive toujours pas à avoir son vrai succès surtout dans les communes rurales. On va prendre la Commune Rurale Soavina (CRS) Atsimondrano comme étude de cas. Cette commune est exemplaire car elle a connu un développement remarquable dans les cinq (5) dernières années. Donc, pour pouvoir bien expliciter les faits, la première partie du livre sera une incursion théorique traitant de l'aperçu général de la décentralisation de la CRS, et dans la deuxième partie on verra les pratiques de la décentralisation au sein de la Commune assorties d'une analyse critique. Au terme de cette partie, nous avancerons quelques idées pour dépasser les problèmes constatés.

**PARTIE I :**

**INCURSION THEORIQUE SUR LA  
DECENTRALISATION, CAS DE LA  
COMMUNE RURALE SOAVINA**

## **Chapitre I : LES FONDEMENTS DE LA DECENTRALISATION**

### **Section 1 : Caractéristiques de la décentralisation**

L'Administration en tant qu'instrument d'exécution des décisions politiques du pouvoir exécutif, assure par essence la satisfaction de l'intérêt général. Cet intérêt général appelé aussi « intérêt public » est défini comme étant l'intérêt effectivement ou potentiellement commun aux membres d'une communauté, incarné et servi par les organes de celle-ci. Autrement dit la satisfaction de l'intérêt général ne peut être assurée que par l'Administration.

Pour ce faire, l'Administration a comme obligation l'assurance des activités et réglementations, qui ne peuvent être remplies que lorsque seulement il y a un principe d'organisation efficace et fiable.

Actuellement, la décentralisation est un type d'organisation qui marque son développement tant dans les pays développés que dans les pays en développement y compris Madagascar. Dans ce cas, il paraît si logique de savoir avec clarté ce qu'est vraiment la décentralisation, de la comparer avec les autres organisations administratives, d'en citer les principes et aussi de déterminer son mode d'application.

#### **A- Définition de la décentralisation**

La décentralisation est « un système dans lequel des collectivités ou des services s'administrent eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat ; mise en œuvre de ce système »<sup>1</sup>. Comme nous pouvons le comprendre dans cette définition, la décentralisation peut revêtir différentes formes suivant les différentes caractéristiques ou implications au niveau des politiques générales ou en fonction des arrangements institutionnels et de mécanisme de mise en œuvre.

#### **B- Les types de la décentralisation**

La décentralisation fait aujourd'hui l'objet d'un intérêt majeur pour la plupart des Etats d'Afrique subsaharienne surtout dans le cadre des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Dans ce contexte, le concept de décentralisation est souvent utilisé de



manière<sup>1</sup> générique pour désigner une série de processus qui, selon les pays, présentent des caractéristiques relativement différentes. Au niveau le plus fondamental, la décentralisation peut être politique ou bien administrative. La politique met l'accent sur le partage du pouvoir et l'administrative appelle une répartition des fonctions.

**La décentralisation politique** : elle est la cession de pouvoirs de décisions à des organes politiques infranationaux. Elle sous-entend que le pluralisme politique et un gouvernement représentatif existent déjà. De même, elle peut être une voie de démocratisation en donnant aux citoyens ou élus plus d'influence dans la formulation et l'exécution de la politique d'une administration. Les défenseurs de la décentralisation politique se basent sur l'hypothèse que les décisions prises avec une participation des citoyens sont bien fondées et répondent mieux à leurs aspirations que celles prises uniquement par les autorités politiques au niveau central. La décentralisation devait permettre aux citoyens de mieux connaître leurs administrateurs de proximité, mais aussi à ces derniers de mieux connaître les aspirations de leurs citoyens.

**La décentralisation administrative** est l'attribution des fonctions publiques déterminées à des échelons inférieurs de l'Etat, plus précisément la répartition, à différents niveaux de décision (principe de subsidiarité), de responsabilités et de ressources humaines et financières, pour assurer la fourniture de services publics. Généralement, c'est le transfert de responsabilité de planification, du financement et de la gestion liée à certaines prérogatives de l'Etat central et de ses organes vers des unités d'administration locales, des cellules de l'administration, des autorités publiques semi autonomes, des municipalités et des régions.. Les trois principales formes de décentralisation administrative : la déconcentration, la délégation et la dévolution ont chacune des caractéristiques différentes :

- **La déconcentration**

La déconcentration, souvent considérée comme la forme la plus faible de la décentralisation et plus fréquemment utilisée dans les pays à gouvernement unitaire, refait une répartition de pouvoirs de décision, de responsabilités

---

<sup>1</sup> Définition tirée de l'encyclopédie libre de l'article Wikipedia

financières et de gestion entre les différents échelons du gouvernement central<sup>2</sup>. Elle peut être simplement le transfert de responsabilités du gouvernement central à des fonctionnaires qui travaillent dans les régions, provinces ou districts, ou bien elle peut être la création d'une administration sur le terrain dotée d'un pouvoir fort, ou encore une entité administrative locale sous la supervision de ministères.

- **La délégation de pouvoir**

La délégation de pouvoir est une forme plus poussée de la décentralisation. Par la délégation, les gouvernements centraux transfèrent le processus de prise de décision et d'administration vers des organisations semi-autonomes qui, en dernier ressort, doivent lui rendre des comptes. Les gouvernements délèguent des responsabilités lorsqu'ils créent des entreprises ou sociétés publiques, des services chargés du logement, des transports, des districts de services spéciaux, des secteurs scolaires semi-autonomes, des sociétés de développement régional ou des unités spéciales chargées de l'exécution de projets. Généralement, ces organisations ont beaucoup de pouvoir discrétionnaire quant aux prises de décisions. Elles peuvent être exemptées des contraintes auxquelles sont soumis les fonctionnaires ordinaires et peuvent se faire payer directement par les usagers de services.

- **La dévolution**

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

---

<sup>2</sup> Gouvernement of Madagascar, “*Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D)*”. Décembre 2005

exercent leur autorité et leurs fonctions publiques. C'est cette forme de décentralisation qui sous-tend la plupart des décentralisations politiques.

**La décentralisation budgétaire ou des finances** est l'une des composantes de décentralisation administrative car elle permet aux administrations locales ou organisations privées de pouvoir exercer de manière efficace les fonctions administratives. Elle leur permettra de disposer de revenu issus de sources locales ou d'un transfert du gouvernement central qui pourront leur donner la possibilité d'assurer leurs dépenses induites par leurs décisions ou fonctionnement.

### **C- Centralisation-déconcentration-décentralisation**

**La centralisation** est un concept utilisé pour désigner un système dans lequel les activités administratives relèvent des organes centraux de l'Etat exactement des organes trouvant dans la Capitale. En effet, ce système n'implique que le pouvoir de décision est concentré en un lieu unique.

Cela pose beaucoup de problèmes comme sur le plan temporel que sur le plan spatial puisque la non insertion d'une organisation étatique de proximité pour la population l'oblige à attendre l'administration centrale pour prendre de décisions sur la politique publique ainsi que sur son application.

Ainsi, il faut un moyen permettant d'éviter cette faille, il s'agit de la déconcentration.

**La déconcentration** est la délégation de fonction de décision, de planification et de gestion dans les domaines précis (santé, éducation, hydraulique..), à des organes ou fonctionnaires de l'Etat central qui sont disséminés sur le territoire national ou à des administrations locales que surveilleront l'Etat central. Les autorités déconcentrées sont nommées et révoquées par le pouvoir central. Elles sont donc soumises au contrôle hiérarchique de l'État qui dispose à leur égard, d'une part, du pouvoir disciplinaire permettant la sanction, la suspension ou la révocation, et, d'autre part, du pouvoir d'approbation, d'annulation ou de substitution de leurs actes.

A la différence avec la déconcentration qui est une chaîne de faire prévaloir sa volonté sur celle de ces subordonnées, **la décentralisation** consiste en un transfert de compétence de l'Etat vers une autre personne juridique, ce qui signifie qu'il n'y a pas de pouvoir

hiérarchique de l'Etat, cela disparaît avec la création d'une autre personne juridique.

Toutefois, il devrait y avoir un contrôle de l'Etat qui peut être un contrôle a priori ou a posteriori parce que la décentralisation est un système d'administration dans lequel le pouvoir de décision est exercé à la fois par l'État et par des personnes morales autonomes soumises au contrôle, en principe de légalité, des autorités étatiques. A cet effet, les collectivités territoriales doivent-elles transmettre pour information leur décision aux représentants de l'Etat.

Il est à noter en revanche, que pour les établissements, il y a un contrôle a priori qui doit être approuvé par le représentant de l'Etat.

On distingue la décentralisation territoriale et la décentralisation fonctionnelle.

Dans la **décentralisation territoriale**, les autorités décentralisées sont les collectivités territoriales ou locales (provinces, régions, communes, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer).

Les collectivités territoriales jouissent de la personnalité morale, de moyens et de compétences propres, donc d'une certaine autonomie locale.

Dans la **décentralisation fonctionnelle ou technique**, les entités décentralisées sont des établissements publics chargés de gérer un service public (universités, hôpitaux publics, musées nationaux,...). Ils bénéficient de la personnalité morale et de moyens propres, mais ne disposent que d'une compétence d'attribution qui correspond à l'objet même du service public qui leur est transféré.

Parmi ces trois types d'organisation administrative, l'actualité qui se passe dans la majorité des pays montre que celui de la décentralisation est le plus adopté et il est la réponse des plusieurs réformes liées à l'Administration.

Mais à quoi donc la décentralisation est-elle obligatoire ? Telle est la première question à se poser quand on a l'intention d'élaborer une proposition de politique de cette manière.

## **D- Les objectifs de la décentralisation**

### La décentralisation et démocratie :

La décentralisation peut revêtir plusieurs sens : les géographes parlent de délocalisation, les gestionnaires la situent dans la problématique du management moderne, les juristes y voient un système d'organisation administrative qui reconnaît une existence juridique à des collectivités secondaires qui sont dotées de la personnalité morale, et aussi sont appelées à gérer leurs propres affaires par l'intermédiaire d'organes issus d'elles mêmes. Enfin du point de vue politique, la décentralisation territoriale conduit à la démocratie locale à travers la participation des membres de la collectivité aux décisions touchant à leurs intérêts collectifs.

En Afrique, la décentralisation des pouvoirs de décision et de la gestion des ressources à l'échelon local constituent une option politique majeure des pouvoirs publics vers la démocratie à la base. C'est ainsi que plusieurs pays africains ont opté pour une réforme de leur administration locale (Sénégal, Mali, Bénin, Burkina Faso, Togo, Cameroun) cependant on sait que les pays du sud souffrent d'une meilleure gouvernance locale. Aussi préconisent-ils souvent la décentralisation comme solution.

### Décentralisation et efficacité

Grace à la démocratie, la première raison d'être de la décentralisation est qu'elle est considérée comme une technique administrative, celle-ci repose sur un postulat d'après lequel l'administration est mieux acceptée par les administrés lorsque ceux-ci y participent. Par conséquent, la décentralisation ramène les problèmes à un niveau simple qui les fait mieux comprendre (gestion de proximité), en plus elle permet le droit à la différence et répond à l'expression des particularismes et enfin pour éviter une paralysie des organes centraux, les décisions d'intérêt local doivent être prises localement, d'où la nécessité de relais locaux. Par ailleurs, la proximité géographique donne aux administrateurs décentralisés une meilleure connaissance de la situation, et donc une plus grande efficacité.

## Section 2 : Les principes de la décentralisation

Rappelons que la décentralisation consiste en la création de collectivités territoriales à qui l'État accorde une autonomie administrative et financière dans la gestion de leurs propres affaires, elle engendre donc un transfert du pouvoir de décision centrale et de gestion administrative à ces collectivités.

Cette définition revêt les grands principes<sup>3</sup> de la décentralisation qui lui permettent le fonctionnement :

- le principe de transfert de compétence
- le principe d'autonomie
- le principe d'élection
- le principe de répartition rationnelle et précise de compétence et des ressources entre l'Etat et les collectivités décentralisées

### A- Le principe de transfert de compétence

Le transfert de pouvoir à une CTD devrait aller obligatoirement avec le transfert de compétence, à savoir la répartition de la compétence entre l'Etat et les CTD qui s'effectue en considération des intérêts nationaux, régionaux et locaux et le **principe de la subsidiarité** c'est-à-dire le fait de confier la responsabilité d'une action publique à la plus petite unité capable de résoudre le problème elle-même. . En règle générale, la subsidiarité exprime l'idée que l'autorité centrale doit avoir une fonction subsidiaire en accomplissant uniquement les tâches qui ne peuvent être réalisées efficacement à un échelon inférieur ou local.

Il est à noter toutefois que le transfert de compétence devra toujours s'accompagner du transfert de ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences (impôt, droit et taxes)

### B- Le principe de l'autonomie

---

<sup>3</sup> Quels sont les grands principes régissant les collectivités locales? Sur le site [vie-publique.fr](http://vie-publique.fr)

Les collectivités territoriales jouissent de la personnalité morale, de moyens et de compétences propres, donc d'une certaine autonomie locale. Celle-ci s'exerce dans le cadre de la loi et sous le contrôle de l'État. Autrement dit, la décentralisation consiste dans le transfert d'attributions de l'État à des collectivités ou institutions différentes de lui et bénéficiant, sous sa surveillance, d'une certaine autonomie de gestion.

Étant entendu que la décentralisation rime avec autonomie, ces conditions sont au nombre de trois :

- Autonomie matérielle et financière : 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'État ; elle doit aussi disposer d'un budget autonome.
- Autonomie organique : les affaires de la structure décentralisée sont gérées par des organes délibérants qui sont propres à cette structure décentralisée ;
- Autonomie fonctionnelle : la structure décentralisée gère ses affaires plus ou moins librement c'est ce qu'on entend par « libre administration des collectivités territoriales ».

Toutefois, cette triple autonomie ne signifie point indépendance. La structure décentralisée reste sous la surveillance de l'État. 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).

### **C- Le principe d'élection**

Etant donné que le but principal de la mise en place de la décentralisation, est la favorisation de la vraie démocratie dans les milieux locaux, le principe d'élection est une condition majeure afin de prévaloir la préférence et l'opinion du peuple par les biais d'un vote. Ainsi, il doit appartenir à la population le droit d'élire ses représentants qui doivent faire appliquer la politique publique nationale au sein de leur CTD. Parmi ces responsables, on peut citer :

- Les membres de l'assemblée délibérante

- Le président du bureau exécutif

## **D- La répartition rationnelle et précise des compétences et des ressources entre l'Etat et les collectivités décentralisées**

Ce principe signifie que la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat doit s'effectuer, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'Etat et celles qui sont dévolues aux CTD de telle sorte que chaque domaine de compétences ainsi que les ressources correspondantes soient affectés en totalité soit à l'Etat, soit aux communes, soit aux provinces, soit aux régions.

### **Section 3 : Comment décentraliser ?**

Il n'existe pas de modèle unique de décentralisation qui puisse réussir dans tous les pays ; chaque pays conçoit le modèle qui correspond le mieux à son contexte constitutionnel, administratif, culturel, géographique et historique et emprunte son propre itinéraire pour la mise en œuvre de sa politique de décentralisation en tenant compte de ses capacités techniques et financières.

L'essentiel est de parvenir à la satisfaction des besoins vitaux de la population mais aussi de préserver l'unité de l'Etat<sup>4</sup>.

Force est de noter que la décentralisation telle est la mieux acceptée et la plus adoptée parmi les autres techniques administratives, engendre des coûts en terme financière qu'il ne faut jamais sous-estimer. Sinon, elle n'aboutira pas aux résultats escomptés.

#### **a. La répartition des compétences**

Tout en sachant que les collectivités territoriales peuvent exercer quatre (4) types de compétences (des compétences propres au x intérêts locaux, des compétences pour le compte de l'Etat, des compétences déléguées par l'Etat ou d'autres collectivités de niveau

---

<sup>4</sup> D'après l'ouvrage de Bird & vaillancourt en 1997 page 2 « ils convient de comprendre que l'Etat est avant tout un ensemble unique et que la décentralisation n'est qu'un moyen pour ce dernier de réaliser ses politiques et atteindre ses objectifs».



supérieur , des compétences partagées entre l'Etat ou d'autres collectivités supérieures et la collectivité concerné), il s'avère si nécessaire de définir clairement les compétences au sein des divers niveaux de l'Administration publique pour la réussite d'une politique de décentralisation. Cette définition des compétences constitue le point de départ de la conception d'une telle politique en déterminant qui de l'autorité centrale ou des autorités infranationales est la mieux placée pour exercer la fonction en question.

Dans le cas contraire, les résultats sont négatifs pour des nombreuses raisons constamment :

- ◆ Une mauvaise définition de ressources financières correspondantes provoquée par une mauvaise définition des responsabilités ;
- ◆ Des responsabilités non précises qui amèneront les autorités infranationales à s'inviter dans des projets aboutissant à des résultats à court terme plutôt que dans de « bons » projets ayant un impact positif sur l'économie à long terme ;
- ◆ Une dilution des responsabilités ;

Ces types de conflit sont qualifiés souvent de « conflit de compétences ».

Non seulement, ces conflits de compétence peuvent nuire la réalisation de politique de décentralisation, mais ils sont à la base de la perte de légitimité du pouvoir envers la population. En effet, comme moyen pour faire face à cette situation, l'ONU a proposé quelques recommandations dont essentiellement :

- 1) ***La décentralisation des activités de proximité*** : celles qui visent à satisfaire des besoins locaux ou/et qui font appel à des sources d'information des acteurs locaux pour leur mise en œuvre.

Cette technique stipule qu'il existe des services qui sont obligatoirement à décentraliser parce qu'ils permettent au mieux la satisfaction de l'intérêt de la majorité de la population.

Toute la population d'une nation a besoin d'avoir des avantages tirés des services publics, ainsi il appartient à l'Etat de faire installer ses représentants plus proches de la population.

Ces agents appelés aussi acteurs locaux seront chargés de la mise en œuvre des politiques publiques nationales visant à améliorer le bien être de la population.

- 2) De l'autre côté, *les activités qui mettent en cause l'indépendance du pays, l'environnement général des personnes ou des principes fondamentaux comme l'égalité devant la justice doivent rester au niveau central.*

Pourquoi ? Parce que même si on accorde une pleine autonomie aux CTD, ces dernières ne sont pas pour autant capables de garder et de protéger l'indépendance du pays. Leur pouvoir est toutefois limité à ce que leur confère la loi et aux compétences que l'autorité centrale leur cède.

### **b. Le cadre budgétaire**

Le cadre budgétaire régissant la décentralisation est un facteur important qui conditionne la réussite de la décentralisation. On a mainte fois précisé que dans le cadre de la décentralisation le transfert de compétence est un principe fondamental qui fonde la base de la décentralisation puisque pour assurer l'autonomie des CTD il faut qu'elles disposent d'un budget autonome<sup>5</sup>. C'est ce budget autonome qui leur permet de réaliser leur programme qui devra avoir comme objectif d'augmenter l'efficacité économique.

Il repose en générale sur quatre piliers fondamentaux :

La répartition des compétences et des responsabilités en matière de dépenses et en matière de recettes, les transferts de recettes entre les divers niveaux de l'administration et l'emprunt.

Il est montré ci-dessus que la répartition des dépenses est dérivée de la répartition des compétences.

Les entités décentralisées ne peuvent réaliser les missions qui leur reviennent (*légalement*) que si elles disposent des pouvoirs pour décider de leurs propres dépenses et d'un niveau de ressources suffisantes leur permettant de fournir un niveau « acceptable » de services publics à la population concernée. Il s'agit d'un corollaire du principe de libre administration des collectivités décentralisées.

Cependant, pour des raisons d'efficacité économique, il est nécessaire que l'agencement des différents niveaux de l'administration soit simple pour éviter le chevauchement des compétences coûteux en matière des finances publiques et en termes macroéconomiques.

Même si le processus de décentralisation et l'organisation des administrations varient grandement d'un pays à l'autre, depuis les pays à système fédéral où les États ou provinces sont autonomes et où l'administration centrale n'a pas de pouvoir budgétaire considérable

---

<sup>5</sup> La décentralisation budgétaire est le fait pour l'État de transférer aux gouvernements locaux une part croissante du budget de l'État, qu'ils exécuteront de façon autonome (Fritzen 2002)

(par exemple, le droit de fixer les limites légales d'endettement) jusqu'aux États unitaires. L'affirmation du FMI justifie bien comment la définition des compétences est-elle vraiment nécessaire : « *il est nécessaire de définir les compétences respectives des différents échelons de l'administration en matière d'imposition, d'emprunt, d'endettement et des dépenses* »

<sup>6</sup>Une « bonne » décentralisation implique un établissement de relations efficaces entre les différents niveaux de l'administration mais également un partage clair des ressources humaines et financières basé sur « *des critères ou des formules stables plutôt que sur des critères discrétionnaires ou sur des négociations* » <sup>7</sup>

### **c. Les ressources locales**

Pour faire en sorte que la décentralisation puisse fonctionner, le financement des CTD est un élément déterminant et obligatoire étant donné qu'il constitue la source de réalisation des activités locales.

Il paraît donc nécessaire de savoir beaucoup plus de la source de ce financement.

Il provient en générale de plusieurs sources :

- les ressources propres ;
- les transferts ou subventions provenant d'autres collectivités de niveau supérieur ;
- les dons fournis par les bailleurs de fonds et
- l'emprunt

Cette section donne particulièrement plus de place aux ressources propres et les transferts. La définition des ressources locales peuvent engendrer des discussions entre le niveau local et celui du central. A cet effet on peut considérer la définition ci après :

« *Sont définies comme l'ensemble des ressources fiscales, les taxes et redevances des collectivités locales dont la mobilisation ne dépend pas d'une décision discrétionnaire des autorités publiques centrales. Elles comprennent l'ensemble des recettes fiscales recouvrées au profit des collectivités locales, y compris les ressources fiscales rétrocédées par*

---

<sup>6</sup> FMI, 2007, p.15

<sup>7</sup> FMI, 2007, p.16.

*l'Etat central, partagées ou non, et l'ensemble des recettes non fiscales (redevances, droits et place de marché, amendes, droits afférents aux actes de chancellerie et d'Etat Civil)»<sup>8</sup>*

Ne sont pas considérées comme ressources locales ni les emprunts et recettes de trésorerie ni les subventions et dotations versées par l'Etat ou d'autres collectivités. Le pouvoir fiscal des collectivités territoriales n'est pas identique dans tous les pays. Dans certains pays, le pouvoir fiscal est large et s'étend de la capacité de décider de la création, de la modification, de la suppression ou du vote du montant des impôts, voire même des taux des impositions. Dans d'autres pays, il est réduit au vote du montant et des taux des impositions. Dans de nombreux pays d'Afrique francophone, l'impôt local relève du domaine parlementaire en vertu des constitutions des pays (*qui donnent au parlement le pouvoir exclusif de fixer les règles relatives à l'assiette, au taux, et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures*)

A l'état actuel, ces ressources sont très faibles dans plusieurs pays en développement et sont concentrées dans les grandes agglomérations urbaines qui contiennent à leur tour l'essentiel des activités économiques imposables. Elles représentent généralement moins de 1% du PIB et varient entre 2% et 7% des recettes globales dans les pays d'Afrique francophone subsaharienne.

Ainsi les collectivités locales ne sont-elles pas en mesure de financer la totalité de leurs dépenses avec leurs recettes propres. Comme indiqué ci-dessus, elles reçoivent d'autres ressources sous forme de transferts ou d'emprunt pour équilibrer leurs budgets.

---

<sup>8</sup> *Chambas et autres, 2007, p.5 ; définition des ressources locales*

## **Chapitre II : ANALYSE DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR**

L'histoire de la République malgache est marquée des rythmes de la décentralisation. C'était une véritable politique dont les gouvernements qui ont succédé veulent mettre en place sous prétexte que Madagascar à toujours inspiré à vivre une démocratie véritable basée sur le respect du « FIHAVANANA », le renforcement de la solidarité et la protection de ses richesses naturelles et humaines.

Actuellement, la décentralisation reste un véritable défi pour le gouvernement malgache actuel. C'est un processus irréversible qui traduit un choix constitutionnel et qui impose en conséquence de réformer l'administration publique.

Les 3 facteurs de la décentralisation à Madagascar sont notamment : les besoins d'autonomie réelle des collectivités locales, le déficit de l'action publique dans les territoires, généré par la crise de l'Etat providence, et les impératifs de la bonne gouvernance imposés par les partenaires externes.

Le chronogramme de la décentralisation malgache doit se réaliser en tenant compte de l'héritage du colonisateur français, des quatre Républiques, des six constitutions et des périodes de transition.

### **Section 1 : La Première République et l'apparition des institutions publiques modernes**

La mise en place de nouvelles institutions territoriales, par le renouvellement, l'extension et la création de nouvelles structures d'administration s'explique par la nécessité pour le jeune gouvernement malgache de se trouver face à des collectivités organisées sur l'ensemble de territoire de la République. On peut concevoir le sens de la décentralisation à Madagascar sous deux aspects : socio-économique et juridico-administratif.

D'abord, elle traduit le regroupement de villages établis sur une portion d'un territoire et unis par des habitudes de production et de consommation apparentées. Ce regroupement a été, par la suite, organisé à l'initiative de gouvernement pour devenir des communautés susceptibles d'être administrées.

La décentralisation n'a guère eu de place sous une première République façonnée à l'image de l'ancienne puissance coloniale.

La mise en place de la décentralisation à Madagascar a été avancée par l'insertion de l'art 59 par la constitution malgache du 25 avril 1959 disant que ceux qui constituent les collectivités décentralisées sont les provinces et les communes.

a. La Commune

La commune est un groupement naturel de citoyens sur un territoire, formant une communauté dirigée par des autorités élues.

Le processus d'institutionnalisation des communes est initialement inspiré par la recherche d'un cadre territorial cohérent pour l'exécution d'un programme de développement économique que par l'expression d'un désir d'autonomie et par la recherche d'une dynamique collectivité locale.

Toutefois l'intégration de l'institution communale comme collectivité ne s'est pas facilement réalisée au sein de la société malgache étant donné que celle-ci s'est fortement enracinée et articulée autour de la « communauté du fokonolona ».

Ainsi, un mode spontané de gouvernement social traditionnel a été privilégié à Madagascar étant sous l'autorité d'un chef, le plus âgé de la communauté.

Mais malgré la place prépondérante occupée par le « fokonolona » et ses normes sociales, le gouvernement a essayé de préconiser des structures d'encadrement modernes permettant de mettre en œuvre des actions conçues à partir d'un développement qui sont mises en place à l'échelle de la commune par les relais locaux.

Cette initiative du jeune Etat malgache a pu poursuivre progressivement, c'est la raison pour laquelle, sont créées les premières communes urbaines, très largement inspirées du régime institutionnel colonial.

L'institution de la communalisation du territoire à Madagascar a un double objectif :

- la nécessité d'avoir un cadre d'action pertinent pour une administration décentralisée
- une gestion de proximité qui permet de rapprocher les politiciens des administrés afin de permettre à ceux-ci une prise de conscience civique généralisée nécessaire à l'administration communautaire.

Après avoir envisagé d'abord, de procéder à une extension échelonnée sur trois ans du régime communal, le gouvernement décide au mois d'Août 1959 d 'accélérer le rythme de communalisation de territoire pour signifier l'ampleur du changement politique véhiculé par l'indépendance. Cette généralisation du régime communal obéit essentiellement à des mobiles d'ordre politique et psychologique, notamment la volonté d'inciter les administrés à s'associer aux élections municipales et de démontrer par là, l'ampleur d'un soutien du peuple à l'égard de son gouvernement, en mettant l'accent sur l'importance de la détermination de la circonscription communale qui repose sur 2 grandes raisons :

- conserver une cohésion suffisante au sein de la constitution communale permettant aux administrés de se connaître et de prendre intérêt à la gestion de la commune.
- Donner une assise territoriale de proximité pour une meilleure allocation des crédits pour le fonctionnement des collectivités

Ainsi, le nombre des communes urbaines passe de 5 à 29 en 1962

Dans les deux provinces, Majunga et Tuléar, en raison de leur faiblesse démographique, il a fallu donner à certaines communes rurales une extension plus grande.

Quant au nombre d'habitants, il était extrêmement variable, on peut trouver 13000, 15000 et même parfois de 20000 d'habitants dans les zones a forte potentialité économique et des communes marquées par une forte ruralité.

b)

#### a Province

L'article 54 de la constitution de la première République cite les deux (2) niveaux de CTD qui sont notamment, la commune et la province.

Au sein de la commune, il y a un principe d'élection c'est-à-dire une parfaite et pure décentralisation puisque le Maire est élu par les administrés tandis que le chef de province est nommé par le pouvoir central. La province peut être de deux (2) natures :

- a province comme circonscription administrative
- a province comme étant une CTD

## Section 2 : La Deuxième République

La deuxième République s'est commencée en 1975 avec la présidence de Didier Ratsiraka et s'est terminée en 1990. Elle est marquée par le centralisme démocratique.

Pour pouvoir instaurer la vraie démocratie à Madagascar, le régime a plutôt privilégié le terme « Fokonolona » et quelque puisse être selon les régions du territoire sa cohésion et son dynamisme, le « Fokonolona » demeure incontestablement une donnée réelle et tautologique au sein de la sociologie malgache.

C'est la raison pour laquelle dans sa pratique administrative, le gouvernement de la Première République a essayé de codifier juridiquement le Fokonolona en les assignant une base institutionnelle et territoriale.

Avant l'avènement de la deuxième république proprement dite, le régime transitoire a pu tracer les cadres de la participation politique du Fokonolona dans la démocratie populaire.

Ce principe a été pris comme référence pour la deuxième république en introduisant « la nouvelle société » malagasy pour préparer le Fokonolona et les individus le constituant à l'exercice de leurs droits et devoirs de citoyens. Cette volonté de faire accéder le peuple à la sphère de décision, initiée par le régime transitoire, porte le germe du socialisme malagasy, qui trouve son terrain d'application idéal dans la conduite des affaires publiques sous la deuxième République.

En effet, des prérogatives ont été accordées à la population qui prévalait leur participation à la gestion des affaires publiques. Cela faisait appel à l'instauration des quatre (4) échelons de l'Administration décentralisée prévue par la Constitution de 1975 qui était la guide de la démocratie populaire notamment : **le Fokontany, le Firaismampokontany, le Fivondronampokontany et le Faritany.**

Ces 4 échelons sont paradoxalement régis par le principe de subordination hiérarchique, conformément à la doctrine véhiculée par le centralisme démocratique qui instaure au sein des collectivités locales une organisation pyramidale et une superposition des structures.

Chaque collectivité qu'elle soit Fokontany, Firaismampokontany, Fivondronampokontany ou Faritany doit être composée de deux organes distincts :

-un organe délibérant



-un organe exécutif

En ce qui concerne l'organe exécutif, ses membres sont obligatoirement élus par l'organe délibérant à savoir pour le Fokontany, l'organe délibérant est l' « Assemblée générale », un « conseil populaire » pour le Firaiana, le Fivondronana et le Faritany. Le Comité exécutif, dirigé par son président, est assisté d'un comité administratif qui regroupe l'ensemble des services publics de l'Etat de la circonscription.

Le comité administratif est placé sous l'autorité d'un fonctionnaire de l'Etat appelé Délégué administratif pour les Firaiana et Fivondronampokontany et Secrétaire Général pour les Faritany.

### **Section 3 : La Troisième République**

La troisième République est précédée par une période transitoire de 1990 à 1992 qui a bouleversé de nouveau les pratiques institutionnelles de la décentralisation à Madagascar.

#### 1992 à 1998 :

Pour tenter une grande avancée dans la conservation d'une autonomie effective à l'égard des collectivités, la constitution du 18 septembre 1992 a préconisé la révision du régime de la décentralisation et celui de l'administration du territoire. On abolit les provinces, on prévoit dans les textes de créer les régions et départements comme CTD mais on ne le fait pas et on allège la tutelle des communes. La loi 94 007 adoptée en 1995 établit les pouvoirs et ressources des CTD ; elle demeure jusqu'à l'adoption d'un code communal prévue en 2008 la loi clef de ce domaine.

Force est de remarquer que ces nouveaux textes s'inspirent des réformes françaises des années 1980.

Pour cela, les CTD à Madagascar sont :

- Les communes
- Les départements
- Les régions

De 1998 à 2002 : la constitution de 1998 a été adoptée en introduisant le terme « provinces autonomes » ayant le pouvoir d'adopter des lois régissant les régions et les communes.

De 2002 à 2003 : le résultat de l'élection présidentielle de 2002 a suscité une crise politique dans le pays qui se manifestait par un désaccord entre Ratsiraka et Ravalomanana.

Le gagnant Ravalomanana est l'ancien Maire d'Antananarivo, et ceci donne une coloration régionale à la crise car les dirigeants des cinq autres provinces soutiennent le candidat qui sera le perdant.

Entre 2003-2007 : on vit toujours sous la troisième République, et sous la constitution du 1998. Les provinces deviennent exsangues et on doit attendre les régions. Pour cela, des politiques de décentralisation ont été élaborées, et il faut attendre la réélection du président Ravalomanana en 2006, pour pouvoir renforcer les rôles du fokontany.

En 2007, on a adopté une nouvelle constitution (constitution 2007) qui abolit les provinces et ayant comme objectif le renforcement des fokontany et les régions.

Force est de noter que les régions sont renforcées, entre autre, par la décentralisation vers celle-ci d'une partie des activités d'investissements publics, par la promesse de leur verser 10% du produit de la TVA (deux des 20 points leur sont destinés) et par l'élection régionaux en 2008.

### **Chapitre III : APERCU GENERAL SUR LA DECENTRALISATION DE LA COMMUNE RURALE SOAVINA ATSIMONDRANO (C.R.S)**

L'analyse du processus de décentralisation suivi par Madagascar que nous venons de voir dans le chapitre précédent permet de conclure que la mise en place des Communes comme CTD en est le fruit y comprise la CRS.

La CRS est une des communes rurales qui peut être incluse parmi celles qui a pu marquer son développement dans les cinq(5) dernières, c'est pour cela que son cas mérite d'être exposé dans ce mémoire. Trois (3) sections seront abordées dans ce chapitre : la monographie de la CRS en tant que CTD, les apports de la décentralisation pour la Commune et enfin l'analyse des ressources de la commune.

#### **Section 1 : Monographie de la commune rurale de Soavina Atsimondrano**

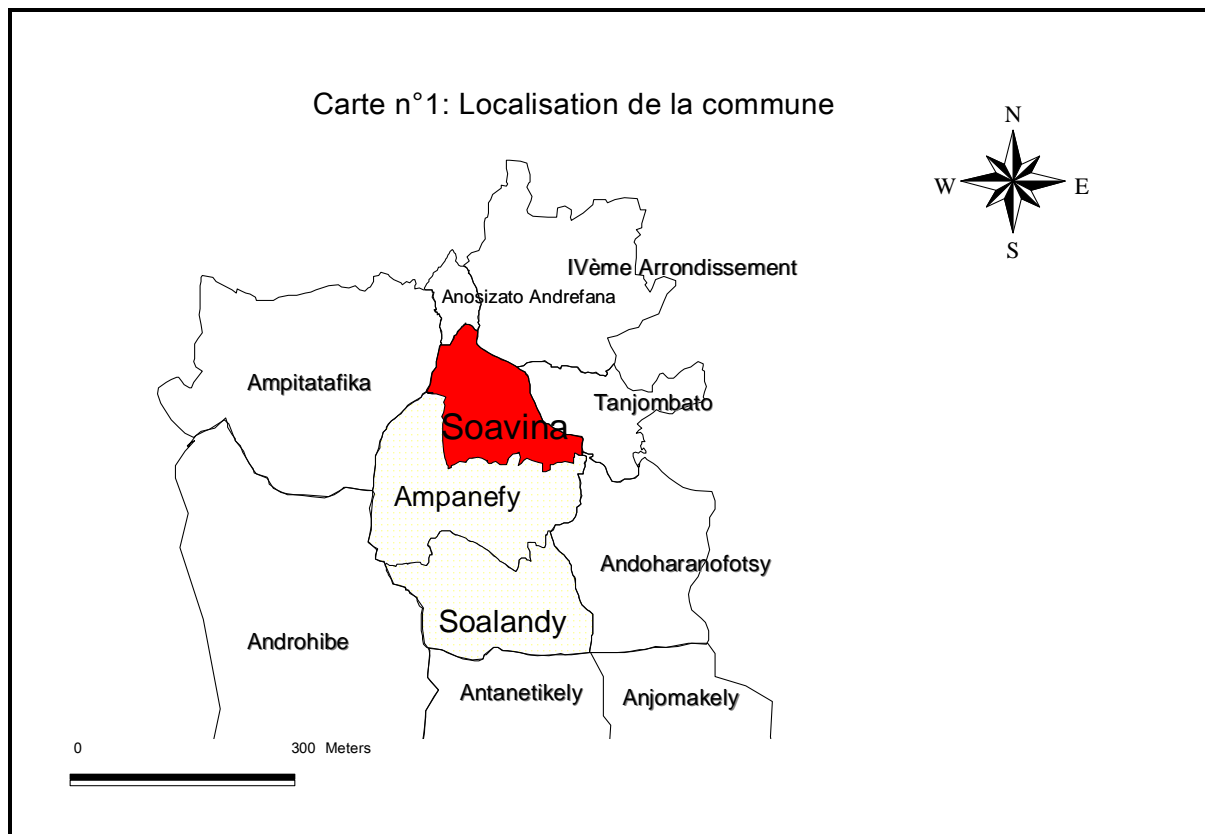
##### **A- Délimitation géographique**

La CRS se situe dans la partie Sud Ouest de la ville d'Antananarivo. Elle fait partie de la commune du district d'Antananarivo Atsimondrano.

Géographiquement, on peut donner la délimitation suivante pour mieux repérer la place de la commune :

- ✕ Au Nord : on trouve le quatrième arrondissement de la Commune Urbaine d'Antananarivo (Andrefan'Ambohijanahary)
- ✕ A l'Est : elle est limitée par la Commune Rurale de Tanjombato et d'Andoharanofotsy
- ✕ A l'Ouest : la Commune Rurale d'Androhibe Antsahadinta
- ✕ Au Sud : la Commune Rurale d'Ampanefy
- ✕ Au Nord-Ouest : la Commune Rurale d'Ampitatafika

La carte suivante permet de mieux repérer la localisation de la commune<sup>9</sup>



La surface occupée par la CRS est de 9km<sup>2</sup> qui est notamment limitée au nord par le fleuve Ikopa et au sud par celle de Sisaony. Elle se trouve à 15km du chef lieu district et à 5km de l'axe routier RN7 en allant vers l'est.

Compte tenu de sa situation géographique, elle fait partie des communes périphériques appartenant à l'agglomération d'Antananarivo.

### **B- Organisation administrative au sein de la commune**

Dans le cadre d'une décentralisation effective et par la suite du processus de la politique de décentralisation à Madagascar, la CRS comme toutes les autres CTD possède (un organe exécutif et un organe délibérant) des responsables décentralisés et des responsables déconcentrés et pour pouvoir instaurer la gestion de proximité au sein de la commune, un découpage administratif et territorial s'avère nécessaire. Il s'agit de l'installation des **Fokontany** qui était déjà l'inspiration de la 2<sup>ème</sup> République à Madagascar. Pour la Commune Soavina particulièrement, elle est composée de 5 Fokontany à savoir :

- ✓ Le Fokontany Soavina

<sup>9</sup> Source : monographie de la Commune rurale Soavina

- ✓ Le Fokontany Ambanivohitra
- ✓ Le Fokontany Ambihivvy
- ✓ Le Fokontany Analapanga
- ✓ Le Fokontany Vahilava

Afin d'analyser le processus de décentralisation suivi par la commune et ses apports, allons voir respectivement, la mode d'administration de la commune à savoir les acteurs et leur rôles ainsi que les réalités existantes au sein des 5 grands Fokontany composant la commune.

#### **a- Les principaux responsables de la commune et des services déconcentrés**

D'après ce qu'on a vu précédemment, la commune est constituée d'une part, par des autorités décentralisées qui se résident par le principe d'élection et d'autre part, par des autorités déconcentrées régies par le principe de nomination.

Ainsi, la Mairie se fonctionne sous la direction des responsables suivants :

##### **➤ Le Maire : RAKOTOARISOA Bien Aimé Rigobert**

Comme attribution :

- Le Maire est un agent de l'Etat et aussi un agent de la commune c'est-à-dire qu'il représente l'Etat et la commune en même temps : c'est le dédoublement des fonctions.
- Le Maire est l'exécutif du conseil communal, ce conseil communal qui adopte souvent à son tour les propositions du Maire.
- Le Maire a le pouvoir financier donc il joue le rôle d'ordonnateur.
- Le Maire représente juridiquement la commune si nécessaire en allant au tribunal
- Le Maire gère les propriétés communales ex : CSB II, EPP, CEG,....

Dans ce cas, il a l'obligation de contrôle et de direction des établissements communaux.

Le Maire a des pouvoirs propres qui sont :

- Il est le chef du personnel communal

- Il est autorité de police administrative et il va prendre des règlements de police.
- Il a également le droit de délivrer les autorisations d'urbanisme
- Il accorde les autorisations ainsi que les permis de construire ; c'est ce qu'on appelle les autorisations du sol.

➤ **Adjoint au Maire** : RALAITERANA Abel Rajohary

RAJAABELINA Tovoniaina

Ils n'ont pas de pouvoirs propres. Ils n'ont uniquement que les pouvoirs délégués par le Maire. Ils ont une délégation de signature et non pas une délégation de pouvoir.

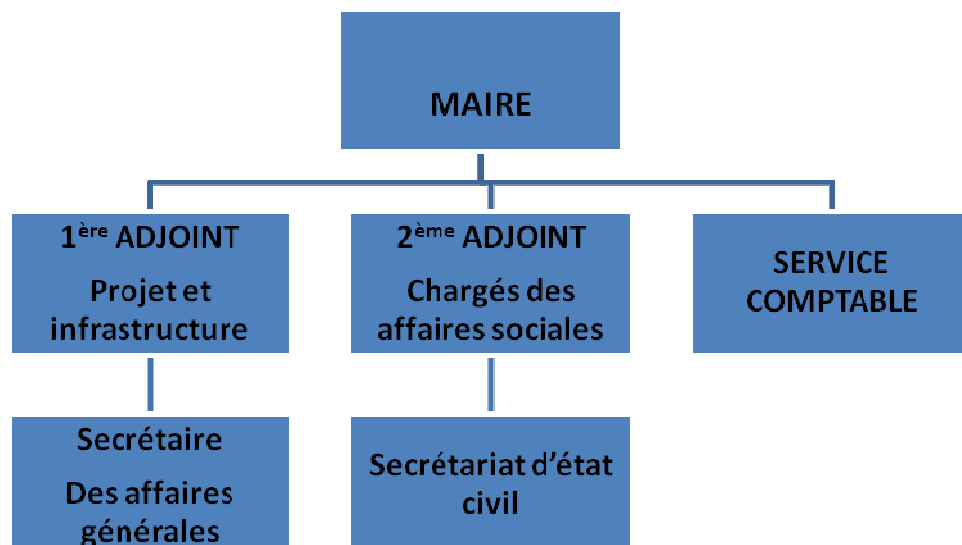
Remarque : la délégation de signature rend le délégataire toujours responsable tandis que la délégation de pouvoir implique un transfert de responsabilité. Ainsi la personne qui reçoit la délégation de pouvoir est responsable.

➤ **Délégué d'Arrondissement** : RAZAFINDRAIBE Bernard

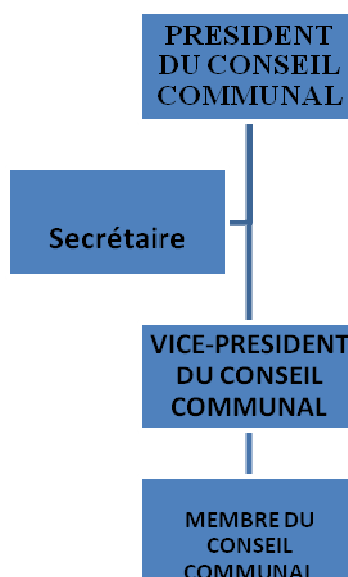
Il est nommé en tant qu'autorité déconcentrée. Il a donc le pouvoir de délégation par l'Administration et soumis par le principe de nomination.

L'organisation de la commune se présente comme suit :

**Organigramme de la mairie**



### **Organigramme des conseillers communaux**

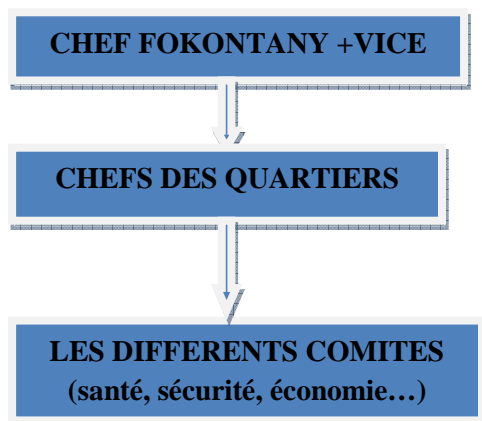


### **b- Le découpage administratif et territorial :**

Rappelons qu'au sein de la CRS, il existe 5 grands fokontany [ces fokontany eux aussi sont découpés en quartiers qui sont à leur tour gérés par des chefs quartiers]. Ils ont à leur tête un chef fokontany qui est élu pour un mandat de 4 ans, c'est le même mandat que le Maire.

#### **➤ Organigramme au sein des fokontany**

D'une façon plus générale, les fokontany doivent avoir le même organigramme:



➤ **Liste des Fokontany et nombre de quartiers composants**

*Tableau 1 : liste des Fokontany et les quartiers*

<u>fokontany</u>	<u>limitrophe</u>	<u>Nom des quartiers</u>	<u>Nombre de la population</u>
SOAVINA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nord :fkt Ankazotoho</li> <li>▪ Sud :fkt Ambanivohitra</li> <li>▪ Ouest : fkt Vahilava</li> <li>▪ Est : fkt Ambivihy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bemasoandro</li> <li>▪ Soavina</li> <li>▪ Ambodihady Ambony</li> <li>▪ Ambodihady Ambany</li> <li>▪ Ambodihady Andrefana</li> </ul>	1118
VAHILAVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nord : fkt Anosizato Andrefana</li> <li>▪ Sud: fkt Behoririka</li> <li>▪ Ouest: fkt Ampitatafika</li> <li>▪ Est : fkt Soavina</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ambodirano</li> <li>▪ Antoby</li> <li>▪ Vahilava</li> </ul>	2180
AMBIHIVY	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nord :fkt Ankazotoho</li> <li>▪ Sud : Soavina</li> <li>▪ Ouest : Vahilava</li> <li>▪ Est : Tanjombato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mangarivotra</li> <li>▪ Faneva</li> <li>▪ Fivoarana</li> <li>▪ -Ezaka Ambolokotona</li> </ul>	4537
AMBANIVOHITRA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nord : fkt Soavina</li> <li>▪ Sud : fkt Isaingy</li> <li>▪ Ouest : fkt Vahilava</li> <li>▪ Est : fkt Analapanga</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ambohikely</li> <li>▪ Atodiambary</li> <li>▪ Andandemy</li> <li>▪ Andrangajo</li> </ul>	Plus de 3000
ANALAPANGA	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nord : Ambivihy</li> <li>▪ Sud : fkt Malaho</li> <li>▪ Ouest :fkt Ambanivohitra</li> <li>▪ Est : Tanjombato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Topenalina</li> <li>▪ Analapanga</li> <li>▪ Vohitsara</li> <li>▪ Analamazava</li> </ul>	4090



## **C- Les activités économiques dominantes au sein de la commune<sup>10</sup>**

### **1. Agriculture**

L'agriculture constitue la principale activité de la population de la Commune, avec support de l'élevage, du commerce et de l'artisanat.

Elle et sa production se font dans le cadre d'une multitude type d'exploitation de taille variable. L'activité agricole est très diversifiée. La subsistance domine la stratégie paysanne ; la polyculture répond à un souci d'ordre aussi bien alimentaire que financière. Mais dans l'ensemble, bien que considéré comme un des piliers de l'économie locale s'exerce encore dans un cadre assez primitif.

On y compte 2356 exploitants agricoles avec une surface totale cultivable de trois cent soixante dix hectares (370 Ha) dont cent quarante trois hectares seulement (143 Ha) sont cultivées. Les cultures à vocations commerciales sont dominées par les légumes. La riziculture occupe une grande partie de la surface agricole. Les cultures vivrières sont prépondérantes et procurent une grande partie des rations alimentaires des ménages (manioc, maïs, patate douce...)

### **2. L'élevage**

A part l'élevage traditionnel de bovin, volailles et de porcs, depuis quelque temps, on a constaté que les paysans s'orientent de plus en plus vers élevage semi-extensif de vache laitière d'une part et l'élevage intensif des volailles (poule pondeuse ou poulet de chair).

L'élevage de chevaux à Vahilava et à Soavina spécifie la commune rurale de Soavina. Les diligences sont encore des moyens de transport très utilisés dans la partie occidentale de la Commune.

En ce qui concerne l'élevage bovin ; l'absence des races améliorées, l'insuffisance des alimentations et l'inexistence des structures d'approvisionnement des intrants phyto-vétérinaires constituent un blocage pour ce type d'activité.

La production laitière forme une source de revenu secondaire.

---

<sup>10</sup> Source : Monographie de la Commune Rurale Soavina.

Les races métisses sont rationnellement exploitées. Elles pâturent en saison de pluies, le soir au parc avec un apport de manioc, de feuilles de patate, d'herbes, de pailles de riz et de quelques provendes. L'aviculture est purement traditionnelle.

## **Section 2 : la décentralisation, quels apports pour la commune ?**

Démocratie locale et gestion de proximité sont les deux termes les plus privilégiés dans le cadre de la décentralisation du pouvoir.

Néanmoins, force est de constater, que la stratégie principale mise en place est notamment de favoriser le développement tant social qu'économique. C'est la raison pour laquelle, dit – on qu'il existe une réelle réciprocité entre le développement locale et la décentralisation.

Le cas de la dite CRS vérifie exactement ce fait et en exposant les réalités y existant, nous pouvons en résumer qu'un lien étroit existe-t-il concrètement entre la décentralisation et le développement.

La CRS fait partie des communes riches en infrastructures. Seulement dans 5ans, elle a pu bien être bénéficiaire d'une dizaine d'infrastructures qui sont toutes classées en tant que priorité attendue par la population.

Les infrastructures sont parfois interprétées comme étant une marque signalant le développement ou non d'une collectivité locale. Ainsi, lorsqu'une certaine CTD ne dispose pas d'infrastructures elle peut être classée parmi celles les plus pauvres, et parfois ce cas se passe au près des communes rurales, faute de financement, de l'éloignement du lieu par rapport aux autres communes urbaines et surtout par la faible compétence des responsables. Mais ce n'est pas le cas pour la CRS ; construction, réhabilitation et extension des infrastructures sont toutes traitées par la commune que ce soit sur le plan social que sur le plan économique.

### **Les infrastructures d'appui socio-économique**

- *L'implantation du CEG au près du Fokontany d'Ambanivohitra*

La théorie du capital humain, développée par Garry Becker, prix Nobel 1992<sup>11</sup> a comme idée de base de considérer que du point de vue de l'individu, l'éducation est un investissement. Ainsi, dans le cadre du développement économique sur dans le futur, l'éducation est un élément capital étant donné que sa valeur dépend directement du coût

---

<sup>11</sup> Garry Becker, prix Nobel 1992 : l'éducation et l'investissement sont des éléments importants du point de vue de l'individu.

monétaire et des gains futurs anticipés procurés par l'information. A part cela, l'investissement en capital humain est aussi un investissement profitable du point de vue de la société.

C'est pour ces raisons que le gouvernement Malagasy par l'intermédiaire du Ministère de l'Education Nationale a favorisé l'accès à l'éducation avec le fameux slogan « éducation pour tous ».

La CRS en voyant le taux d'analphabétisme qui y persiste encore, a essayé de mettre en place des écoles publiques à (Ambivihy, Analapanga, et Vahilava) .En plus, vu l'éloignement du CEG d'Ampanefy et de Tanjombato, il a su surmonter le défi d'implantation d'un CEG qui est proprement la propriété de la commune où les enfants dans la classe secondaire peuvent tout y accéder sans exception.

- *Le Centre de Santé de Base niveau II (CSBII)*

La population est une donnée incontournable qui doit être traitée sans négligence dans le cadre de l'économie du fait qu'elle est une ressource principale que tous les pays ont à leur disposition.

La théorie malthusienne<sup>12</sup> stipule que la croissance de la population suit une progression géométrique c'est-à-dire qui se double tous les vingt cinq ans. Cette croissance démographique ne peut être limitée que soit, la population accepte volontairement de limiter sa croissance, soit elle est détruite par la guerre, la famine, la peste...

Ainsi, pour pouvoir conserver cette importante ressource et pour avoir également un nombre de population optimum, la santé publique est une matière première à préconiser par tous les responsables politiques. Plus particulièrement, elle doit être traitée et privilégiée dans toutes les communes rurales, pour la raison que la majorité de la population à Madagascar vit dans les milieux ruraux.

Comme toutes les communes rurales, les infrastructures sanitaires sont très attendues par la commune Soavina, vu l'éloignement des grands hôpitaux d'Antananarivo Renivohitra et le CSBII des communes voisines.

La mise en œuvre de ce CSBII a donc comme objectifs principaux de diminuer la mortalité infantile, de faciliter l'accès au soin, à la consultation, au vaccin et à la maternité.

---

<sup>12</sup> Théorie de Thomas Robert MALTHUS disant que la population augmente plus vite que la production.

Pour y parvenir, la commune essaie de mettre quelques conditions et de sanctions en forçant l'accès à la maternité dès l'accouchement pour les femmes enceintes.

Ainsi, depuis 2012, l'accouchement à la maison y est interdite et si ce cas se passe, la commune ne délivre pas la copie du disant naissant.

A part cela, le vaccin est aussi obligatoire qui s'effectue tous les 6 mois.

- *Construction d'un terrain de sport*

Avoir un terrain de sport était une attente de la population est donc réalisée par le Maire actuel. Ce terrain est implanté au sein du CEG Soavina. Celui-ci a été très attendu par les jeunes sous prétexte qu'il s'agit d'un lieu de distraction et surtout un élément utile pour les élèves dans le cadre de leur éducation... Comme illustration, au sein de la CRS il existe plusieurs groupes de joueurs de football, le plus célèbre est l'ancien « Domohina du Soavina », en effet, pour les motiver à multiplier leur talent, le terrain est à leur disposition pour l'entraînement et pour toute autre utilisation dans le cadre de sport.

- *Deux postes avancés de la police et de la gendarmerie*

La question d'insécurité règne presque dans les 5 fokontany de la CRS (vol de bœuf, halabotry, attaques à main armée.....)

Ce phénomène peut être expliqué par la forte existence du taux de chômage au près de la commune mais également la non disposition d'un travail décent par la population puisque la plupart des habitants de Soavina sont des chômeurs, agriculteurs, éleveurs, ouvriers au près des différentes zones Franches.

Pour mieux remédier ce problème d'insécurité, deux Fokontany sont bénéficiaires de cette implantation des postes avancés : le fokontany Analapanga et le fokontany Ambivihy.

Ces 2 fokontany ont réellement senti la diminution de l'insécurité et ont constaté que depuis la mise en place de ces postes avancés, les actes de banditisme ou plus exactement les attaques à main armée ont pu rencontrer une baisse.

- *Les infrastructures routières*

Pour la CRS, les infrastructures routières ont commencé depuis 2009 et ne cessent de continuer jusqu'actuellement.

Que ce soit construction, réhabilitation ou extension de route, les infrastructures routières sont priorisées par la commune et attendues par la population, et cela, pour lutter contre l'enclavement.

Depuis 2009, de dizaine de km de route ont été construites en pavé et presque tous les fokontany en bénéficient.

### **Pour l'exercice des tâches communales**

- *Réhabilitation et extension du bureau de la commune*

Dans l'exécution des tâches administratives (au sein de la commune) les responsables communaux ont à leur disposition un bureau situé à Soavina qui est considéré comme le milieu central pour les 5 fokontany. Tous les actes administratifs afférents à la responsabilité de la commune sont traités à la mairie, tels sont, l'établissement des CIN, les actes de naissance, les recensements communaux, la délivrance des certaines autorisations, les différentes migrations, les mariages...

Par conséquent, l'étroitesse de la mairie risque d'empêcher le bon déroulement des tâches communales, c'est pour cette raison que pendant tout son mandat depuis 2007, le Maire a fait l'extension de la mairie mais également, il l'a réhabilitée par la multiplication des bureaux ainsi que l'instauration de nouveaux matériels au sein de la commune dans le but d'améliorer évidemment la qualité de services qui y sont offerts.

- *La construction du bureau Analapanga*

Depuis la présidence de l'ancien président de la République Marc Ravalomanana, la disposition du bureau respectant les normes (« manara-penitra ») pour chaque fokontany est un objectif pour permettre la facilitation des tâches au près de chaque Fokontany.

Pour la CRS particulièrement, 2 fokontany en possèdent, à savoir, le fokontany Soavina et le fokontany Analapanga. Ce dernier (le fokontany Analapanga) a été construit dans le cadre du mandat du maire. En plus, c'est ce fkt qui est le plus muni en matériels dans l'exécution de ses tâches.

## **Les infrastructures hydrauliques**

- *L'Electrification publique*

Depuis 2007, on a pu multiplier le nombre de poteaux de JIRAMA et grâce à des négociations avec la société JIRAMA, plusieurs foyers ont pu bénéficier de l'accès à l'électricité.

- *L'accès à l'eau potable*

La CRS souffre encore de problème d'accès à l'eau potable faute de l'insuffisance d'infrastructures en la matière, et la réalité dans tous les fkt permet de constater ce fait.

Ainsi, la création des puits pour chaque fkt a été préconisée par la commune, et en totale, il existe déjà de dizaine de puits publics au sein de la commune.

Après avoir cité ces différentes infrastructures existantes dans la CRS, une question nous vient toute de suite en tête : « qu'en est-il de leur financement ? ». C'est ce qu'on va voir dans la deuxième section, le mode de financement des activités de la commune. Pour cela on va faire une analyse des ressources de la Commune.

### **Section 3 : Analyse des ressources de la Commune**

En général, le financement des activités de la commune provient de deux sources :

- Les ressources propres communales
- Par les biaux du partenariat

Le budget de la commune est constitué d'une part par les recettes acquises par la commune par son propre effort et dans le cadre de son territoire, tels sont, les impôts, les différents droits et les ristournes et d'autre part par le budget autonome octroyé par le pouvoir central.

Sont classés parmi ces ressources propres communales:

- L'impôt payé par l' « Association Mpaka fasika Ambodirano », ce type d'impôt est payé à la commune chaque semaine ;

- Les tickets de marché : ils sont requis au près des commerçants chaque jour ;
- L'impôt foncier sur les propriétés bâties : celui-ci constitue la source majeure de la commune étant donné que la construction des maisons y est très développée.

En général, ces 4 éléments constituent principalement les recettes de la commune, à part le budget octroyé par le pouvoir central.

Comme toute autre CTD, la finalité ou la destination de ces recettes doivent être le fonctionnement ou l'investissement.

Le budget de fonctionnement regroupe les dépenses et les recettes nécessaires au fonctionnement de sources communales, qui réaniment régulièrement chaque année. Tandis que le budget d'investissement regroupe les opérations non répétitives, non renouvelables à l'identique chaque année, modification appréciable à la consistance ou de la valeur du patrimoine.

C'est par le biais de ce dernier (le budget d'investissement) qu'on peut financer les différentes infrastructures. Cependant, ni les ressources propres de la commune, ni le budget d'investissement octroyé par l'Administration centrale, ni l'addition de ces 2 ne peuvent financer ces grandes infrastructures citées précédemment sachant que la somme des ressources propres de la commune est de 49.000.000 Ar/an et celle de budget d'investissement octroyé par l'administration centrale est trop insuffisant qui se fait par demande.

A titre d'illustration, on peut voir dans le tableau ci-après la situation financière de la commune pendant les années 2008 et 2009 :

Tableau 2: Les recettes et les dépenses communales durant l'année 2008 et l'année 2009<sup>13</sup>

Rubrique	2008	2009
Recettes dont :	<b>144 001 753.23</b>	<b>263 484 358</b>
Fonctionnement	117 780 553.23	141 790 358
Investissement	26 221 200	121 694 000
Dépenses dont :	<b>143 427 334.54</b>	<b>263 484 358</b>
Fonctionnement	80 381 975.54	83 153 450
Investissement	63 045 359.00	180 330 908

Depuis ce tableau, on peut constater qu'au cours de ces deux(2) années, la commune a toujours rencontré une difficulté en financement des différents investissements. On voit le montant des dépenses en investissement dépassant ce des recettes, cela veut dire qu'on a pris une partie du budget de fonctionnement pour financer certains investissements.

Vu ce chevauchement, le Maire est actuellement obligé de trouver d'autres créneaux de financement, et tout cela, pour la satisfaction de l'intérêt de la majorité de la population. Il s'agit du partenariat avec les différentes associations tant nationales qu'étrangères pour palier le manque de financement pour les grands projets tels sont :

- le CSB II, le barrage des paysans pour la riziculture, qui ont été réalisés par le biais du partenariat avec la municipalité de Pohang de la Corée du Sud ;
- La construction et extension des routes avec le partenariat du FER et le Ministère des travaux publics ;
- Construction et réhabilitation des bureaux administratifs (la Mairie, les bureaux de Fokontany...) sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du territoire ;
- L'adduction à l'eau potable avec la JIRAMA et le Ministère de l'eau ;
- L'électrification publique, pour cela le Maire est toujours en partenariat avec la JIRAMA par le biais de la taxe communale.

<sup>13</sup> Source : Monographie de la Commune Rurale Soavina



**PARTIE II :**

**LES PRATIQUES DE LA  
DECENTRALISATION A TRAVERS LA  
COMMUNE RURALE SOAVINA  
ATSIMONDRANO**

Après avoir analysé l'aperçu général sur la décentralisation de la CRS, il paraît évident de parvenir à une analyse des pratiques de ce type d'organisation administrative toujours à travers cette commune. Pour cela, on va voir d'abord, les points forts de la commune en matière de décentralisation, ensuite ses faiblesses et problèmes de développement, enfin les recommandations proposées pour résoudre les problèmes constatés et l'avenir de la commune.

## **Chapitre I : LES POINTS FORTS DE LA COMMUNE**

Plusieurs avantages sont accordés à la CRS pour son développement grâce à l'existence d'énormes potentialités qui y existe. C'est pour cette raison qu'il paraît si logique que ce chapitre soit important à traiter pour analyser les différents points forts que possède la commune que ce soit au niveau de l'organisation administrative ou sur le plan économique ainsi que social.

- **Le partenariat, quels en sont les avantages pour la commune**

Depuis 2007, le partenariat devient un mode de gestion essentiel pour la CRS étant donné que face à la situation rencontrée par la commune, c'est le seul moyen pour y instaurer un développement rapide et durable. Vu cette circonstance, et en constatant que les ressources propres de la commune ne servent uniquement qu'à financer les petits projets, le Maire a introduit le modèle de partenariat dans la gestion des affaires locales pour pouvoir pratiquer des grands projets notamment des grandes infrastructures. Grâce à ce modèle, on a pu construire de nombreuses infrastructures qui ne restent pas seulement des avantages pour la commune mais provoque des externalités positives pour les autres communes voisines

La plupart d'elles sont construites sous la direction du Maire actuel, et subventionnées par le biais du partenariat telles sont les infrastructures hydrauliques, les infrastructures sanitaires, scolaires, routières et sociales.

## 1. Les infrastructures routières

Elles étaient construites avec le partenariat du FER (Fonds d'Entretien Routier) et le Ministère des Travaux Publics

Le Ministère des Travaux Publics en tant que tutelle des CTD en matière d'infrastructures routières, a octroyé un budget pour réhabiliter et étendre la route communale, mais le fait de consoler à ce don n'est pas raisonnable puisque celui ci est trop insuffisant pour achever le projet, alors la commune a été obligée de lancer un appel d'offre au près du FER.

En constatant qu'un défaut d'entretien provenant essentiellement de l'insuffisance de ressources financières régulières pour son financement, le FER a mis comme objectif la mobilisation des fonds nécessaires à l'entretien du réseau routière en vue de répondre aux besoins sans cesse croissante des transports qui est une des tâches difficiles incombant aux responsables de la planification des routes à la commune.

Ainsi, suite aux manquements constatés dans l'entretien des infrastructures routières existantes que les bailleurs de fonds avaient posés comme conditionnalité à la poursuite de leur appui à l'aménagement routier, la mise en place d'un dispositif qui soit fluide et qui s'occupe exclusivement du financement de l'entretien des infrastructures routières.

## 2. Les infrastructures hydrauliques

Ces infrastructures sont inclues parmi les infrastructures de base qui doivent être essentiellement installées au près de chaque Fokontany. Elles doivent composer de l'eau et l'électricité.

a)-L'accès à l'eau potable : Les 5 fkt au sein de la CRS se plaignent d'insuffisance d'eau et de la non accessibilité de la population à l'eau potable. Toutefois, l'adduction d'eau potable de la JIRAMA est encore très difficile à pratiquer dans la commune faute de la source.

Ainsi, l'utilisation des puits traditionnels y reste encore très courante même si l'on sait que cette pratique peut nuire à la santé publique.

Alors, il faut multiplier le nombre de puits au sein de la commune afin que chaque foyer puisse y accéder.

Grâce au partenariat de la commune avec le ministère de l'eau, on a pu construire de dizaine de puits, et même si on constate encore d'insuffisance en la matière on peut espérer que d'autres solutions puissent être réalisées dans quelques temps puisque le Maire est actuellement en partenariat avec la société AQUASUR de la France pour adduction d'eau potable. Cette adduction prend comme source la rivière de SISAONY et se réalisera par le biais de matériels à très haut niveau technologique.

#### a) L'électrification publique

Actuellement, la seule entreprise qui fournit l'électricité publique est la JIRAMA.

Cette situation de monopole de la JIRAMA implique plusieurs difficultés notamment en multiplication et qualification de ses services.

Comme conséquence, les zones urbaines sont généralement les plus bénéficiaires tant en qualité qu'en continuité des services de la JIRAMA tandis que, dans les zones rurales y compris la CRS, l'électrification publique reste encore un problème capital qui engendre beaucoup d'effets néfastes (insécurité, problèmes socio-économiques...).

Voilà pourquoi, pour faciliter l'accès de la population à l'électricité de la JIRAMA, le Maire a trouvé comme solution, la négociation avec la JIRAMA afin de multiplier le nombre de poteaux et de faciliter l'accès à l'électrification publique. Cette négociation se raisonne à partir de la taxe communale que la JIRAMA doit payer au près de la commune. Le principe est que la JIRAMA requiert au près des consommateurs une taxe, mais, elle à son tour, paie au près de la commune ce qu'on appelle le taxe communale. Grâce à la négociation faite par ces deux entités (la JIRAMA et la CRS), la JIRAMA garde cette taxe communale dans le but de multiplier les investissements en intégration de l'électricité au sein de la commune tels sont la multiplication du nombre de poteaux et compteurs de la JIRAMA, l'allongement des fils électriques,...

### 3. Les infrastructures d'ordre social

Ce type d'infrastructures est celui le plus important au sein de la commune étant donné qu'elle répond réellement aux besoins de la population tels sont les infrastructures scolaire et sanitaire.

### **a) Le partenariat entre la CRS et la Corée du sud**

La Corée du sud fonde le pilier de la CRS dans la construction de plusieurs infrastructures :

#### **– La réhabilitation du CSBII soavina**

Grâce au partenariat du Maire avec « le Médical Peace Foundation of Korea et Pohang city Korea » de la Corée du sud, on a pu implanter un CSBII (« manara-penitra »), dans la commune qui est inauguré le 31 octobre 2011. L'accord stipule qu'en tant que partenariat technique, le Pohang va fournir tous les matériels nécessaires au fonctionnement du CSB II. Ainsi, le Médecin chef du CSB II Mme ANDRIANARIVONY Lantonirina a affirmé : « les matériels ne posent pas de problème puisque ceux-ci sont fournis par le Medical Peace Foundation et Pohang City de la Corée du Sud ».

#### **– construction du barrage pour les paysans**

Un barrage de 27 millions d'Ariary est inauguré à Soavina l'année 2012. La coopération entre ces deux municipalités (Soavina et Pohang) va permettre à l'irrigation de 432ha de rizières dans trois(3) fokontany à savoir : Vahilava, Ambanivohitra et Ambivihy. « Grâce à cette réalisation qui a vu également l'entière collaboration des bénéficiaires notamment au niveau de la main d'œuvre ces derniers vont enfin pouvoir effectuer deux récoltes par an » a précisé le Maire de Soavina Mr RAKOTOARISON Rigobert.

Une forte délégation coréenne conduite par le Directeur Général du bureau indépendant de la ville de Pohang, en la personne de Bang Jin-Mo s'est rendue sur place de l'inauguration et de la réception officielle du barrage.

« La Corée du Sud a déjà montré sa détermination à développer la coopération entre les deux pays par le biais de ce projet. Je pense que ce pays sera l'un des grands partenaires de Madagascar dans l'avenir souhaité » a affirmé le CST Riana ANDRIAMANDAVY

#### **– la cantine scolaire**

Le partenariat entre la CRS et la Corée de Sud ne s'arrête pas sur la construction du CSB II et du barrage pour les paysans ; la situation sociale de la population a convaincu la Corée du Sud à faire une cantine scolaire pour les enfants scolarisés. Grace au Relief Church Team, certains avantages considérés comme une aide, sont accordés aux enfants scolarisés. Ainsi,

cette association a construit un puit pour les élèves de l'EPP Ambihivy. En outre, quelques fournitures sont accordées à tous les élèves étudiant aux écoles publiques et privées.

#### **b)-Le partenariat avec l'Association des Enfants de la Rue**

Le Maire fait aussi un partenariat avec l'Association des Enfants de la Rue du Perpignan de la France qui a comme objectif de prendre en main les enfants sans abri et les orphelins.

Ce type de partenariat aura comme objectif de viser le social de la population, spécialement pour les enfants qui ne peuvent pas accéder à l'éducation à cause de la situation familiale.

#### **c)- Le partenariat avec la Région d'Analamanga et le Ministère de l'Aménagement du Territoire**

Dans la construction des différentes infrastructures (sanitaire, routière, scolaire,...), le Ministère de l'Aménagement du territoire est un acteur important pour la Commune puisqu'il est le partenaire le plus proche et le plus compétent au niveau national : c'est le même cas pour la Région d'Analamanga.

Ainsi la mise en place d'un modèle de partenariat a paru comme une réelle opportunité pour la commune à bien gérer les affaires locales et également à bien multiplier, entretenir et construire des grands projets.

Premièrement, le développement du partenariat avec le secteur privé tant au niveau international que national pour l'échange des connaissances et de technologies pour des prestations plus efficaces et efficientes est un élément clé pour faire améliorer les activités économiques existantes au sein de la commune dont agriculture et élevage. Cela s'effectue actuellement par l'offre de formation pour les paysans ainsi que leur encadrement et parfois, ils peuvent même obtenir une occasion de s'approvisionner des matériels à bas prix par le biais de ce partenariat.

Lorsqu'on parle du partenariat une question si importante vient toute suite en tête : « qu'en est-il de la contrepartie » on s'inquiète directement de la contrepartie demandée par les bailleurs, et cela devra normalement l'être puisque dans un accord de partenariat il faut toujours trouver l'équilibre entre les deux parties contractantes. Surtout, dans les pays sous développés comme Madagascar plusieurs accords internationaux y sont souvent conclus

concernant les aides, les fonds de développement,.....cependant l'on en constate que parfois la contrepartie demandée par les bailleurs est plus importante que le financement qu'ils octroient. Il est donc si logique d'avoir peur de la contrepartie, pourtant, le type de partenariat qu'on trouve ici ne fait naître à aucune contrepartie, tous les avantages et dons qu'on y obtient n'aboutissent à aucun prix.

En plus, les effets du partenariat ne se terminent pas à un seul point mais il existe une continuité, et cela dépend de la façon dont se joue le jeu entre les partenaires. Ainsi, pour assurer cette continuité il appartient au Maire de conserver la fidélité de son partenaire. Pour ce faire, il est nécessaire d'établir toujours un compte rendu au près du partenaire afin qu'il puisse faire son évaluation du projet.

- **L'agriculture et l'élevage**

Comme l'on sait déjà que l'élevage et l'agriculture conditionne la vie des habitants de la CRS, la Présence de la Nutrition et Assise Communautaire (NAC) et du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche(MAEP) est une réelle opportunité pour eux dans le développement de leur activité. Actuellement il y a aussi le CSA qui leur dispense de formations et d'encadrements.

L'intégration des microfinances au sein de la Commune paraît aussi un avantage énorme pour la population pour financer leurs activités mais également pour les développer. Non seulement, les paysans peuvent obtenir de financement en espèce par les microfinances mais certaines d'entre elles prêtent des matériels au lieu d'espèce d'argent.

- **Présence des usines Zones Franches**

A part les activités en agriculture et élevage, plusieurs des habitants au sein de la CRS travaillent dans les zones franches qui s'installent tout au voisin de la commune dans l'enceinte de la Zone Forello. La présence de ces nombreuses entreprises franches provoque des effets externes positifs pour la Commune puisqu'elle offre d'emploi pour la population.

Tout en ne perdant pas de vue sur le niveau d'éducation de la population, l'on sait que celle-ci ne dispose pas assez de formation et d'accès à l'éducation, en effet l'emploi au près de ces zones franches semble un moyen pour diminuer le taux de chômage et donc d'élever le niveau de vie.

## Chapitre II : LES PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE

Comme toutes les autres CTD, la CRS rencontre des obstacles empêchant la mise en place d'un niveau de développement sûr en matière économique et social. Rappelons que, dans le cadre du développement le bien être de la population est un élément capital à prendre compte par les responsables politiques, mais cela nécessite des moyens qui sont dans la plupart des cas insuffisants.

Rappelons aussi que la décentralisation consiste à mettre en place une structure administrative visant à combiner les intérêts individuels du peuple en un intérêt général au moyen de la démocratie pour une vraie gestion de proximité. Dans ce cas, tous les Administrateurs publics tels qu'ils soient, doivent être informés de tout ce qui, se passe au sein de sa collectivité à savoir le bon et le mauvais fonctionnement au près de celle-ci. C'est la raison pour laquelle, il s'avère nécessaire de traiter cette section pour pouvoir bien analyser les problèmes de développement de la CRS.

Lorsqu'on voit les différentes infrastructures construites eu sein de la CRS on constate directement qu'il existe déjà un niveau appréciable de développement, pourtant le développement de cette commune est encore menacé par différents facteurs.

Ces problèmes sont sentis par tous les Fokontany composant la Commune.

### Section 1 : En matière d'infrastructures<sup>14</sup>

- **L'insuffisance d'infrastructures** de la part de la JIRAMA dans l'accès à l'eau potable est un problème délicat pour la population. En plus la solution à celle-ci pose encore une interrogation puisque la JIRAMA, expose aussi son problème en constatant que la source pour l'adduction d'eau est trop loin et il faut des matériels à très haut niveau technologique

---

<sup>14</sup> Dans la théorie marxiste, l'infrastructure désigne l'ensemble des forces productives et les rapports de production qui forment la base matérielle de la société. C'est sur l'infrastructure que s'appuie la superstructure, c'est-à-dire l'organisation, les institutions, l'idéologie, le système de valeur, etc.



pour réaliser ce projet. En plus, même si la Commune a essayé de faire tous ses efforts en construisant des puits pour faciliter l'accès à l'eau potable ceux-ci ne suivent pas les besoins de la population surtout pendant la saison d'hiver. Mme RAHANTAMALALA Aline Françoise chef Fokontany d'Ambanivohitra a affirmé que plusieurs foyers souffrent de cette faible accessibilité à l'eau potable et sont obligés à avoir recours à d'autre source fontaine des autres communes voisines, parfois même, importent de l'eau dans les milieux urbains.

- **La multiplication des infrastructures routières est menacée** par l'existence d'un litige social entre la CRS et Hazovato qui stipule que la société Hazovato a utilisé la voie publique pour son besoin et l'a faite comme une voie privée. Ce litige a été remis au près de la Justice mais aucune réponse satisfaisante n'a été acquise par la CRS. Ainsi, la Commune essaie actuellement de demander au près de la Justice de faire cette route comme une expropriation publique. En plus, non seulement, ce fait peut engendrer l'enclavement de la Commune (puisque si la route est fermée, la Commune serait isolée) mais il risque aussi de d'entraîner en un problème social notamment une explosion sociale au sein de la commune.
  
- **Il s'avère parfois impossible d'établir des infrastructures** au sein de quelques zones pour différentes raisons, comme ce qui se passe au sein du Fokontany Vahilava, puisque celui-ci se trouve dans un milieu en diguette où l'on ne peut construire que quelques infrastructures de base telles sont : un EPP, un bureau de fokontany, une Pompe de la JIRAMA et le barrage des TANTSAHA ce dernier est ce qui a été construit grâce au partenariat du Maire avec la Corée de Sud.

## **Section 2 : Concernant le budget de la Commune**

Un des principaux problèmes à la mise en œuvre de la décentralisation est le financement, puisque celui-ci est moindre pour faire fonctionner la commune. On a mainte fois affirmé que dans le cadre de transfert en compétence en décentralisation, le transfert d'un budget autonome est obligatoire, puisque c'est ce budget autonome qui permet aux CTD d'exercer leurs activités.

Pour la CRS, ni les ressources locales, ni le budget octroyé par le pouvoir central ne sont suffisants pour financer tant les dépenses de fonctionnement que celles de l'investissement.

Ceci a pour conséquence, l'absence de développement économique au sein de la commune, puisqu'on ne peut ni construire des nouvelles infrastructures ni d'entretenir ou d'améliorer celles existantes (éducation, route, hôpitaux,...) et dans le cadre du développement on ne peut pas améliorer le bien être de la population à cause de ce manque du financement.

Ainsi, les ressources propres de la Commune ne suffisent pas à faire développer la Commune parfaitement, elles ne servent qu'à financer les petits projets et évidemment l'effet de ce manque de financement est supporté finalement par la population.

Cela se propage au près des Fokontany en sachant que ceux-ci ne disposent en trop que les petites ressources qui ne sont autres que celles-provenant des habitants et de la commune (Iatsakemboka, VISA,...).

Dans le cadre de la pratique de décentralisation entre l'Administration centrale et la CRS, il n'y a pas de vrai problème, mais seulement concernant le transfert du budget autonome puisque celui-ci est trop insuffisant. Par exemple, l'Etat n'octroi que 12000000Ar de budget de fonctionnement alors que d'après la constatation des faits, celui-ci ne doit pas être en-dessous de 20000000Ar. Par conséquent, l'exercice des tâches administratives n'est pas réellement qualifié faute de matériels parce qu'actuellement l'utilisation des machines à écrire persiste encore et même si on dispose déjà des ordinateurs, cela nécessite encore d'autres dispositifs que la Commune n'a pas le moyen à les financer (encre,...).

En ce qui concerne le budget d'investissement, l'Etat ne finance que les besoins exceptionnels. En plus ce budget n'est octroyé que par le biais d'une demande faite par la commune. Par conséquent, il peut remplir ses fonctions à la demande mais est insuffisant pour la satisfaction des besoins de la population.

Toujours dans le cadre du budget de la commune, des sources de financement de la Commune se partagent entre 60% pour la CRS et 40% pour la région pourtant, il n'y a pas vraiment d'effet de retour pour la Commune. Les deux impôts principaux de la Commune sont les Impôt synthétique et Impôt de licence. Ces types d'impôt constituent la grande partie des ressources communales, mais qui sont envoyées principalement à l'Administration centrale.

### Section 3 : Les problèmes socio-économiques

La CRS possède d'énormes potentialités socio-économiques, et qui sont considérées comme étant des facteurs suscitant son développement mais elles restent encore sous-exploitées étant donné que les activités économiques pratiquées au sein de la Commune résident dans le fait de la paysannerie qui se fonde essentiellement sur l'élevage et l'agriculture.

Et même dans ce secteur, quelques facteurs défavorables paraissent comme des freins au développement à savoir : la non structuration du secteur élevage, l'insuffisance de l'encadrement technique et la non prolifération des exploitants agricoles. En outre, le débouché pour leurs récoltes pose un grand problème pour les paysans à cause de l'insuffisance des infrastructures en la matière (route, lieux de marché,...)

L'insécurité règne au sein de la commune qui est un obstacle au développement. Depuis quelques mois, le vol de bœufs et de porcs est plus fréquent qui a directement un effet d'entraînement négatif sur la motivation des éleveurs.

Non seulement, l'insécurité provoque des menaces sur l'économie mais également sur le social de la population puisque tôt ou tard cela va faire naître une explosion sociale, en plus des crimes deviendront plus courants dans tous les Fokontany.

Ce que l'on constate c'est que dans les fokontany où il y a un poste avancé de la police ou de la gendarmerie tels sont le fokontany Analapanga et le fokontany Ambivihy, l'insécurité a pu diminuer surtout les actes de banditisme avec attaque armée. Le chef du Fokontany Ambanivohitra Mme RAHANTAMALALA Aline Françoise a tout affirmé : « l'installation des postes avancés n'apporte en rien pour nous, elle ne fait qu'exciter les dahalo à exécuter leurs actes ». Elle a aussi affirmé que l'insécurité est un problème majeur ennuyant les habitants et même si on a renforcé l'« andriamasom-pokonolona », ce problème reste irrésolu.

A son tour, le Maire de la Commune a tout parlé de l'impossibilité de créer un poste avancé au sein du Fokontany Ambanivohitra à cause de l'inexistence de terre, puisqu'elle est totalement détenue par les privés, or lorsqu'on a demandé la volonté des gens à donner

une petite surface de terre pour installer un poste avancé, nul n'en a, et c'est la raison pour laquelle le problème d'insécurité n'est pas résolu au près de ce Fokontany.

La forte existence de l'insécurité ne peut être expliquée que par la prédominance de la pauvreté au sein de la commune à cause d'un taux de chômage très fort.

Cette pauvreté de la population est notamment marquée par un niveau de revenu très faible, comme on l'a constaté que la population survit principalement avec l'agriculture et l'élevage qui à son tour, rencontre une grande difficulté en matière de débouché. Ce type de travail ne leur permet pas évidemment de recevoir de revenus suffisants pour subvenir leurs besoins et ceux de leur famille, et leur ouvre, en effet, la piste vers des actes illégaux et violents.

En ce qui concerne l'accès aux services sociaux de base ; d'une part, l'insuffisance des équipements au niveau des infrastructures sanitaires, l'insuffisance des infrastructures en eau potable dans la Commune affecte les conditions de vie de la population, notamment l'état de santé.

Une des infrastructures marquant le développement social de la CRS est la construction du CSB II avec le partenariat de la Commune Pohang de la Corée du Sud, toutefois un problème fondamental a été constaté au près de celui-ci puisque le CSB II est aussi victime de l'insuffisance des infrastructures en eau potable, ainsi il n'y a pas encore d'eau de la JIRAMA au près du CSB II et cela paraît comme étant un fardeau, comme l'a affirmé le Médecin Chef Dr ANDRIANARIVONY Lantonirina.

Toujours au sein du CSB II, on l'a essentiellement implanté pour un seul objectif : c'est d'améliorer la santé publique. Pour cela, une campagne de sensibilisation a été faite partout dans la zone de la commune pour motiver les gens à accéder à la consultation, au soin, au vaccin et également au planning familial mais tout cela est fait vainement, la paraisse des gens à la consultation médicale reste encore un problème dominant pour le CSB II même si celle-ci se fait gratuitement.

Tout en ne perdant pas de vue sur le moyen de financement de ce CSB II, on sait qu'il provient des bénéfices retirés des prix de vente des médicaments, alors si les gens ne sont pas vraiment sensibilisés, il n'y aurait pas de financement suffisant pour le fonctionnement du CSB II.

A part tout cela, la faiblesse du système éducatif et socioculturel a des impacts négatifs sur les jeunes. L'insuffisance d'infrastructures scolaires, le manque de personnel enseignant réduisant le taux de scolarisation augmentent aussi le taux de délinquance et évidemment le taux de chômage.

#### **Section 4 : les obstacles entraînés par les acteurs**

Les fonctions, rôles et attributions de chaque niveau sont dictés par la loi mais parfois, les décrets d'application sont inexistantes et font l'objet d'interprétations multiples. Ce qui implique des chevauchements entre les organes déconcentrés et décentralisés.

De façon plus générale, à Madagascar, les administrateurs sont d'avis que les élus sont ignorants ce qui rend la décentralisation suspecte et la déconcentration préférable.

Pourtant, dans le cadre de la pratique de la décentralisation, il faut que les responsables de la gestion des affaires locales soient au courant de la réalité au sein de sa circonscription administrative, c'est l'essence même de la décentralisation puisque celle-ci réside dans le fait qu'il faut une gestion de proximité pour la faire réussir.

Le Ministère des Finances n'est pas un facteur important de blocage ; l'absence d'appuis efficaces du Trésor et de la Direction des Impôts est des facteurs d'affaiblissement, particulièrement en milieu rural. Paradoxalement, dans les grandes communes urbaines, la présence du trésor peut ralentir l'adoption de nouvelles mesures efficaces de gestion (informatisation ...).

Les ministères sectoriels sont le principal facteur de blocage de la décentralisation car ils souhaitent chacun garder leurs chasses gardées. Le cas le plus évident est celui de l'Intérieur qui se sent dépouillé alors qu'on impose dans des documents tels le MAP des obligations de résultats aux chefs de districts. Une observation intéressante est que le fait que la décentralisation relève d'un ministère au même niveau que d'autres ministères rend difficile l'application des politiques de la décentralisation. Ceci serait plus facile si la décentralisation relevait de la primature qui peut dicter aux autres ministères des politiques.

Finalement, 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. On note leur intérêt plus récent pour encourager la demande de décentralisation.

### **Section 5: l'environnement sociopolitique**

L'instabilité politique est un frein dominant qui nous pousse vers un éternel recommencement. La crise politique est très dominante à Madagascar, et cela empêche la réussite de la décentralisation puisque chaque gouvernement en place veut toujours réviser la constitution sur la décentralisation pour pouvoir imposer sa vision en la matière sans analyser les bienfaits des régimes précédents, cette modification peut entraîner des effets néfastes tant sur la compréhension des CTD que sur l'application de la politique de décentralisation. L'impact de cette crise politique est en partie senti par la CRS.

En ce qui concerne le sens de la décentralisation pour la population. Celui-ci n'est pas posé avec clarté, à cause de non sensibilisation de cette dernière. Tandis que dans le cadre de la décentralisation, la population doit tenir une large place étant donné que c'est elle qui doit être privilégiée en matière de gestion des affaires locales.

Le manque d'éducation politique et le non accès à l'information sur son territoire peuvent être les causes de ce problème. L'existence de ce fait peut entraîner généralement 2 grandes choses à savoir :

- ✓ Son silence en cas d'illégalité constatée au près de son territoire
- ✓ L'inexistence de motivation lorsqu'il y a des élections à faire, sous prétexte qu'elle ne sait rien ou peu du sens de la décentralisation (élections présidentielles, élections parlementaires, référendum....)

### **Section 6 : les problèmes de développement engendrés par le non perfection de la décentralisation**

On a vu dans le chapitre précédent que la CRS a pu bien être bénéficiaire de l'organisation administrative basée sur la décentralisation. Cela nous permet de penser peut être que la décentralisation est la meilleure technique d'organisation administrative que l'Etat

peut adopter. En plus la réalité constatée presque dans tous les pays justifie le fait que ce soit unitaire ou fédéral, un Etat doit décentraliser son pouvoir. Ainsi, Madagascar en tant qu'Etat unitaire ne peut pas contourner de ces limites de la décentralisation. Dans ce cas, les CTD existantes à Madagascar sont aussi victimes de ce fait y comprise la CRS. De ce fait, il s'avère réellement nécessaire de l'analyser afin de bien expliciter le cas de la CRS.

### **Selon la forme de l'Etat**

- ✓ Les limites de la décentralisation nous amènent à voir que cette dernière n'est pas sans encadrement sans une définition précise avec une répartition des compétences précise qui laisse une place centrale à l'Etat unitaire.
- ✓ Notre sujet ici sur les limites de la décentralisation nous pousse donc à voir comment la décentralisation connaît malgré tout, des frontières pour respecter l'indivisibilité de la République où l'Etat garde une place centrale de « commandant hiérarchique » de la décentralisation accordant une plus ou moins grande autonomie aux entités décentralisées.
- ✓ Rappelons que dans le cadre de l'application de la décentralisation, il doit toujours exister un contrôle de la part de l'Administration Centrale. Cela vient poser une limite à la décentralisation. Ainsi, les principaux objectifs pris au nom de la collectivité territoriale, doivent, en premier lieu, être transmis au représentant de l'Etat .Cela concerne ainsi tous les actes de type réglementaire pris par l'exécutif territorial, les contrats signés par lui en matière de marchés publics au-dessus d'un certain montant, les contrats d'emprunt ou de partenariat, les principaux actes relatifs aux agents publics, les décisions de l'assemblée délibérante ainsi que les actes individuels pris par le Maire ou le Président du Conseil Général en matière de police ou d'urbanisme.
- ✓ Actuellement, la question de la décentralisation est un paysage politique et administratif. C'est une tendance que tous les pays doivent suivre mais la question qui se pose c'est de savoir : « est-ce que la forme de la décentralisation, est-elle vraiment compatible avec l'histoire vécue par le pays en question ? »

La démarche de la décentralisation est conditionnée par les relais historiques d'un pays. Prenons le cas de la France qui dans l'histoire, a opté pour une volonté centralisatrice du pouvoir. Actuellement, même si on voit que la France a pu faire décentraliser son pouvoir

étatique, on doit être en courant, qu'elle avait subi une longue et difficile démarche pour en arriver.

➤ **En cours d'application**

A part tout cela, on peut argumenter que le processus de décentralisation est susceptible de

- ✓ *Accroître les inégalités* entre les régions les plus pauvres et les plus riches d'un pays. Cela peut être le cas si la politique de péréquation fiscale n'est pas assez efficace pour empêcher les régions mieux dotées en ressources naturelles de bénéficier d'encore plus de revenus.
- ✓ *Déstabiliser l'unité nationale* et déclencher des conflits politiques ou ethniques;
- ✓ Courir le risque qu'il ne soit pas tenu compte des questions de genre et voir l'intérêt des femmes *marginalisé* à l'échelon de l'autorité locale, notamment par rapport aux groupes vulnérables et aux migrants ;
- ✓ Faciliter *l'abus* d'autorité ou la corruption des autorités locales et centrales et en faire des régimes locaux dictatoriaux ou des *élites*.

De ce fait, il s'avère essentiel d'analyser attentivement les raisons qui motivent chaque processus de décentralisation ainsi que sa mise en œuvre dans un contexte national précis pour être à même d'évaluer si le processus en question conduit ou non à une amélioration de la situation.



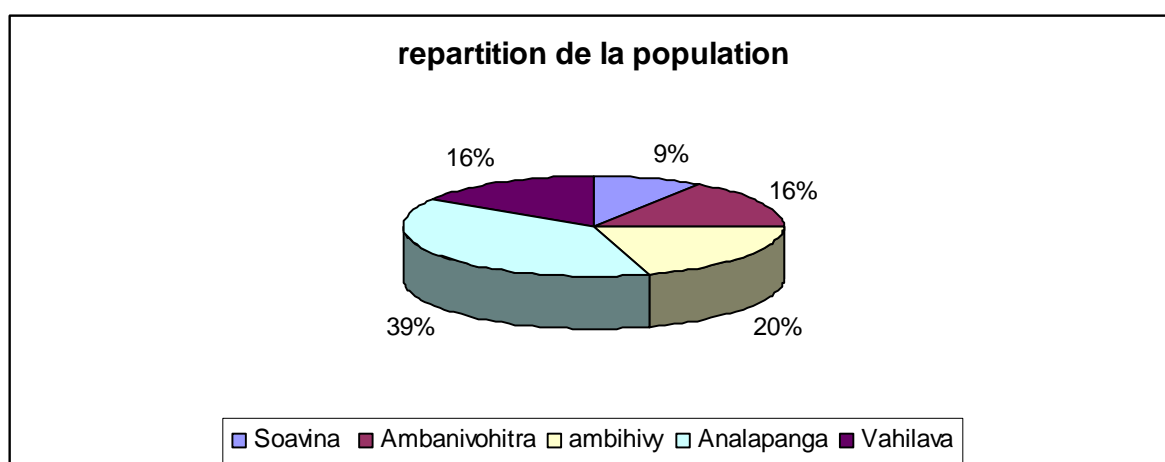
### Chapitre III : LES RECOMMANDATIONS PROPOSEES POUR UNE VISION NOUVELLE DE LA CRS

Face aux problèmes subis par la Commune empêchant son développement qui sont cités précédemment, quelques recommandations sont à proposer pour mieux rétablir la situation. C'est à partir de ces recommandations qu'on peut proposer les conditions de réussite de la décentralisation pour la CRS et on peut ensuite estimer l'avenir de la Commune.

#### Section 1 : les recommandations proposées pour la réussite de la décentralisation

##### A- La valorisation des ressources humaines

Comme l'on sait d'après les chapitres précédents, la CRS dispose des ressources humaines abondantes dont il faut chercher les moyens pour les valoriser sachant que la population de la CRS comprend une population totale estimée à 12 476 en 2009 ; elle est répartie dans l'espace d'une manière plus ou moins équilibrée.



Le nombre d'inactifs (0 à 14 ans et 65 ans et plus) est plus important 39%. En d'autre terme, l'effectif de la population non active à la charge des personnes actives est assez élevé. En effet, on constate que 100 personnes d'âge actif (15 à 59 ans) prennent en charge au moins 139 personnes dépendantes (moins de 15 ans et plus de 60 ans)

Ainsi, il paraît obligatoire de bien fonder la base des ressources humaines pour pouvoir les rendre productives pour la commune.

Dans ce cas il faut augmenter le nombre de la population, mais par quels moyens ?

L'éducation semble une priorité incontournable qui permet à la Commune de s'investir en capital humain<sup>15</sup> dans le but d'avoir une population bien éduquée et bien formée et à long terme deviendra productive pour la Commune. A cet effet, chercher tous les moyens pour faciliter l'accès des enfants à la scolarisation s'avère urgent.

En outre, l'emploi des enfants est un fait très courant dans la commune, cela peut être produit à cause de la pression de la pauvreté mais doit être résolu rapidement par la Commune pour la protection des enfants et de leurs droits mais surtout pour l'avenir de la Commune.

### **B- Résoudre le problème d'insécurité**

En ce qui concerne le problème d'insécurité, il appartient au Maire de prendre toute sa responsabilité et sa souveraineté.

Ainsi, la prédominance de l'insécurité au près des Fokontany ,et particulièrement ce d'Ambanivohitra doit être résolue le plus vite possible ,en effet en tant que souverain, et pour la protection de l'intérêt général, le Maire peut avec tout son pouvoir prendre une surface de terre pour y installer un poste avancé de police ou de gendarmerie ; mais comme il paraît que ce fait est injuste puisqu'on va occuper une surface de terre privée, des dommages-intérêts doivent être remis à la victime.

---

<sup>15</sup> La théorie du capital humain fonctionne par analogie à celle du capital financier ou physique. On considère que le capital humain est formé de trois éléments qui, ensemble, déterminent une certaine aptitude de l'individu à travailler:

- les compétences,
- les expériences
- et les savoirs.
-

En plus, il faudrait renforcer les services des postes avancés existants et il faut que leurs effets soient réellement sentis par tous les habitants de la Commune et non seulement par quelques Fokontany.

A part l'installation des postes avancés au près de chaque Fokontany, il faut aussi renforcer le gardiennage par l' « Andriamasom-pokonolona »

### **C- Le renforcement de la capacité des acteurs**

Dans le cadre de la décentralisation, la capacité des acteurs est une matière première qui conditionne le bien déroulement des tâches administratives. La **capacité** est l'aptitude des individus, institutions et sociétés à remplir des fonctions, résoudre des problèmes, fixer et réaliser des objectifs de manière durable. Le **renforcement des capacités** est donc le processus qui permet de gagner, renforcer, adapter et préserver dans le temps ce type d'aptitude. Un Etat compétent et redevable s'appuyant sur une société civile et un secteur privé efficace est essentiel à la réalisation d'objectifs de développement à long terme. Ainsi, le renforcement de la capacité des responsables communaux ainsi que de tous ceux qui sont au près des Fokontany est obligatoire. Cela peut se faire par l'offre de formation et d'encadrement tant sur le plan technique que financier mais également sur le plan administratif.

Même si le sujet d'aujourd'hui est l'appui de la coopération au développement au processus de décentralisation, il est utile de rappeler que l'ensemble des acteurs impliqués doit conserver à l'esprit le caractère systémique du problème et de ses solutions. Les pistes de réflexion qui seront ici évoquées, valent aussi bien pour les collectivités locales, les États, les bailleurs de fonds ou les ONG. Il s'agit notamment :

- ☐ De prendre en compte les interdépendances et les complémentarités locales, nationales et régionales ;
- ☐ D'agir dans la continuité ;
- ☐ De concilier l'action concrète et visible pour entretenir ou faire naître la confiance (notamment la construction d'infrastructures) et l'action moins visible mais essentielle à long terme (notamment le renforcement des capacités
- ☐ De favoriser la responsabilisation financière des collectivités locales

Il est à noter que non seulement, les autorités décentralisées et celles déconcentrées sont touchées par ce type de recommandations, les responsables au sein de tous les organes (CSBII, postes avancés, bureau communal, fokontany....) doivent être bien formés et compétents.

Des plaintes sont menées au près de la Commune sur l'abus de pouvoir effectué par les agents de police et les gendarmes; et parfois la corruption qu'ils effectuent aux certains Taxi-be devient croissante. Le Maire doit être informé de tous ces faits pour pouvoir prendre des mesures afin que le transport puisse fonctionner correctement et être rentable et bénéfique pour tous.

#### **D- La multiplication des moyens administratifs**

Il faut multiplier les matériels et le nombre de personnel au près de quelques Fokontany tels sont Vahilava et Ambanivohitra puisqu'une seule personne ne peut pas cumuler elle-même toutes les tâches administratives, tout cela pour bien assurer la bonne gestion et la vraie transparence des affaires administratives.

Dans ce cadre, le chef Fokontany d'Ambanivohitra Mme RAHANTAMALALA Aline Françoise demande la mise en place d'un Secrétaire au sein de son bureau pour l'aider dans l'établissement des différents actes administratifs (certificat de résidence, VISA.. .)

#### **E- Donner une motivation à tous les responsables administratifs**

Pour motiver les agents de l'Etat dans l'exécution de leurs taches afin qu'il puisse donner des services de qualité pour la population, ils doivent être motivés pour pouvoir considérer leur tâche comme leur profession.

En effet, ils doivent recevoir des récompenses méritant leurs efforts puisque jusqu'actuellement, ils sont encore forcés à sous estimer leurs tâches en tant que responsables administratifs et consacrent beaucoup plus de temps dans leur tâche professionnelle.

## **F- La résolution des problèmes économiques**

En ce qui concerne le secteur économique, on sait que la majorité des communes rurales se spécialise dans le secteur primaire<sup>16</sup> y comprise la CRS dont la population vit sous la base de l'agriculture et de l'élevage pour obtenir de revenus, en effet, il s'avère prioritaire de rechercher des moyens pour favoriser les paysans.

Ce faisant, il faut développer le partenariat avec les secteurs privés pour financer techniquement et matériellement les activités des paysans (agriculture et élevage) mais également de les former et les encadrer dans l'application des matériels technologiques pour améliorer la qualité des produits. En effet, les procédures de partenariat entre les communes rurales et les secteurs privés compétents (association des paysans, microfinances,...) doivent être allégées, telles sont les conditions d'octroi de crédit et d'adhésion à ces différentes associations. En plus, dans la plupart des cas, la majorité de la population fait de la culture pour l'autoconsommation faute de la difficulté d'accès à la commercialisation. En effet, il faut multiplier les créneaux de commercialisation pour les paysans de la commune par le biais de la construction d'un marché communal si possible celle-ci doit être réalisée dans tous les Fokontany afin que chaque Fokontany puisse bénéficier d'un marché proche et que les paysans aussi n'en dépensent trop pour le transport de leurs récoltes. On peut aussi penser au développement d'un partenariat avec des collecteurs privés qui peuvent prendre les récoltes en gros et aux meilleurs prix.

A long terme, cette politique entraînera une réelle opportunité pour la commune puisque si elle fonctionne bien, des usines vont s'implanter au sein de la Commune et pourrait être un pilier de la commune dans le financement de ses ressources en matière de droit et d'impôt. Dès aujourd'hui, les paysans doivent-ils être bien encadrés et bien formés non seulement en matière d'agriculture ou élevage mais aussi dans le sens du secteur secondaire c'est-à-dire dans l'industrie.

---

<sup>16</sup> Théorie de David Ricardo sur les avantages comparatifs stipulant que chaque pays doit se spécialiser sur les ressources dont il dispose en abondance. Ainsi, pour les communes rurales, leur spécialité c'est dans le secteur primaire basant sur l'agriculture et l'élevage.

## **Résoudre le problème de financement**

Pour pouvoir résoudre le problème de financement, à part la multiplication de partenariat avec les différentes entités privées et publiques, nationales et internationales, on peut imaginer d'augmenter les ressources propres de la Commune par la taxation des transports publics qui se circulent dans le territoire de la CRS. Si l'on construit de route dans la commune c'est pour ces transports alors on doit les taxer même à moindre coût afin qu'on puisse financer les infrastructures routières. En plus, la route communale subit de l'usure, il est si juste si on doit taxer les transports puisque ceux qui utilisent doivent payer mais à condition que ces taxes doivent servir comme un fonds pour l'entretien et la réhabilitation de la route communale ; en taxant les bus de transports dont le nombre ne cesse d'augmenter permet de trouver des moyens de financement pour la Commune.

### **G- Bien définir le domaine de la décentralisation**

La décentralisation implique un partage du pouvoir, des ressources et des responsabilités et doit permettre de rapprocher géographiquement les prises de décision des populations. Dans ce contexte, le rôle de l'acteur public évolue : le rôle d'une municipalité n'est plus de « faire » pour des individus mais d'être plutôt catalyseur de l'action des citoyens, en apportant une aide ou en facilitant la mise en relation des acteurs. Ce type de posture exigeant d'être d'abord à l'écoute des initiatives, des attentes, des projets, demande corollairement à renoncer à une forme d'action politique qui impose par le haut. Pour que la notion d'intérêt général s'installe au centre de l'action locale, l'élu doit apporter la garantie d'une telle méthode.

### **H- Définir le partage des responsabilités en matière de dépenses**

Le point de départ est de déterminer où l'on veut aller en matière de responsabilisation des dépenses publiques entre les différents niveaux de l'Etat. Il faut non seulement s'accorder sur les degrés de responsabilités qui seront dévolus aux gouvernements décentralisés à l'intérieur d'un projet de société, mais aussi à quel niveau de décentralisation, par exemple entre les régions et les communes. Or, à Madagascar, ce débat n'a pas encore vraiment eu lieu et s'est surtout confiné au niveau de la décentralisation politique avec les refontes successives de constitutions.

Ces décisions stratégiques au niveau budgétaire doivent non seulement accompagner le processus politique mais aussi, comme le rappellent les expériences d'Amérique Latine et d'Europe de l'Est, s'inscrire dans un cadre législatif et régulateur suffisamment exhaustif pour assurer le maintien d'un consensus national au cours du temps et ainsi éviter les risques d'instabilité (même si une certaine flexibilité doit exister en pratique).

En outre, il ne faut pas simplement définir le niveau de dépenses à décentraliser mais aussi identifier la nature des compétences transférées. A ce sujet, le cadre de référence malgache est fortement incomplet. Il existe bien dans la pratique une amorce de répartition de certaines dépenses dans les secteurs de l'éducation, de la santé et des infrastructures de base, notamment dans les projets de soutien aux gouvernements locaux financés par les bailleurs de fonds, mais il n'existe pas de règles ni de directives bien établies à un niveau global<sup>17</sup>.

## **I- Renforcer la gestion de contrôle**

La mise en place des différentes infrastructures ainsi que des différents bureaux (Fokontany, postes avancés, la Mairie ...) au sein de la commune nécessite obligatoirement le guide des acteurs qui à son tour doivent être compétents et loyaux dans leur domaine de travail. Toutefois, dans la plupart des cas, plusieurs de ces acteurs exercent leur fonction comme il la prétend parce qu'il n'y a pas assez de suivi et de contrôle en la matière. Cela peut donc favoriser la corruption et l'abus du pouvoir qui doivent être pour autant luttés par tous les moyens.

Ainsi, pour pouvoir estimer un résultat efficace et efficient, le renforcement de contrôle sur les actes de ces acteurs s'avère un facteur essentiel. Ce travail est en grande partie confié au Maire étant donné qu'il est le premier responsable et agent principal de la Commune, mais surtout en tant qu'initiateur des plusieurs projets existant déjà à la Commune.

---

<sup>17</sup> Pour des arguments, cf. C. Mc Lure et J. Martinez-Vasquez, *The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations*, World Bank. 65, al.3).

Cf. A. Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Policy and Research Series, N. 23, World Bank, 1994 ou A. Shah, *Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies*, World Bank Policy Research Working paper, N. 3282, Avril 2004.

## **Section 2 : l'avenir de la Commune Rurale Soavina**

En ce qui concerne de la vision du futur de la CRS, des projets à court, moyen et long terme sont à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif principal cité dans le slogan :

**« En 2015 ; Soavina, une commune dont sa population est sécurisée, saine, bien éduquée et productive. ».**

En effet, des principes directeurs et des stratégies de développement s'avèrent obligatoires pour le réaliser. Les stratégies à mettre en œuvre pour le développement de la Commune Rurale de Soavina sont basées sur les principes suivants :

### **1- Valorisation des ressources humaines :**

Avec une densité de 134 habitants au kilomètre carré, l'on sait déjà que la CRS dispose beaucoup de ressources humaines. Ainsi, il est parfaitement normal de valoriser ces ressources humaines afin de les rendre un facteur dynamique pour le développement de la Commune. Pour cela, l'amélioration des conditions de vie de la population est un axe stratégique à mettre en œuvre qui s'effectuera essentiellement par l'adduction d'eau potable JIRAMA et la multiplication de l'électrification de la Commune

### **2- Développement et consolidation des infrastructures d'appui socio-économique**

Les infrastructures sont des éléments incontournables que chaque collectivité décentralisée doit être en capacité de les faire sous prétexte qu'elles permettent de porter jugement sur le développement ou non de cette dernière. Ainsi l'amélioration des infrastructures de communication, le rapprochement des centres de santé, l'amélioration des infrastructures socio-éducatives, l'amélioration de l'infrastructure d'élevage et l'amélioration de l'infrastructure agricole semblent une priorité pour la Commune étant donné que tous ces axes fondent la base des conditions de vie de la population.

### **3- Promotion de l'économie Rurale**

En tant que Commune rurale, la CRS doit se spécialiser dans les ressources auxquelles elle en dispose en abondance c'est-à-dire l'élevage et l'agriculture, ainsi, la commune a essayé de mettre en œuvre les axes stratégiques suivants en faveur des paysans :

- Renforcement des circuits de commercialisation



Cela va se réaliser par l'amélioration des activités de production et la Construction du marché communal

- Recrutement des techniciens
- Application des innovations techniques.

Par le biais de ces axes stratégiques, la commune estime de mettre en œuvre des projets à court et long terme pour pouvoir atteindre les objectifs attendus de la mise en place de ces stratégies.

#### **Les projets à court terme**

Ce type de projet va s'effectuer dans quelques mois au sein de la Commune

- Construction d'un escalier à Ambodihady : ce projet se débutera dans 2 mois.

Vu les difficultés subies par les paysans, on va le construire qui se mesure de 250mètres pour faciliter l'accès à la commercialisation des récoltes puisque l'accès au transport dans ce milieu semble encore très difficile à mettre en œuvre.

- Réhabilitation de la route entre Ambodihady et Vahilava
- Construction du bureau pour le Fokontany Ambivihy
- Construction d'un pont pour Ambolokotona un quartier au sein du Fokontany Ambivihy
- Réhabilitation de la diguette pour le Fokontany Vahilava
- Construction d'un daleau pour le Fokontany Ambanivohitra

#### **Les projets à long terme**

- Construction d'une route empirique en pavé mesurant 1km200 pour le Fokontany Ambodirano qui se réalisera avec le partenariat du Ministère de l'Aménagement du territoire dont le financement reste encore une question.
- Electrification en triphasé du Fokontany VAHILAVA avec le partenariat de la JIRAMA

A part ces deux, plusieurs projets sont à mettre en œuvre dans la Commune que l'on peut récapituler dans le tableau suivant.

Multiplication des services au CSB II tels sont la dentisterie, l'échographie et l'ophtalmologie.

Tableau 3: Liste des projets à long terme<sup>18</sup>

<b>CODE</b>	<b>INTITULE DU PROJET</b>	<b>PARTENAIRES</b>	<b>ANNEES</b>
LT 01	<i>Mise en place de couloir de vaccination</i>	MAEP- COMMUNE	2015
LT 02	Construction du Tranompokonolona dans la commune		2015
MT 03	Construction de l'EPP Ambanivohitra	MENRES	2015
MT 04	Construction du canal d'irrigation AKANGA	MAEP	2015
MT 05	Réhabilitation du canal d'irrigation Ambodirano-Ambavarano	MAEP	2015
MT 06	Construction de l'EPP Ambihivy	MENRS	2015

<sup>18</sup> La liste des projets à court et long terme a été requise grâce à une descente sur terrain au sein de la commune et des documents sur les stratégies de développement de la commune.

## CONCLUSION

La décentralisation est à l'ordre du jour partout, aussi bien au niveau des Etats qu'à celui des organisations internationales.

Pour Madagascar, la décentralisation relève davantage d'un processus en cours. Il s'agit donc d'un véritable chantier et en dépit des blocages freinant son avancée et des obstacles à surmonter, ce processus est incontournable d'autant que les autorités centrales n'ont pas les moyens d'une part de combler les déficits en infrastructures et en services au niveau local, et d'autre part de faire face aux besoins d'une population en rapide expansion.

Nous avons vu le cas de la Commune Rurale Soavina où les principes de la décentralisation ne sont pas toutefois remplis avec perfection à savoir le transfert d'une enveloppe budgétaire insuffisante pour la réalisation des différentes infrastructures et le fonctionnement de la commune en tant que telle.

Par contre, un regard rétrospectif sur la commune permet de conclure que celle-ci a connu au cours des dernières années des transformations importantes sur les plans social, culturel, institutionnel et politique. Ces transformations qui proviennent en grande partie du propre effort de la commune sont développées par la recherche de partenariat avec des entités étrangères et nationales. La responsabilisation des acteurs au sein de la commune notamment le Maire fait sans doute de la décentralisation un instrument indirect de lutte contre la pauvreté.

Ainsi, la mise en place d'une vraie décentralisation s'avère essentielle pour instaurer un développement durable et rapide et les liens entre les niveaux local et national doivent être encouragés et renforcés pour garantir l'unité nationale, à la base de la démocratie et de la paix.

Quelques solutions ont été proposées pour mieux résoudre le problème de mise en place de la vraie décentralisation à Madagascar. Leur réalisation demande effectivement la volonté et l'effort de tous les responsables touchés par ce type d'organisation décentralisée à savoir les administrateurs et les administrés.

Il faut une gestion de proximité efficace et efficiente basant sur le principe de gouvernance locale transparente et incluant la population dans les affaires locales.

Ainsi, que ce soit dans le cadre de la valorisation des ressources humaines ou de l'amélioration de la structure d'organisation ou du renforcement de capacité des acteurs, la prise de conscience de chaque responsable politique en admettant qu'il faut une politique nouvelle de décentralisation effective s'avère nécessaire.

Finalement, nous réalisons pleinement que la décentralisation et le développement local ne constituent qu'un maillon de la chaîne du développement des pays les plus pauvres. Des actions concrètes, concertées, harmonisées et qui s'inscrivent dans la durée entre les partenaires locaux, nationaux, régionaux, internationaux, publics et privés, s'imposent en vue d'un mieux être des populations des collectivités locales et d'une meilleure sécurité pour tous.

# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES :

**Djibril Diop** : « Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local? » Etudes africaines : actualité sociale et politique Afrique noire Sénégal – Ed. L'Harmattan en 2002.

**Aubin Emmanuel et Roche Catherine** : « L'essentiel du nouveau droit de la décentralisation ». Editeur : Gualino Collection ; Carrés "Rouge" : ISBN : 978-2-84200-795-9 ; - Parution : 01/2006.

**Jalbert Lizette (1943-1992)** (sociologue, département de sociologie, UQÀM): « La décentralisation: Enjeux et perspectives ». (1991) ; Collection « Les sciences sociales contemporaines »

**Thériault Joseph-Yvon** : “La société civile est-elle démocratique ?” Un texte publié dans l'ouvrage sous la direction de Gérard Boismenu, Pierre Hamel et Georges Labica. Montréal: L'Harmattan et Les Presses de l'Université de Montréal, 1992, 300 pp. Collection: Politique et économie. Tendances actuelles.

**Verpeaux Michel et Rimbault Christine** : « Les collectivités territoriales et la décentralisation 6ème édition ». Ed. la documentation française en 2011 Réf. : 9782110086969 ; ISBN : 978-2-11-008696-9

## RAPPORTS :

- ☞ Problématique de la Décentralisation et réalité de CT : **Commission Nationale à la réforme administrative(CNRA)** : rapport Mars 2002
- ☞ Base de données de l'**OCDE** sur la décentralisation budgétaire ; *rapport pour les pays membres de l'OCDE entre 1995 et 2009*:
- ☞ Impacts de la décentralisation : **le GARD**.

## **ARTICLES :**

- ☞ Décentralisation réelle et effective, le problème de la décentralisation à Madagascar :  
**Gazetin’ny Nosy** le Mercredi 06 Février 2013.
- ☞ Riziculture : barrage de 27 millions d’Ariary à Soavina : **l’express de Madagascar**  
le 10 août 2012.
- ☞ **Afrique contemporaine** 2007/1 (n° 221) 252 pages Editeur
- ☞ Décentralisation: Un processus inachevé à Madagascar : **gazetin’ny Nosy** le Mardi  
23 Avril 2013
- ☞ Intensification des relations entre la Commune Rurale Soavina et la Corée du Sud :  
**Newsmada** le 10 Avril 2013

# Table des matières

## INTRODUCTION

## **PARTIE I :..... 3**

### **INCURSION THEORIQUE SUR LA DECENTRALISATION, CAS COMMUNE RURALE SOAVINA ..... 3**

#### Chapitre I : LES FONDEMENTS DE LA DECENTRALISATION ..... 4

##### Section 1 : Caractéristiques de la décentralisation ..... 4

##### Section 2 : Les principes de la décentralisation..... 10

##### A- Le principe de transfert de compétence ..... 10

##### B- Le principe de l'autonomie..... 10

##### C- Le principe d'élection ..... 11

##### D- La répartition rationnelle et précise des compétences et des ressources entre l'Etat et les collectivités décentralisées ..... 12

##### Section 3 : Comment décentraliser ? ..... 12

##### a. La répartition des compétences ..... 12

##### b. Le cadre budgétaire ..... 14

##### c. Les ressources locales ..... 15

#### Chapitre II : ANALYSE DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR..... 17

##### Section 1 : La Première République et l'apparition des institutions publiques modernes ..... 17

##### Section 2 : La Deuxième République ..... 20

##### Section 3 : La Troisième République ..... 21

#### Chapitre III : APERCU GENERAL SUR LA DECENTRALISATION DE LA COMMUNE RURALE SOAVINA ATSIMONDRANO (C.R.S) ..... 23

##### L'analyse du processus de décentralisation suivi par Madagascar que nous venons de voir dans le chapitre précédent permet de conclure que la mise en place des Communes comme CTD en est le fruit y comprise la CRS. .... 23

##### Section 1 : Monographie de la commune rurale de Soavina Atsimondrano ..... 23

A- Délimitation géographique .....	23
B- Organisation administrative au sein de la commune .....	24
C- Les activités économiques dominantes au sein de la commune .....	29
Section 2 : la décentralisation, quels apports pour la commune ? .....	30
Les infrastructures d'appui socio-économique .....	30
• <i>L'implantation du CEG au près du Fokontany d'Ambanivohitra</i> .....	30
• <i>Le Centre de Santé de Base niveau II (CSBII)</i> .....	31
• <i>Construction d'un terrain de sport</i> .....	32
• <i>Deux postes avancés de la police et de la gendarmerie</i> .....	32
• <i>Les infrastructures routières</i> .....	32
Pour l'exercice des tâches communales .....	33
• <i>Réhabilitation et extension du bureau de la commune</i> .....	33
• <i>La construction du bureau Analapanga</i> .....	33
Les infrastructures hydrauliques .....	34
• <i>L'Electrification publique</i> .....	34
• <i>L'accès à l'eau potable</i> .....	34
Section 3 : Analyse des ressources de la Commune .....	34

## **PARTIE II : .....37**

### **LES PRATIQUES DE LA DECENTRALISATION A TRAVERS LA COMMUNE RURALE SOAVINA ATSIMONDRAHO .....37**

Chapitre I : LES POINTS FORTS DE LA COMMUNE .....	38
Chapitre II : LES PROBLEMES DE DEVELOPPEMENT DE LA COMMUNE .....	44
Section 1 : En matière d'infrastructures .....	44
Section 2 : Concernant le budget de la Commune .....	45
Section 3 : Les problèmes socio-économiques .....	47
Section 4 : les obstacles entraînés par les acteurs .....	49
Section 5: l'environnement sociopolitique .....	50
Section 6 : les problèmes de développement engendrés par le non perfection de la décentralisation .....	50
Chapitre III : LES RECOMMANDATIONS PROPOSEES POUR UNE VISION NOUVELLE DE LA CRS .....	53



Section 1 : les recommandations proposées pour la réussite de la décentralisation.....	53
Section 2 : l'avenir de la Commune Rurale Soavina.....	60
CONCLUSION	
BIBLIOGRAPHIE	

# LISTE DES TABLEAUX

**Tableau 1 :** Liste des Fokontany et les quartiers

**Tableau 2:** Les recettes et les dépenses communales durant l'année 2008 et l'année 2009

**Tableau 3:** Liste des projets à long terme

**NOM** : ANDRIANANTENAINA

**Prénoms** : Mihantavololona Tahina

**Titre** : « *LA DECENTRALISATION EN QUESTION, CAS COMMUNE RURALE  
SOAVINA ATSIMONDRANO* »

**Nombre des tableaux** : 03

**Nombre de graphique** : 01

**Nombre de pages** : 64

## **RESUME**

De nombreuses initiatives sont prises par certains gouvernements pour instaurer une réelle décentralisation au sein de leur territoire, étant donné que c'est la meilleure politique permettant de lutter contre la pauvreté et également d'y instaurer la vraie démocratie.

D'ailleurs, l'application de ce type d'organisation se basant sur le transfert de compétence et de responsabilité à des CTD reste encore une illusion à Madagascar, en voyant qu'il existe encore une grande dépendance de ces CTD vis-à-vis de l'Administration Centrale.

La présente étude s'est concentrée sur ce problème de décentralisation à Madagascar en prenant comme étude de cas la Commune Rurale Soavina Atsimondrano. On verra que malgré la volonté de la population à bien exprimer son opinion par le biais d'une démocratie effective et d'une gestion de proximité efficace et son attente à améliorer son bien être, des problèmes restent encore comme obstacles à une décentralisation effective à Madagascar.

Ceci étant, quelques recommandations ont été proposées pour assurer le bon déroulement de la décentralisation à Madagascar. Leur effectivité dépendra des acteurs et du mode d'organisation et d'application de la décentralisation.

**MOTS CLES** : décentralisation, démocratie, développement local, infrastructure, partenariat.

**Encadreur** : Monsieur FANJAVA Refeno chef de Département ECONOMIE.

**Adresse de l'auteur** : Lot FAIV 414 Bis Ankadivory Malaho Bevalala Atsimondrano.