

# LISTE DES ABREVIATIONS

AFD	: Agence Française de Développement
CDI	: Code Général des Impôts
CSB	: Centre de Santé de Base
CTD	: Collectivités Territoriales Décentralisées
CUA	: Commune Urbaine d’Antananarivo
DAS	: Direction des Actions Sociales
DDNSI	: Direction du Développement Numérique et des Systèmes d’Informations
DGI	: Directeur Générale des Impôts
DUD	: Direction de l’Urbanisation du Développement
EPA	: Etablissement Public à caractère Administratif
EPIC	: Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
EPP	: Ecoles Primaires Publiques
FDL	: Fond de Développement Local
FID	: Fond d’Intervention pour le Développement
IFPB	: Impôt Foncier sur la Propriété Bâtie.
IFT	: Impôt Foncier sur les Terrains
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PEFA	: Public Expenditure and Financial Accountability (Dépense Publique et Responsabilités Financière)
PIAA	: Programme Intégré d’Assainissement d’Antananarivo
PME	: Petites et Moyennes Entreprise
PUDi	: Plan d’Urbanisme Directeur
SAMVA	: Service Autonome de Maintenance de la Ville d’Antananarivo

# LISTE DES TABLEAUX

- Tableau 1 : La structure générale du budget de la Commune
- Tableau 2 : Le budget de la CUA du 2015 et 2016
- Tableau 3 : Le budget prévisionnel (principe d'équilibre)
- Tableau 4 : Dotations budgétaires effectives pour 2014 à 2016 par classification économique

# LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Organigramme de la CUA
- Annexe 2 : Les subventions prévues et reçues par la CUA
- Annexe 3 : Ecart entre les dépenses primaires réelles & les dépenses primaires prévues aux budgets initiaux (de fonctionnement et d'équipements)
- Annexe 4 : Niveau d'impact de la performance de la gestion des finances publiques sur les trois objectifs budgétaires
- Annexe 5 : LOI n° 2015 – 011 concernant du budget et des ressources de la CUA

# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
PARTIE I : GENERALITES SUR LA COMMUNE .....	3
CHAPITRE I : LA PRESENTATION DE LA CUA.....	4
Section 1 : L’historique et la description de la CUA .....	4
Section 2 : Les règles de fonctionnement de la commune.....	7
Section 3 : L’autonomie financière et administrative de la Commune .....	11
CHAPITRE II : LA COMMUNE A TRAVERS SON BUDGET .....	14
Section 1 : Les mécanismes de financement .....	14
Section 2 : L’approche sur le plan budgétaire .....	18
Section 3 : La mise en œuvre du budget de la Commune .....	26
PARTIE II : APPROCHE ANALYTIQUE DU BUDGET DE LA CUA .....	31
CHAPITRE III : AMELIORATION DU FINANCEMENT DE LA COMMUNE.....	32
Section 1 : Le manque de financement.....	32
Section 2 : Des recommandations d’ordre financier .....	37
CHAPITRE IV : TRAITEMENT DES PROBLEMES MAJEURS	
RESISTANT A ANTANANARIVO .....	40
Section 1 : Les difficultés socio-économiques à Antananarivo.....	41
Section 2 : Que faire face aux problèmes socio-économiques	
de la ville.....	45
CONCLUSION .....	51

# INTRODUCTION

La démocratie<sup>1</sup> devient une exigence fondamentale de toute société. La démocratie dont il est question est fondée sur le respect des droits et libertés. Ce qui explique le principe de la liberté locale. En effet, la décentralisation est une ramification de pouvoir. Depuis la fin des années 80, la décentralisation est devenue une priorité politique affichée par de nombreux pays en développement. Elle est présentée comme une nouvelle voie pour bon nombre d'entre eux, longtemps sous un régime centraliste, comme un nouveau chemin de développement.

A Madagascar, la structure de la décentralisation varie à chaque République. Lors de la première République, les CTD sont les provinces et les communes qui sont placées sous l'autorité hiérarchique et la tutelle du Ministère de l'intérieur. Puis, les CTD sont régies par le principe du centralisme démocratique issu de la Constitution de 1975 du IIe République. La Constitution de 1992 qui a posé les nouvelles bases de la décentralisation en prônant l'application de la décentralisation effective lors de la IIIe République. Cette rénovation a été renforcée par la mise en place des provinces autonomes instituées par la Loi Constitutionnelle de 1998. C'est ainsi qu'un nouveau programme national de décentralisation et de déconcentration (PN2D) a été conçu. Et, selon la constitution de l'IVe République de Madagascar, établie en 2010, l'état de Madagascar repose sur un système de collectivités territoriales décentralisées ou CTD, composées de Commune, de Régions et de Provinces, et dont le principe d'autonomie administrative et financière est garanti par la Constitution.

Les communes constituent les collectivités décentralisées de base, et sont regroupés au sein de régions, elles-mêmes regroupées au sein de provinces. On peut également mentionner les « Fokontany », qui ne constituent pas des collectivités territoriales décentralisées à proprement parler mais sont des circonscriptions administratives de proximité qui sont le fondement même de la décentralisation. On trouve que la commune est la collectivité publique la plus proche de la population depuis l'Indépendance. Les transferts d'importantes responsabilités reposent sur l'idée d'une question plus proche des administrés prend mieux en compte leurs besoins. C'est pourquoi, elle joue un rôle important sur le développement économique et social d'un pays. En effet, le développement au niveau local induit le développement de la Nation.

---

<sup>1</sup> Démocratie : C'est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple

Les domaines d'intervention des collectivités locales se multiplient. Elles sont interpellées pour répondre aux problèmes de lutte contre la pauvreté. Cela requiert leur contribution financière aux actions engagées tout en maintenant la participation de l'Etat au financement du secteur public territorial.

L'intérêt de ce mémoire s'appuie sur l'importance financière dans une collectivité locale notamment la commune. Cette dernière dispose de son propre budget afin d'accomplir ses objectifs économique et social à son niveau. C'est pourquoi le thème s'intitule « LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES : LA GESTION BUDGETAIRE DE LA COMMUNE ». Comment affecte-t-il la gestion du budget face aux différents besoins de la population ? On va prendre le cas de la Commune Urbaine d'Antananarivo.

Pour répondre à cette question, le travail se répartit en deux grandes parties :

- Généralités sur la Commune
- Approche analytique du budget de la Commune

# PREMIERE PARTIE : GENERALITES SUR LA COMMUNE

Dans le cadre du processus de décentralisation à Madagascar, l'Etat transfère des pouvoirs au CTD. Cela signifie que ces dernières reconnaissent une spécificité. Etant une personne morale constituant la « collectivité territoriale de base », la Commune régie par les principes de l'administration et de l'autonomie financière, dispose d'un budget pour assurer l'exercice de ses compétences administratives qui lui sont attribuées. La commune devient donc directement responsable de la gestion de ses ressources aux fins d'assurer les besoins locaux.

Dans cette première partie, voyons tout d'abord en premier lieu la présentation de la CUA et en second lieu la Commune à travers son budget.

# CHAPITRE I : LA PRESENTATION DE LA COMMUNE URBAINE D'ANTANANARIVO

A travers ce chapitre, nous allons développer : - l'historique et la description de la CUA

- les règles de fonctionnement de la CUA

## SECTION 1 : L'HISTORIQUE ET LA DESCRIPTION DE LA CUA

### 1. L'historique

En 1610, Andrianjaka, fils du Roi Ralambo, entamait son règne en s'installant sur la colline d'Ambohimanga, peu de temps après, il jette son dévolu sur la colline d'Analamanga (Forêt bleu) limitée à l'actuelle haute ville et ses alentours immédiats peuplée alors par une petite royauté Vazimba<sup>2</sup>. Ces Vazimba n'offraient que très peu de résistance à Andrianjaka déjà surnommé «le Roi conquérant». Sur la liste nouvellement conquise qu'il appelait Analamasina (Forêt Sainte), le roi fit construire une enceinte formée de pieux plantés en terre. C'était l'intérieur de cette enceinte que l'on dénomme « Rova ». Ce « Rova » original pourrait se situer dans la partie Sud-est de l'actuel Rova Manjakamiadana. Après, les premiers colons organisèrent ce Rova en véritable cité à la quelle fut donné le nom d'Antananarivo (littéralement Cité des Milles). Cela en l'honneur des 1000 soldats qui sous les ordres du roi Andrianjaka vers la fin du XVIIème siècle, arrivaient le dénommé Ramboasalama qui deviendra le roi Andrianampionimerina avait réuni le royaume merina à Antananarivo. Il en lui donna définitivement le nom d'Antananarivo et en fait la capitale du royaume merina unifiée. Antananarivo était franchisé en Tananarive avec l'arrivée en janvier 1886 du résident général Laroche qui installa sa résidence dans le quartier d'Antaninarenina. Le 30 novembre 1898, un arrêté accordait l'autonomie administrative et financière de la ville de Tananarive qui devenait une commune selon la date du 02 février 1899 par la colonisation. Les conseillers municipaux et les maires étaient des fonctionnaires désignés par le gouverneur général. Durant cette période, ces maires français étaient assistés par des collaborateurs malgaches qui cumulaient la fonction de chef district. Ils étaient dénommés gouverneurs de la ville de Tananarive. Le 1<sup>er</sup> juillet 1945 pour la première fois, les conseillers étaient élus sous

---

<sup>2</sup> Groupe considéré comme étant celui des ancêtres des actuels habitants des Hauts plateaux

une forme de « double collège ». 12 conseillers élus par les français et 08 élus par les Malgaches. Selon la loi du 18 novembre 1855, régissant certaines communes indépendantes de Madagascar dont celle de Tananarive et en exécution de la municipale française du 04 avril 1894, le Maire était désormais élu démocratiquement par le peuple. Lors de la première réunion des membres élus le 17 octobre 1959 c'était le Pasteur Richard Mahitsison Andriamanjato qui était élu nouveau Maire de la ville de Tananarive. Le 26 juin 1960, Madagascar retrouva son indépendance. C'était le 03 octobre 1960 que fut sortie l'ordonnance régissant le statut particulier de la ville de Tananarive. A partir de la nouvelle constitution de la IIIème République 1992, le statut particulier de la ville d'Antananarivo Renivohitra est devenu « CUA ». Alors, La Commune urbaine d'Antananarivo a été créée en 1995 dans le cadre de la décentralisation. Le premier Maire c'était Monsieur Guy Willy RAZANAMASY (1995-2000). Il s'est distingué pour avoir commencé les travaux de réhabilitation de la Ville en mettant fin au Marché du Zoma qui se trouvait à Analakely et par la rénovation de l'Avenue de l'Indépendance. Après il est succédé par Monsieur Marc RAVALOMANANA qui a été le pionnier des opérateurs privés élu Maire d'Antananarivo (2000-2001). Puis Monsieur Patrick RAMIARAMANANA, a été le Maire d'Antananarivo à partir de l'année 2003 jusqu'en 2006 où il fut nommé membre du gouvernement. Alors Hery Rafalimanana lui a succédé. Ensuite en décembre 2007, Andry RAJOELINA est élu par le peuple pour diriger la Ville d'Antananarivo. Après l'évènement en 2009, Edgard RAZAFINDRAVAHY s'était à la tête de la Ville. Actuellement, la CUA est dirigée par Lalao RAVALOMANANA élue au suffrage universel le 31 juillet 2015.

## 2. La description de la CUA

Elle concentre les principales activités économiques, culturelles et politiques. Depuis le 17 janvier 2014, la population approche les 2 700 000 d'habitants<sup>3</sup>. Antananarivo se situe au centre de l'île de Madagascar. La CUA englobe les deux anciennes communes urbaines de la première République : commune urbaine d'Antananarivo et commune urbaine d'Ambohimanarina. Elle couvre une superficie de 92km<sup>2</sup>. La CUA est subdivisée en 06 arrondissements et 192 Fokontany : le 1<sup>ère</sup> Arrondissement à Soarano, le 2<sup>ème</sup> Arrondissement à Ambanidia, le 3<sup>ème</sup> Arrondissement à Antaninandro, le 4<sup>ème</sup> Arrondissement à Andrefana-

---

<sup>3</sup> instat

Ambohijannahary, le 5<sup>ème</sup> Arrondissement à Ambatomainty et le 6<sup>ème</sup> Arrondissement ancienne commune d'Ambohimananarina.

La ville est le foyer d'une région en croissance, les industries locales fabriquant de la nourriture, des produits du tabac, des textiles et des marchandises dérivées du cuir. Antananarivo produit 42 % du PIB national environ 2,3 milliards d'euros<sup>4</sup>. Dans le domaine de l'enseignement, elle détient le nombre record d'écoles primaires, collèges et lycées publics de Madagascar.

Il existe une série de lois régissant la Commune urbaine d'Antananarivo ou interférant sur elle de manière directe ou indirecte :

- ✓ Loi n°2015-011, votée par l'Assemblée nationale et portant sur le statut particulier d'Antananarivo
- ✓ Loi organique n°2014-018, fixant entre autres le fonctionnement et la gestion des affaires au sein des collectivités territoriales décentralisées

Cette dernière est basée sur les anciennes lois n°94 007-008 et 009, qui, d'un point de vue global, régit les attributions et les ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD).

---

<sup>4</sup>[www.economie.gov](http://www.economie.gov)



### 3. Partenariats

Les activités de développement à réaliser par la Commune requièrent un soutien en termes technique et financier. Dans ce cadre, la Commune a noué plusieurs partenariats avec des organismes spécifiques.

L'un des principaux partenaires de la Commune Urbaine d'Antananarivo est la France, représentée par l'Ambassade de France à Madagascar. Le cadre de collaboration englobe les infrastructures urbaines, l'énergie, l'accès à l'eau et l'investissement.

Par ailleurs, la coopération décentralisée constitue une autre forme de partenariats existante. Il s'agit d'une collaboration avec une autre collectivité territoriale sur le territoire malgache ou à l'extérieur, dans laquelle chaque partie peut tirer un profit. Ainsi, la municipalité d'Antananarivo a établi une coopération avec la ville de Nice (France) en 1962, celle d'Erevan (en Arménie) en 1981, celle de Fontenay-aux-Roses en 2003 et aussi la ville de Montréal (Canada). En outre, depuis 2011, la Commune urbaine d'Antananarivo collabore avec la Région Ile-de-France (RIF) dans le cadre de certains projets comme l'AULNA (Agriculture Urbaine, Low space, No space). Ce projet entre dans le cadre de l'adaptation au réchauffement climatique. De plus, le mois de janvier 2018, la coopération avec la Grande Bretagne aura lieu par la rencontre du représentant de ce dernier avec le Maire.

## SECTION 2 : REGLES DE FONCTIONNEMENT DE LA COMMUNE

Après avoir analysé l'histoire et la description de la CUA, voyons ses missions, attributions et organisation de la Commune.

### 1. Missions et attributions de la Commune

En tant que CTD, elle est chargée d'appliquer la politique sectorielle élaborée par l'État. Sa fonction principale est le développement du territoire soumis à sa responsabilité.

Dans cette optique, la Commune a comme attribution de favoriser le développement des différents acteurs économiques inclus sur son territoire (PME, coopératives, individus, etc.) agissant dans plusieurs secteurs d'emplois comme l'industrie, l'agriculture, l'artisanat, le commerce, le tourisme et le secteur des services, etc.

Son domaine d'intervention inclut par ailleurs d'autres actions de développement comme la dotation et la gestion d'infrastructures sanitaires et éducatives, d'infrastructures en eau et assainissement, de voies dessertes, etc. pour la population locale. En ce sens, la Commune établit un programme pluriannuel d'investissements publics, révisable chaque année.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un programme d'habitat, la gestion des parcs et espaces de divertissements, et la promotion de l'identité culturelle figurent également parmi les attributions de la Commune.

En outre, la Commune urbaine d'Antananarivo est chargée de la préservation de l'environnement. Ce principe de protection de l'environnement est consacré dans la constitution de 2010 en son article 141 qui dispose explicitement que : « les CTD assurent avec le concours de l'Etat...la préservation de l'environnement... ». En conséquence, on doit distinguer en la matière d'un côté l'environnement en tant qu'affaire nationale et de l'autre côté l'environnement en tant qu'affaire propre au CTD. Ces dernières doivent alors se conformer à la politique nationale de l'environnement et du développement durable<sup>5</sup> adopté en 2015.

Les missions et attributions de la Commune sont basées autour de cinq axes :

- Toutes les opérations ayant trait à :

---

<sup>5</sup> C'est un développement qui répond au besoin du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

- l'Etat civil ;
  - construction et maintenance des infrastructures publiques et l'urbanisme ;
  - gestion des marchés publics ;
  - suivi et entretien de l'hygiène et de la santé publique ;
  - gestion des affaires culturelles et sportives de la population.
- La construction et la maintenance des infrastructures publiques et de l'urbanisme sont les principales missions de la CUA, et sont axées autour de l'aménagement et du développement urbain (réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain, la gestion des transports urbains et la circulation urbaine) ;
  - A propos des marchés publics, les missions de la CUA sont la gestion et la mise en location des box et pavillons, la gestion des fêtes, spectacles et publicités ;
  - Au sujet du suivi et de l'entretien de l'hygiène et de la santé publique, les missions et attributions de la CUA sont :
    - la réalisation des opérations de voirie (construction de bassin, installation des bornes fontaines, réhabilitations des ruelles),
    - l'enlèvement des ordures ménagères,
    - l'aménagement des espaces verts,
    - la mise à la disposition de la population des centres de santé de base ainsi que du service de soutien des handicapés.
  - Concernant la gestion des affaires culturelles et sportives de la population, les missions de la CUA sont la construction et la gestion des équipements et infrastructures culturelles et sportives pour la population.

## 2. Organisation

La Commune est constituée de 2 organes majeurs<sup>6</sup> :

- un organe délibérant
- un organe exécutif

---

<sup>6</sup> La LOI n° 2015 – 011 article 11

### L'organe délibérant

Une assemblée délibérante, dénommée Conseil municipal se compose de Conseillers municipaux élus au suffrage universel direct qui portent le titre de Conseillers. Ces derniers représentent de ce fait les gouvernés, ce qui figure parmi les particularités des Collectivités Territoriales Décentralisées.

Le Conseil municipal d'Antananarivo règle par ses délibérations les affaires dévolues par la loi à sa compétence.

Cet organe agit en tant que Conseil d'administration et fixe les grandes lignes d'orientations de développement de la Commune. En outre, le contrôle de l'exécutif entre dans le champ d'attributions du conseil municipal. L'organe délibérant est également chargé de voter le budget communal.

Par le biais du conseil municipal, est également chargée de contrôler le Plan d'Urbanisme Directeur ou PUDI, ayant trait à l'eau et l'assainissement, aux routes et à l'électrification. De ce plan directeur découle le plan détaillé qui fixe les modalités d'application du PUDI.

### L'organe exécutif

Il est dirigé par le maire et constitué entre autres des agents municipaux et de la police municipale, il a pour fonction de réaliser toutes les activités découlant des lignes d'orientation adoptées par l'organe délibérant. L'exécutif n'a pas le pouvoir de modifier le budget de fonctionnement sans consultation du conseil municipal.

Afin de transformer les lignes d'orientation en actions concrètes, l'organe exécutif est composé de plusieurs directions dont :

- La Direction des Actions Sociales (DAS).
- La Direction du Développement Numérique et des Systèmes d'Informations (DDNSI).
- La Direction de l'Urbanisme et du Développement (DUD).

### Les ressources humaines

Les ressources humaines de la commune sont constituées d'un personnel politique à savoir le Maire, les adjoints et les conseillers municipaux, et d'un personnel administratif et

technique appelé personnel Communal ou Agents Municipaux. Les personnels Communaux sont composés : d'une assistante administrative, d'un secrétaire comptable, d'une caissière, d'une Secrétaire d'Etat civil, d'une Secrétaire des affaires générales, d'une Secrétaire D.A.A-responsable CIN, d'un Agent de recouvrement, d'un Responsable des recouvrements, d'un Conducteur des travaux, d'un Responsable jeunesse et sport, d'un Accueil –réception, d'un Trésorier, d'une Dépositaire Comptable , d'un Agent de service technique de voirie, d'une Police Communale, le Percepteur, d'un Contrôleur service voirie, d'une Sécurité Maire, d'un Gardien , d'une Femme de ménage et le Balayeur.

### SECTION 3 : L'AUTONOMIE FINANCIERE ET AUTONOMIE ADMINISTRATIVE DE LA COMMUNE

Selon la LOI n° 2015 - 011 portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar annonçant l'article 8 : « la CUA exerce les compétences prévues par la loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014 susvisée » régissant les compétences, les modalités d'organisations et le fonctionnement des CTD ainsi que celle de la gestion de leurs propres affaires. Son article 4 : « la décentralisation se traduit par le transfert au CTD des compétences qui leur sont propres et distinctes de celles de l'Etat »

#### 1. L'autonomie financière

Elle peut être perçue du point de vue juridique et financier.

##### *L'aspect juridique de l'autonomie financière*

- Les conditions d'existence de l'autonomie financière

En réalité, l'existence de la personnalité juridique est la seule condition de l'existence de l'autonomie financière. En matière de gestion publique, on parle de personnalité morale de droit public. Ces personnalités juridiques sont représentées par des personnes physiques.

- Les conséquences de la personnalité juridique

Elle entraîne l'existence d'organe de gestion propre. En effet, une personne morale dispose d'organe de gestion distinct de ceux de l'Etat. Ainsi, le conseil communal/municipal décide en ce qui concerne la gestion budgétaire et financière d'une Commune sans avoir à se référer au parlement. Elle entraîne aussi l'existence d'un patrimoine distinct (ensemble de droits et obligation, actif et passif). Ainsi, les personnalités morales des droits publics disposent d'un patrimoine distinct de celui de l'Etat.

### *L'aspect financier de l'autonomie financière*

- Condition d'existence de l'autonomie financière

La seule condition, c'est l'existence des ressources propres suffisantes, c'est-à-dire pouvoir faire un autofinancement.

- Les débats autour de l'autonomie financière

L'autonomie financière suppose que les dépenses de la personne publique sont entièrement couvertes par ses propres ressources. Cependant, dans la réalité, les personnes publiques disposant d'un budget autonome ne jouissent pas de l'autonomie financière notamment les CTD et les EPA. Ainsi, en principe, seule les EPIC peuvent en disposer en ce sens qu'il exerce des activités économiques lui permettant de générer les ressources financières suffisantes ; En cas d'insuffisance, ils peuvent avoir recours aux emprunts auprès du Trésor public.

L'autonomie financière est conçue comme une déclinaison du principe de libre administration des collectivités dans le domaine budgétaire et fiscal. La décentralisation est un processus consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes.

Le nouvel article 72-2 de la constitution renforce l'autonomie financière des collectivités :

- Les collectivités « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement ».
- Elles « peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures » et la loi peut les autoriser, dans certaines limites, à fixer l'assiette et le taux.
- « les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources »

- Enfin, tout nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles consacrées à l'exercice de la compétence transférée à l'Etat.

La définition juridique et le renforcement de l'autonomie financière des collectivités témoignent de la volonté de mettre un coup d'arrêt à la tendance observée ces dernières années d'une dépendance financière accrue des collectivités envers l'État. Cependant, les débats autour de cette notion ne sont pas clos. En effet, le renforcement de cette autonomie ne saurait profiter aux collectivités dont les ressources propres sont faibles.

## 2. L'autonomie administrative

Ce qui explique que l'action administrative des Communes, sans pourtant porter atteinte au rôle de l'Etat qui au contraire peut mieux se consacrer à ses missions essentielles.

Premier élu de la Commune, le Maire est, dans ce contexte, l'un des principaux acteurs de la vie locale. Les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi l'habilitent à administrer et à prendre des décisions en son nom propre et en celui de l'Etat, ce qui fait de lui l'interlocuteur privilégié des citoyens de sa Commune et du représentant de l'Etat.

Les rôles de l'Etat auprès des collectivités locales

### ***L'Etat en tant que financier***

C'est le premier contributeur au budget des collectivités. Entre 1996 et 2009, par exemple, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, hors fiscalité transférée, sont passés de 37 048 à 75 231 millions d'euros<sup>7</sup>. Cette évolution s'explique par la prise en charge étatique des multiples allègements, exonérations ou suppressions d'impôts locaux intervenus dans les années 1990.

### ***L'Etat en tant que collecteur d'impôt et garant des recettes***

- L'État est le collecteur d'impôts pour la nation. À la fois pour des raisons historiques, "lever l'impôt" étant le moyen d'assurer ses missions régaliennes, mais aussi en raison du principe d'unité de caisse : seul le Trésor public est habilité à encaisser les recettes des impôts. Ce sont donc les services de l'État qui tiennent à jour les listes des contribuables et

---

<sup>7</sup> economie.gov.mg le 13 décembre 2017

qui se chargent de recouvrer l'impôt. L'État prélève, pour assurer cette collecte, un pourcentage sur les montants reçus.

- L'État est aussi un garant des recettes pour les collectivités. Il leur garantit le montant intégral des impôts votés et si les sommes effectivement perçues se révèlent inférieures au montant prévu, il comble la différence.

***L'Etat joue également le rôle de péréquisiteur entre les collectivités***

Pour pallier l'inégalité des ressources fiscales. Par exemple, les communes les plus riches apportent alors des ressources aux plus pauvres.

## **CHAPITRE II : LA COMMUNE A TRAVERS SON BUDGET**

Pour mieux appréhender le budget de la CUA, nous allons suivre les 3 étapes suivantes :

- les mécanismes de financement.
- l'approche sur le plan budgétaire.
- la mise en œuvre du budget de la Commune.

### **SECTION 1 : LES MECANISMES DE FINANCEMENT**

Une commune sans ressources financières ne peut être viable. L'Etat, en transférant des pouvoirs, transfère également des ressources qu'il affecte à l'exercice de ces pouvoirs. La commune devient donc directement responsable de la gestion de ses ressources aux fins d'assurer ses missions. La commune, espace de développement, doit devenir en conséquence un espace de mobilisation et de gestion des ressources. Pour exercer ses tâches, la commune dispose de 2 types de sources de financement : d'une part des ressources propres et d'autre part des subventions de l'Etat et ressources issues des différents partenariats.

## 1. Les ressources fiscales de la commune

Les ressources fiscales de la commune sont constituées par les ressources financières que la commune tire des impôts<sup>8</sup> qui sont de deux natures : d'abord, il y a les impôts d'Etat et ensuite, il y a les impôts locaux.

### *Les impôts d'Etat*

Plusieurs types d'impôts d'Etat existent actuellement à Madagascar. Mais pour donner plus d'efficacité au mécanisme de la décentralisation, l'Etat, dans la loi 94-007 du 26 avril 1995 relatives aux pouvoirs compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées, a procédé à un transfert de fiscalité.

Qu'entend on par les impôts d'Etat

Les impôts d'Etat qui sont transférés aux communes sont des impôts considérés par le Code Général des Impôts (CGI) comme des impôts perçus par l'Etat mais dont les produits sont transférés aux communes. C'est par exemple le cas de la patente, de la vignette.... L'Etat collecte ces impôts et taxes divers à travers ses services pour ensuite les réserver aux communes. Autrement dit, ce sont des recettes fiscales affectées au budget général de l'Etat mais mises à la disposition des collectivités territoriales décentralisées.

Les transferts de la fiscalité de l'Etat

Selon l'article 6 de la loi 94-007 du 29 avril 1995, il ne saurait y avoir transfert de compétence sans transfert de ressources correspondantes au profit de collectivités locales. Dès la publication de cette loi, les transferts interviendront et se poursuivront de façon automatique à chaque étape de la mise en place des collectivités territoriales décentralisées. Ce transfert des ressources de l'Etat portera sur quatre points principaux, à savoir les impôts sur les revenus et gains, les impôts sur les biens et services, les impôts sur le commerce international et les produits d'extraction des terres, pierres et sables. Mais à part ces impôts d'Etat, la commune dispose aussi d'autres impôts dits « impôts locaux ».

### *Les impôts locaux de la commune*

Outre les impôts que nous venons d'analyser, la commune dispose aussi d'autres types d'impôts dits « impôts locaux ».

---

<sup>8</sup> une prestation pécuniaire, requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques

## Notion d'impôts locaux

Les impôts locaux sont des impôts et taxes que supportent les activités strictement locales. Ces impôts sont fixés par la commune qui en détermine le taux, en définit les modalités d'exonération et en organise la collecte en restant toutefois dans le cadre de la loi qui en précise le cadre et les modalités générales d'application. Par exemple, la commune peut mettre en place une taxe sur les spectacles de 10 pour cent (10%) de recettes pour tous les spectacles organisés sur son territoire. Cette taxe n'a rien à voir avec les impôts qui seraient dus à l'Etat au titre des mêmes spectacles. A l'heure actuelle, la commune dispose déjà de pas mal d'impôts locaux.

## Les différents types d'impôts locaux

Les impôts locaux de la commune reposent essentiellement sur les impôts directs dont les plus importants sont les impôts fonciers qui sont versés à cent pour cent (100%) aux communes. Parmi les impôts fonciers figurent les impôts sur les terrains (IFT)<sup>9</sup> et les impôts fonciers sur les propriétés bâties (IFPB)<sup>10</sup>. A ces impôts s'ajoutent les taxes diverses, les droits d'enregistrement et les prélèvements spécifiques (taxes locales d'équipements, taxe sur les appareils automatiques...). Ces impôts locaux représentent l'essentiel des recettes de la commune, ils ont un rôle important dans l'équilibre des budgets communaux.

## 2. Les ressources non fiscales de la commune

La deuxième catégorie de ressources de la commune est constituée par des ressources non fiscales telles que les subventions ou ressources budgétaires, les ressources des services et de patrimoine ainsi que les emprunts autorisés, les dons et legs.

### **Les subventions ou ressources budgétaires de la commune**

Ces ressources sont constituées par l'argent que la commune reçoit du budget de l'Etat. Ces ressources sont directement liées au transfert de compétences. Dès lors que l'Etat transfère aux communes certaines compétences qu'il exerçait, il transférera également les ressources attachées à l'exercice de ces compétences. Par exemple, la part du budget national

---

<sup>9</sup> C'est un impôt annuel établi en raison des faits existants au premier janvier de l'année d'imposition et il est perçu au profit du budget de la commune.

<sup>10</sup> C'est aussi un impôt annuel établi en raison des faits existant au premier janvier de l'année d'imposition et il est perçu au profit du budget de la commune.  
Selon le CDI

qui est destiné à l'entretien des établissements du premier cycle de l'enseignement fondamental sera transférée aux communes dorénavant compétences dans ce domaine.

Dans le cadre de l'appui à la décentralisation et au transfert des compétences, trois principales subventions ont été allouées aux communes depuis la loi de finance 1999 : la dotation de fonctionnement, la dotation pour les EPP et les CSB, la subvention pour la rémunération d'état civil ne peuvent être utilisés ou affectés à des dépenses non prévues pour leur utilisation et sont fixés par le texte en vigueur. Ces ressources prennent la forme courante de subventions de fonctionnement ou d'investissement, c'est-à-dire, une somme d'argent déterminée mise à la disposition de la commune par l'Etat pour assurer des fonctions précises.

### **Les ressources des services et de patrimoine**

La commune possède un patrimoine, c'est-à-dire, un ensemble de biens immeubles (terrains, bâtiments, pistes) qu'elle veut vendre ou biens louer. Elle peut également proposer certains services qu'elle fera payer. Ces ressources sont donc ainsi des ressources provenant des ventes des locations et des prestations de services de la commune.

#### **Les ventes et location de la commune**

L'argent qu'une commune tire de la location ou de la vente d'un élément de son patrimoine s'appelle le revenu du patrimoine ou le revenu domanial. Ce revenu proviendra essentiellement du lotissement et de la vente des terrains ainsi que des marchés et des gares dont les places sont mises en location. La commune rurale possède un patrimoine qui permettra de générer de nouvelles ressources comme la forêt par un exemple. Il est clair que la vente du patrimoine de la commune n'est pas intéressante à long terme. Il est préférable de louer ce patrimoine. Par ailleurs, seul le domaine privé de la commune peut être vendu. Le domaine public de la commune est composé de biens immobiliers utiles pour la collectivité (route, marché, cour d'eau...) ne peut être vendu. Il est inaliénable.

#### **Les prestations de services de la commune**

L'argent que la commune perçoit en rémunération des services qu'elle rend constitue le revenu des services. Le prix qui devra être payé pour un service s'appelle la redevance. Les redevances sont des recettes non fiscales même si certaines sont prévues par la loi. Elles sont levées sur propre initiative de la commune. C'est le cas lorsque la commune procure un acte d'état civil ou légalise une signature. La commune peut développer directement ou indirectement toute une série de services relevant du service public comme par exemple

enlèvement des ordures, le traitement de ces ordures, la fourniture d'eau potable... La prestation de ces services donnera forcément lieu au paiement de redevance.

### **Les emprunts autorisés, les dons et les legs**

D'abord, concernant les emprunts autorisés, une commune peut sous certaines conditions emprunter de l'argent, c'est-à-dire, prendre de l'argent auprès de quelqu'un (banque ou autre) avec l'engagement de le rendre avec ou sans intérêt. Cette ressource est limitée par la loi qui d'une part ne permet des emprunts que pour la réalisation des investissements (construction des classes, des routes, d'infrastructure...) d'autre part le conditionne à l'accord du gouvernement. Aucune dépense de fonctionnement d'une commune ne peut être financée par un emprunt. En 2016, la CUA a prévu un emprunt de 60 milliards ariary<sup>11</sup>, par exemple.

Ensuite, s'agissant des dons et legs, la commune peut recevoir de toute personne ou institution de l'argent ou des biens de son vivant ou durant son activité (dons) ou après sa mort par testament ou à l'issue de ses activités (legs).

Et, si aucune contrepartie n'est demandée, la commune peut recevoir librement des partenaires extérieurs (ONG, partenaires au développement) des subventions financières. Si une contrepartie est demandée, l'accord du gouvernement sera nécessaire

### **Les Subventions**

L'Etat verse des subventions à la Commune. En 2015, par exemple, la Commune Urbaine d'Antananarivo a reçu 805 068 250,00 Ariary (4 milliards de Fmg)<sup>12</sup> de subventions dont 398 018 250 Ariary émanant du Ministère de la Décentralisation pour financer l'entretien des infrastructures ravagées par les dernières intempéries, et 407 050 000 Ariary que le Ministère chargé des Projets présidentiels, de l'Aménagement du territoire et de l'Equipeement (MEPATE) ait octroyé pour assurer la réalisation du projet « Lalankely » au niveau des six arrondissements de la capitale.

En 1994, le fondement du FID ou Fond d'Intervention pour le Développement ; le principe est qu'il faut que la Commune participe à la hauteur de 10% du montant du projet financé par le FMI. C'est à la fois un fond social et fond économique.

---

<sup>11</sup>Article : hausse de toutes taxes communales de Vola R le janvier 13,2016

<sup>12</sup>[www.midi-madagasikara.mg](http://www.midi-madagasikara.mg) rédaction par David R.

Ainsi le FDL, « il est institué un établissement public national à caractère administratif dénommé FONDS DE DEVELOPPEMENT LOCAL ci-après dénommé FDL » selon l'article 1 de l'étendue du Décret de la nature juridique. Le FDL est doté de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, pour lui permettre de réaliser les missions qu'on lui a confiées.

## SECTION 2 : L'APPROCHE SUR LE PLAN BUDGETAIRE

Le Budget qui se définit comme une planification ou prévision de recettes et dépenses pour une collectivité est un élément stratégique dans la gestion d'une Commune.

### 1. Document budgétaire

Un budget est un acte juridique qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses. Au sens matériel, il n'existe qu'un seul budget, mais il peut formellement se présenter in fine en plusieurs documents. En effet, le budget primitif est tout d'abord voté et énonce aussi précisément que possible l'ensemble des recettes et des dépenses pour l'année. Mais en cours d'année, des budgets supplémentaires ou rectificatifs sont nécessaires, afin d'ajuster les dépenses et les recettes aux réalités de leur exécution. De plus, des budgets annexes retracent les recettes et les dépenses de services particuliers.

La structure d'un budget comporte différentes parties : la section de fonctionnement et la section d'investissement qui se composent chacune d'une colonne dépenses et d'une colonne recettes. À l'intérieur de chaque colonne, il existe des chapitres, qui correspondent à chaque type de dépense ou de recette, ces chapitres étant eux-mêmes divisés en articles.

#### ***La section de fonctionnement regroupe***

- Toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges à caractère général, de personnel, de gestion courante, intérêts de la dette, dotations aux amortissements, provisions) ;
- Toutes les recettes que la collectivité peut percevoir des transferts de charges, de prestations de services, des dotations de l'État, des impôts et taxes, et éventuellement, des reprises sur provisions et amortissement que la collectivité a pu effectuer. Il s'agit notamment

du produit des quatre grands impôts directs locaux, la dotation globale de fonctionnement (DGF) et la dotation générale de décentralisation Décentralisation Processus consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités territoriales certaines compétences et les ressources correspondantes. (DGD).

### ***La section d'investissement comporte***

- En dépenses : le remboursement de la dette et les dépenses d'équipement de la collectivité (travaux en cours, opérations pour le compte de tiers...) ;
- En recettes : les emprunts, les dotations et subventions de l'État. On y trouve aussi une recette d'un genre particulier, l'autofinancement, qui correspond en réalité au solde excédentaire de la section de fonctionnement

## **2. La définition et les principes du budget communal**

D'après Christiane et Christian Raulet <sup>13</sup>(1994) : « le budget est l'expression quantitative et financière d'un programme d'action envisagé pour une période donnée ». Cependant, il faut noter que la définition de Raulet est incomplète dans la mesure où elle ne fait pas ressortir les notions de coordination et de résultats qui constituent d'importants facteurs dans le concept du budget. Théoriquement, le budget désigne les prévisions de recettes et des dépenses ou celles des charges et des produits pour atteindre les objectifs visés en mettant en œuvre tous les moyens disponibles.

Pour les collectivités décentralisées notamment, le budget est un document de prévision élaboré par le président du conseil municipal et validé par l'autorité administrative c'est-à-dire, un acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses pour l'année à venir. Le budget a pour objet de satisfaire les intérêts de la population communale, servir de base des activités annuelles, réaliser des objectifs, exécuter des attributions de la Collectivité, servir d'outil d'information du Conseil sur la situation financière de la Collectivité, et permettre de retracer la politique du Maire en matière de gestion et du développement de la Commune.

La structure d'un budget comporte deux parties : la section de fonctionnement et la section d'investissement. Il comporte chacune d'une colonne de dépenses et d'une colonne de

---

<sup>13</sup> Christian et Christiane RAULET, Comptabilité Analytique, Tome 2, Edition DUNOD 1994.

recettes. À l'intérieur de chaque colonne, il existe des chapitres, qui correspondent à chaque type de dépenses et de recettes, ce chapitre étant eux-mêmes divisés en articles.

- La section de fonctionnement regroupe premièrement toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement de la collectivité comme les dettes ; les salaires du personnel ; les dépenses d'eau et électricité et des postes et télécommunications ; le paiement des intérêts des emprunts. Deuxièmement, toutes les recettes que la collectivité peut percevoir : des transferts de charges, de prestation de services, des dotations de l'Etat, des impôts et taxes, etc.
- La section d'investissement comporte : en dépenses le remboursement de la dette et les dépenses d'équipements de la collectivité et en recettes les emprunts, les dotations et subventions de l'Etat. On trouve aussi une recette de genre particulière, l'autofinancement, qui est en réalité au solde excédentaire de la section de fonctionnement.

La structure générale du budget de la commune peut se présenter sous la forme de tableau 4 ci-après :

**Tableau 1 :** La structure générale du budget de la commune

Dépenses	Recettes
<u>Section de fonctionnement :</u> - Les dépenses courantes du solde, - Les dépenses courantes hors solde, - Les dépenses courantes structurelles - Les dépenses d'opérations financières	<u>Section de fonctionnement :</u> - Les produits fiscaux (impôt synthétique, impôts et taxes sur le patrimoine, taxes sur les biens et services...)
<u>Section d'investissement :</u> -Les dépenses d'équipements, - Les dépenses de constructions,	<u>Section d'investissement :</u> -Les emprunts, -Les subventions.

**Source :** c'est un tableau que j'ai élaboré moi-même

Le budget de la commune est divisé en chapitres et en articles dans les conditions qui sont déterminées par arrêté interministériel du ministre de l'intérieur et du ministre des finances.

Les sections de fonctionnement et d'investissement doivent répondre aux objectifs de la commune qui sont les suivants :

- ✓ La section de fonctionnement doit répondre aux trois buts. Le premier est d'assurer le meilleur service quotidien possible à l'ensemble de la population locale et ceci à moindre coût. Le deuxième est de garantir le petit entretien courant du patrimoine communal. Et le troisième est de dégager un résultat suffisant dans une partie ou la totalité assurera le financement partiel des investissements.
- ✓ La section d'investissement, quant à elle, doit assurer le remboursement de la dette, s'il y en a une, et de plus répondre à deux objectifs. En premier lieu, d'assurer le gros entretien du patrimoine de la commune (matériel, bâtiments, routes, etc.). Et en second lieu, d'assurer le développement harmonieux de la commune (amélioration des conditions de vie locale de l'ensemble de la population à court, moyen et long terme).

Dans le cadre de l'élaboration de Budget, il faut respecter les principes suivants :

#### *Principe de l'Annualité*

Le budget est établi annuellement. L'exercice budgétaire commence du 1er janvier et se termine au 31 décembre de la même année.

#### *Principe de l'universalité*

Le budget comprend le total des recettes et des dépenses sans compensation, ni affectation d'une recette à une dépense.

#### *Principe de l'unité*

Il oblige à faire apparaître l'ensemble des recettes et des dépenses du budget dans un document unique.

#### *Principe de l'équilibre*

L'équilibre entre les recettes et les dépenses doit être respecté dans la présentation du budget Principe de la hiérarchie des dépenses. Il existe des dépenses obligatoires et prioritaires. Il faut une inscription de crédits suffisants pour les dépenses obligatoires Principe

d'exécution des crédits. Il faut respecter les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses.

Les dépenses doivent être présentées dans le budget de façon détaillée et non par grandes masses, ce qui revient à préciser l'affectation des crédits. Ainsi, les crédits sont affectés à un service et sont « spécialisés » par le vote du Conseil municipal ou communal.

**Tableau 2** : Budget de la CUA du 2015 et 2016

	2015	2016
RECETTES	34 970 875 780 Ariary	97 153 047 380 Ariary
DEPENSES	34 970 875 780 Ariary	97 153 047 380 Ariary

Source : tableau que j'ai élaboré moi-même à partir du journal concernant le budget de la CUA

On voit que les recettes sont égales aux dépenses, c'est le principe de l'équilibre.

### 3. La processus d'élaboration du budget

L'élaboration d'un Budget est un ensemble d'activités séquentielles respectant les phases suivantes : la phase de préparation, la phase d'adoption et la phase d'exécution.

#### *La préparation du budget*

Le budget est préparé par le Maire assisté par des agents de la Commune pour être soumis à la délibération du Conseil. En général, toutes les entités de la Commune participent directement ou indirectement en fournissant les éléments d'informations nécessaires à l'élaboration du Budget. Lors de la préparation du budget, le Maire peut demander au Conseil Municipal et/ou au Trésorier Municipal qui joue le rôle de conseiller financier et/ou au Représentant de l'Etat, c'est à dire le Préfet de Police pour le cas de la Commune Urbaine d'Antananarivo.

### *L'adoption en Conseil Municipal*

Le Budget préparé par l'organe exécutif doit être adopté en Conseil Municipal lors de la session Budgétaire. L'organe exécutif dirigé par le Maire est tenu à donner des explications sur le Budget devant le Conseil Municipal Contrôle de légalité auprès du Représentant de l'Etat. Après adoption en Conseil Municipal, le Budget doit être soumis au Représentant de l'Etat pour contrôle de légalité ainsi que pour l'obtention de récépissé.

Il est à noter qu'il faut contrôler la gestion budgétaire des communes, il existe deux types de contrôles :

#### ➤ Le contrôle interne

Le contrôle de la gestion budgétaire commence après son approbation par l'autorité de tutelle. L'ordonnateur et le comptable se contrôlent mutuellement dans la réception et le comptage des entrées, les procédures et la somme exacte des sorties d'argent. L'ordonnateur doit accomplir la vérification des écritures périodiquement et de façon régulière. La comptabilité et l'encaisse du receveur sont contrôlées suivant la même fréquence. En fin d'exercice, le maire élabore le compte administratif qu'il soumet au vote du conseil communal. Le comptable, quant à lui, élabore son compte de gestion ; il doit y avoir un lien entre le compte administratif du maire et le compte de gestion du comptable.

#### ➤ Le contrôle externe

Le compte administratif du maire, après adoption par le conseil communal, est soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle qui le fait analyser par les services compétents avant de l'approuver. Le compte de gestion du comptable approuvé par les services de contrôle financier suivi du compte administratif est soumis au contrôle juridictionnel de la Chambre des comptes de la Cour suprême. Le contrôleur financier est chargé d'assurer la légalité des différents actes pris dans le cadre de la création, la mobilisation et la gestion des recettes locales.

### *L'exécution du Budget*

Après avoir obtenu le récépissé émanant du Représentant de l'Etat, l'organe exécutif de la Commune peut utiliser le Budget. L'exécution est une opération par laquelle le budget de la commune passe en phase de réalisation. Le budget une fois approuvé, on ne peut pas être modifié. Cette exécution est confiée au maire et au comptable public ainsi les opérations financières doivent s'exécuter en deux phases : phase Administrative et phase Comptable.

**Tableau 3** : Budget prévisionnel de la CUA

Budget prévisionnel	
2016	2017
37 milliards 200 millions	47 milliards 500 millions

Source : C'est un tableau que j'ai élaboré<sup>14</sup>

Le budget a connu une hausse de 28% de 2016 à 2017. Cela est dû à la hausse de la pression fiscale. En effet, Il y avait une amélioration de recettes fiscales. La taxe d'habitation est donc passée de 7% à 10%. Le droit pour la constitution de dossiers de permis de construire connaît également une hausse de 14%. Le droit de place perçu dans les halls, foires, et marchés, l'abonnement mensuel des pavillons d'Analakely a été pour sa part révisé de 13%. Le droit de licence de vente de boisson connaîtra une hausse de 25%. Même le droit de visite médicale d'aptitude pour le permis de conduire n'est pas épargné. Il sera de 5.000 MGA au lieu de 1.000 MGA.

De nouvelles taxes ont aussi été créées. Les entreprises spécialisées dans les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication seront dorénavant taxées de 3.000.000 MGA par an par pylône et 2.000.000 MGA par an pour chaque antenne de relais. Les cybercafés devront également payer 100.000 MGA par an pour un cyber de moins de cinq machines. Des taxes ont également été mises en place pour les cérémonies traditionnelles. Il faudra maintenant payer 50.000 MGA de taxes pour le famadihana par exemple. Si la volonté de la CUA d'augmenter ses recettes fiscales est compréhensible, le nouveau reste toutefois en travers de la gorge des contribuables étant donné la crise qui prévaut dans le pays. La grande majorité de la population ne connaît pas forcément une amélioration de revenus.

#### 4. La comptabilité publique

Selon la loi n° 2015 - 011 portant statut particulier d'Antananarivo, article 33 : « la gestion budgétaire et financière de la Commune Urbaine d'Antananarivo suit les règles de la Comptabilité publique »

---

<sup>14</sup> D'après la source sur le journal l'express de Madagascar

La comptabilité publique constitue un volet des finances publiques. En ce sens que la comptabilité retrace l'exécution des budgets publics. Elle est l'ensemble des règles juridiques et techniques applicables à l'exécution, à la description et au contrôle des opérations financières des organismes publics.

Afin de contrôler l'exécution du budget, l'ordonnateur et le comptable sont séparés. D'une part l'ordonnateur est la Maire. Il tient une comptabilité de son engagement et établit un compte administratif. D'autre part, le comptable est fonctionnaire d'Etat nommé par le Ministre des finances après information de la Maire. On l'appelle Receveur Municipal : trésorier.

Ses fonctions sont bien distinctes. Les tâches du Maire, l'ordonnateur de la Commune et le comptable, le Maire décide et fait le choix mais c'est le comptable qui exécute au niveau des dépenses, c'est la maire qui les engage. La dépense est engagée dans la limite du crédit ouvert au budget correspondant à la nature des dépenses à engager. L'ordonnateur donne l'ordre de payer les dépenses au comptable. Par contre Le comptable vérifie le caractère exécutoire des actes locaux. S'il apparaît une irrégularité, le comptable suspend le paiement et en informe l'ordonnateur La comptable procède au règlement de la dette en payant le bénéficiaire de plus le comptable assure qu'il n'existe pas d'opposition au paiement.

Au niveau de la recette Le comptable après avoir réceptionné le titre de recette procède à son enregistrement comptable.

### SECTION 3 : LA MISE EN ŒUVRE DU BUDGET DE LA COMMUNE

Une fois que le montant des recettes est connu, les dépenses peuvent être prévues. Il existe cinq types de dépenses communales à savoir les dépenses courantes de soldes, les dépenses courantes hors solde, les dépenses courantes structurelles, les dépenses d'opérations financières et les dépenses d'investissements.

Les quatre premières catégories sont groupées dans la dépense de fonctionnement. Lorsque ces derniers sont calculés et intégrés au budget, il sera possible de voir les investissements que la commune pourra effectuer. En d'autres termes, s'il existe un reste sur les dépenses de fonctionnement ; nous transférons le surplus à la partie d'investissement. Les communes sont en principe libres de décider leurs dépenses mais cette liberté reste surveillée par l'Etat. Les dépenses mises à la charge de la commune doivent présenter l'intérêt

communal dans leurs engagements. Elles doivent être évaluées de façon sincère et figurer au budget.

### 1. Les dépenses de fonctionnement

Elle est caractérisée par les dépenses courantes de solde, les dépenses courantes hors soldes, les dépenses courantes structurelles et les dépenses d'opérations financières.

#### Les dépenses courantes de solde

Les dépenses courantes de solde sont constituées par les salaires et les indemnités des personnels de la commune. C'est cette dépense qui occupe beaucoup de place dans la dépense de fonctionnement. Le recrutement des personnels non permanent résulte de la capacité d'autofinancement de la commune.

#### Les dépenses courantes hors solde

Pour faire fonctionner la commune et pour qu'elle accomplisse ces missions, elle devra faire des achats des biens et services, payer les charges permanentes et, charges financières et charges diverses et donner des subventions et des transferts.

#### Les dépenses courantes structurelles

Les dépenses courantes structurelles sont les dépenses limitées dans le temps, destinées à la réalisation des objectifs majeurs de redressement ou d'ajustement structurel.

Les dépenses d'opérations financières qui sont des arriérés par exemple arriéré CNAPS, arriéré bureau commune.

### 2. Dépenses d'investissements

Ce sont toutes les dépenses de la commune destinées à réaliser des équipements comme :

- Réhabilitation bureau, bâtiments
- Construction lycée, CEG, EPP
- Réhabilitation routes, parking, marchés
- Eclairage public
- Construction de bacs à ordures, bornes fontaines JIRAMA

**Remarque :** La commune peut effectuer une dépense d'aide sociale, par exemple aide sociale à l'enfance, hygiène, protection sanitaire, et d'aide médicale, par exemple aide médicale aux malades mentaux et aux tuberculeux. Cette dépense est facultative.

Les investissements sont rémunérés par les subventions spéciales et le reste des dépenses de fonctionnement. La variation des dépenses d'investissement dépend du projet communal ou bien dépend du montant disponible pour réaliser le projet.

Prenons comme exemple le cas de la CUA

**Tableau 4 :** dotations budgétaires effectives pour 2014 – 2016 par classification économique

(En % des dotations budgétaires totales et en milliers d'Ariary)

<i>Dépenses</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>
<b><i>FONCTIONNEMENT</i></b>			
<i>Charges de personnel</i>	28,89%	29,43%	38,38%
<i>Achats de biens et services et charges permanent</i>	42,21%	40,54%	32,91%
<i>Dépenses d'intervention</i>	0,41%	0,43%	0,36%
<i>Impôts, taxes et charges financières</i>	0,69%	1,15%	1,04%
<i>Transfert et subventions</i>	7,58%	8,34%	8,56%
<b><i>INVESTISSEMENTS</i></b>			
	20,21%	20,11%	18,75%
<b><i>TOTAL</i></b>			
	100%	100%	100%

DEPENSES	2014	2015	2016
<b>FONCTIONNEMENT</b>			
Charges de personnel	9 394 123	10 186 669	12 638 447
Achats de biens et services et charges permanent	13 725 650	14 032 039	10 835 330
Dépenses d'intervention	132 093	147 524	120 000
Impôts, taxes et charges financières	225 981	397 180	338 663
Transfert et subventions	2 465 029	2 885 547	2 816 328
<b>INVESTISSEMENTS</b>			
	6 573 000	6 961 910	6 173 030
<b>TOTAL</b>			
	32 515 876	34 610 779	32 921 799

Sources : Rapport PEFA sur les performances (compte administratif)

De 2014 à 2016, le montant du budget de la CUA a relativement maintenu par mesure d'austérité. Par contre, les charges de personnel ont augmenté de façon significative durant la période 2014– 2016 (de 28,89% à 38,38%), soit une augmentation de 9,56 % suite au recrutement des agents de la Police Municipale (100 personnes) et des sapeurs-pompiers (75 personnes)

Notre première partie est donc consacrée aux généralités sur la Commune. D'une part, on a vu la présentation de la CUA à travers son historique et sa description, puis les règles de fonctionnement et ensuite l'autonomie financière et administrative de la Commune. Elle a une histoire spécifique. En effet, depuis la période de monarchie, elle en a déjà une ethnie plus forte à Madagascar. Ainsi, le Roi Andrianampoinimerina, Roi de la haute terre a pu unifier l'île tout entière et fait d'Antananarivo la Capitale. Actuellement, elle concentre la plus grande part de la population Malgache. Elle a un statut particulier qui enregistre ses règles de fonctionnement telles ses missions, ses attributions et ses organisations. De sa personnalité juridique, elle reconnaît la libre administration qui implique une autonomie financière.

D'autre part, on a analysé la Commune à travers son budget d'où les mécanismes de financement, l'approche sur le plan budgétaire et la mise en œuvre du budget de la Commune. Pour accomplir son rôle comme pôle du développement, elle doit avoir des ressources propres et suffisantes. Ainsi, l'Etat a l'obligation de transférer des ressources à la Commune figurant dans la loi de Finance. Le budget local reconnaît les mêmes principes que le budget de l'Etat tel le principe de l'unité, le principe d'équilibre, le principe de l'universalité et le principe de l'annualité. En outre, elle suit le principe de la comptabilité publique notamment la séparation de la fonction de l'ordonnateur et la trésorerie municipale. Les dépenses de la Commune sont composées par les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Les premières sont caractérisées par les salaires des différents employés et les deuxièmes sont caractérisées par les infrastructures comme la construction des jardins publics, la réhabilitation des routes etc ...

# DEUXIEME PARTIE :

## APPROCHE ANALYTIQUE

### DU BUDGET DE LA

### COMMUNE

On a déjà mentionné qu'Antananarivo est un centre d'activité économique et politique de Madagascar. Les élus et les administrations de la Commune doivent avoir une grande initiative et doivent être très compétentes à travers la gestion budgétaire. Est-ce que le choix budgétaire répond-t-il vraiment aux besoins de la population locale ? Malgré les différentes initiatives, les projets de développement dans la Capitale, les problèmes sont nombreux et ne cessent de s'aggraver.

C'est pourquoi, dans cette partie, nous allons voir :

- l'amélioration du financement de la Commune.

- le traitement des problèmes majeurs résistants à Antananarivo.

## CHAPITRE III : AMELIORATION DU FINANCEMENT DE LA COMMUNE

A travers l'amélioration du financement de la Commune, nous allons dégager dans ce chapitre ce qu'on peut faire pour améliorer les ressources de la Commune. On va analyser :

- le manque de financement.
- les recommandations d'ordre financier.

### SECTION 1 : LE MANQUE DE FINANCEMENT

A propos du manque de financement, divers types de problèmes sont à retenir qui sont liés à l'Etat et liés aux contribuables.

#### 1. Problèmes de financement liés à l'Etat

- Ces problèmes sont entre autres :
- le centralisme fiscal.
  - l'insuffisance des subventions de l'Etat.
  - l'imprévisibilité de l'exécution des transferts.

La centralisation fiscale est l'un des problèmes financiers de la Commune. Bien qu'ayant procédé à plusieurs vagues de décentralisation depuis le début des années 90. Madagascar reste un pays très centralisé. La planification, la budgétisation continuent à être assurées par les administrations centrales de l'Etat. La centralisation des finances publiques est plus accentuée à Madagascar encore que dans la plupart des pays à bas revenu. Les services fiscaux de l'Etat collectent plus de 57% des recettes totales<sup>15</sup>. Les seules collectivités vraiment décentralisées, les communes, ne représentent que 2 à 3 pour cent des recettes totales, sur lesquels près de la moitié est attribuable aux communes urbaines. Le haut degré de centralisation fiscale et le volume dérisoire des recettes propres de la commune résultent des parts très élevées des recettes impossibles à décentraliser ou qui ne devraient pas l'être comme les droits des douanes. Ainsi les impôts à haut rendement demeurent à la disposition de l'Etat.

---

<sup>15</sup> Code général des impôts

A part les ressources traditionnelles des CTD, l'Etat a l'obligation de transférer une partie de ses ressources à la commune. Celle-ci est déjà prévue dans la loi de finance. Le montant de subventions reste toujours insuffisant.

Les transferts sont la bouée de sauvetage des collectivités territoriales. Il est nécessaire pour combler le déficit dans le budget de la commune et assurer qu'elle peut fonctionner et fournir des services publics. Ils présentent parfois une part prédominante des recettes de la commune. Or, la commune souffre de l'imprévisibilité de l'exécution de transferts. Des fois, les transferts arrivent à la fin de l'exécution. La principale faiblesse du système de transferts concerne l'exécution effective. Les retards de transferts réduisent considérablement les capacités de planification et de gestion stratégique de la commune.

## 2. Problèmes au niveau des contribuables

Du côté des contribuables, les obstacles sont les suivants :

- le différence entre le montant réclamé et le montant payé
- méconnaissance du rôle de l'impôt au sein de notre pays

Il existe un grand écart entre sur le montant d'impôt réclamé et le montant d'impôt déclaré. Des contribuables cherchent à effectuer des fraudes et même des fuites fiscales au niveau de la commune par le biais des fausses déclarations ou fuites tout court diffère. Cela est dû par un manque de contrôle et par la corruption.

- Insuffisance de contrôle

Le personnel responsable se suffit juste des dossiers de déclaration des contribuables. Il n'y a pas de descente sur terrain pour bien prouver la déclaration. Par exemple, une entreprise possède un chiffre d'affaire x qui devra payer 10% de son CA, or ce qu'elle déclare à la commune est un CA y avec Y inférieur à X.

- Corruption

Il se peut qu'il y a lieu un contrôle au niveau d'une activité, mais la corruption apparait. Prenons un cas d'une entreprise, lors du contrôle, l'entrepreneur propose de l'argent au contrôleur pour que ce dernier approuve un faux dossier.

Concernant les recettes non fiscales, des contribuables ne respectent pas les règles inscrites sur les autorisations comme par exemple le nombre de places sur les emplacements réservés. Certains ne respectent même pas la durée de paiement des avis de paiement. Les contribuables qui ont des dettes envers la commune cherchent à effectuer une compensation de biens, de services ou financièrement or la compensation ne se fait pas à la Commune Urbaine d'Antananarivo.

Puisque la sanction est faible ou même in existée, certaines personnes ne paient pas tout simplement des impôts, la ville d'Antananarivo, par exemple, compte 460 000 locaux<sup>16</sup> bâtis mais enregistre aussi des propriétaires qui n'honorent pas leurs taxes immobilières.

Le problème fiscal malgache trouve son origine dans l'absence de culture fiscale en général. La notion d'impôt est ignorée, contestée même par la majorité de la population à qu'il n'a pas été donné une raison convaincante sur la nécessité de payer l'impôt. Par ailleurs, la sanction reste faible pour ce qui ne respecte pas les règles de paiement légal des impôts. Alors, les personnes ne se rendent pas compte de remplir le devoir de citoyen en payant l'impôt.

### 3. La faiblesse des moyens au niveau des communes

Les bases de données de la recette ne sont pas à jour. Cela est dû par la diminution ou l'augmentation des contribuables. Pour réaliser une belle performance en matière de recouvrement fiscal, les communes doivent être dotées des moyens plus adaptés. Dans la pratique, on assiste à une insuffisance manifeste des moyens logistiques et humains au niveau de la Commune.

Si l'on se réfère aux problèmes de recensement fiscal ainsi que leur mis à jour, on peut constater que les communes ne peuvent pas supporter les coûts et la technique de recensement.

---

<sup>16</sup>[www.lhebdomada.com](http://www.lhebdomada.com)

En fait, le recensement fiscal nécessite un déploiement assez conséquent car il faut se référer à toutes les caractéristiques techniques d'une maison d'habitation telles que :

- construction en dur
- soubassement en dur ou sans soubassement
- mur en dur ou mur en matériel local
- toiture (tôle, jonc, bambou ...)
- nombre de chambre
- alimentation en eau
- électricité....

Rajouté à cette difficulté, la disposition financière des communes pour supporter un recensement fiscal suivant les normes est d'autant inexistante qu'à peine elles peuvent procéder au recensement des contribuables. Le manque de compétence technique et financière des dirigeants d'une commune à cause principalement de son statut d'élus ne favorise pas la gestion de la fiscalité.

#### 4. Détournements de fonds ou de projets

Plusieurs fonds sont alloués au CTD tels les subventions de l'Etat, le FID, il en a ainsi du FDL créé en 2007 en vue de booster les financements des communes. L'idée maitresse est la mobilisation de la Commune à travers une approche participative où les mécanismes de financements y sont organisés en vue de les encourager. A part cela, il existe des différents projets venants des partenariats, des ONG ou encore des organes de l'ONU. En revanche, ses fonds sont parfois détournés et n'attirent pas les bailleurs de fonds à investir.

Par exemple en 2015, la CUA a reçu une subvention de 800millions d'Ariary<sup>17</sup>. Ce budget a été adopté dans le budget additionnel lors d'une session extraordinaire et on a remarqué qu'il reste déjà 272millions d'Ariary parmi cette subvention, c'est-à-dire qu'on a déjà dépensé 528millions d'ariary alors qu'il n'y a pas de précision sur cette dépense. On a juste forcé les conseils municipaux à signer le document.

---

<sup>17</sup>[www.midi-madagaikara.mg\(journal\)](http://www.midi-madagaikara.mg(journal))

## 5. Prédominance du secteur informel

En 2017, le secteur informel représente 25% du PIB à Madagascar. Actuellement, le secteur informel envahit la quasi-totalité des domaines d'activités à Madagascar. La présence du phénomène est constatée un peu partout dans les pays et touche gravement presque tous les domaines d'activités tels que l'hôtellerie, le secteur aurifère, le secteur artisanal, le secteur commerce, au point de concurrencer, à son avantage, le secteur formel. Le secteur informel s'est hyper-développé. Avec les crises récurrentes, il ne cesse de gagner du terrain..80%<sup>18</sup> des créations d'emplois au cours de 2013 se sont fait dans l'informel, notamment dans l'élevage et l'agriculture.

Les Malgaches préfèrent évoluer dans l'informel parce que c'est une stratégie de survie pour la population pauvre. Dans le cas de la Capitale, les marchands ambulants squattent les rues et n'hésitent pas à aménager leur maison pour les rendre favorables aux activités informelles, en y tenant une gargote par exemple. Les marchands ambulants préfèrent travailler dans l'informel pour survivre au lieu de rester chômeurs.

Du côté des entrepreneurs informels, ceux-ci ne s'intéressent pas à la formalisation de leurs activités car cette démarche aura un impact sur la rentabilité de leurs entreprises. Le foisonnement du secteur est principalement dû à l'incapacité de l'Etat à répondre aux besoins fondamentaux de la population dans le domaine de l'emploi, de la santé, du logement et de l'éducation.

On tolère l'informel même si celui-ci ruine. On offre même des facilitations à cette catégorie de la population. Le secteur informel est un mal nécessaire, ce mal permet d'atténuer les tensions sociales en absorbant une partie des sous emplois. Il est indéniable que l'informel offre un moyen de subsistance mais les employés ne disposent d'aucune protection sociale, alors que la plupart du temps, ils travaillent dans de mauvaises conditions et dans une situation d'incertitude d'emploi. De toute façon, ces informels ne doivent pas des impôts à la CUA, alors que cela représente une grande partie de la population urbaine.

---

<sup>18</sup>Selon les derniers chiffres de l'INSTAT

## SECTION 2 : DES RECOMMANDATIONS D'ORDRE FINANCIER

Nous allons parler des recommandations liées à l'Etat et des recommandations liées aux contribuables et à cela vont s'ajouter d'autres solutions.

### 1. Les recommandations liées à l'Etat

Autonomie définitive à la Commune : administrative et financière

Afin d'améliorer les prestations des services des communes, les collectivités locales devraient être habilitées à exécuter elles-mêmes les fonctions des communes, alors que les agents de l'administration centrale déconcentrée devraient jouer uniquement un rôle de supervision, de soutien et de contrôle. La Co-administration au niveau local s'est avérée être inefficace, a créé des tensions et a contribué à réduire le niveau de mobilisation des recettes. Les agents déconcentrés de l'administration centrale devraient donc se concentrer sur leurs rôles de contrôles et supervision et, là où c'est nécessaire, fournir une assistance technique aux collectivités décentralisées. Cela simplifierait les rôles des agents déconcentrés au niveau communal, renforcerait le régime de contrôle financier et de légalité et libérer les communes de la Co-administration et de l'intervention de l'Etat.

A côté des ressources fiscales de la commune, il y a une part croissante d'origine extérieure : subvention en provenance de l'Etat, de la Région.... De telles contributions extérieures peuvent toujours être source de clientélisme. Pour donner plus d'autonomie financière aux communes, il faudrait donc, certainement, réduire sensiblement la part des impôts d'Etat et décider d'un transfert vers les impôts locaux. Les communes auraient plus la maîtrise de leur budget. Donner donc aux communes davantage de souveraineté fiscale contribue à améliorer la santé des finances publiques et la possibilité des communes de participer au développement local. Il faut utiliser les agents déconcentrés comme superviseur et contrôleur et non comme exécuteur des affaires des communes.

### 2. Les recommandations liées aux contribuables

*Amélioration de contrôle*

L'Etat doit contrôler la gestion budgétaire de la commune surtout sur le plan de la réalisation des objectifs fixés pour les investissements. Avant cette réalisation, l'Etat doit

vérifier si les objectifs fixés par la commune sont réalisables et correspondent aux besoins de la population. Cela exige donc une descente sur terrain des représentants de l'Etat.

Par ailleurs, comme les données de la commune ne sont pas à jour, on doit organiser un recensement au niveau de la population de la commune. L'objectif du recensement est d'identifier pour chaque terrain et pour chaque bâtiment qui est son propriétaire, à quelle catégorie il appartient, quelle est la superficie et quelle est sa taille. Et pour les entreprises, quelles sont vraiment leurs activités pour bien savoir l'impôt qu'elles devront payer. Ainsi, les contribuables doivent faire des déclarations justes et déclarer tous les terrains et tous leurs bâtiments, les biens fonciers de la population pour avoir des informations et pour déterminer le montant de l'impôt qu'elle doit le payer.

En outre, on sensibilise les individus sur les conséquences qu'ils pourraient subir en cas de fraude qui serait détectée. L'idée est alors de communiquer sur le montant de pénalité. En effet, l'annonce du montant de pénalité peut inciter les individus à modifier leur comportement.

### 3. Aides aux personnes situées dans le secteur informel pour se formaliser

L'Etat doit sensibiliser les secteurs informels d'entrer dans les secteurs formels pour qu'ils puissent verser des impôts afin d'améliorer les recettes fiscales de l'Etat et les collectivités territoriales. L'Etat doit alors les motiver en allégeant la fiscalité des sociétés c'est-à-dire pour les entreprises naissantes ou bien les entreprises dans l'informel qui veulent entrer dans le formel, leurs impôts doivent être inférieurs par rapport à ceux qui sont déjà dans le formel.

Pour emmener les commerçants dans le secteur informel, l'Etat doit faire une création d'emploi pour les embaucher. Mais nous savons tous que ces commerçants ont travaillé dans les usines de « zone franche ». Cela implique qu'ils ont déjà ces spécialités dans le domaine du couturier. Alors l'Etat doit faire revenir les investisseurs étrangers en faisant des accords pour qu'ils s'investissent à nouveau dans la création des zones franches/industrielles pour les recruter. Puis pour ce qui n'ont pas encore la qualité, l'administration doit organiser une formation gratuite ou moins chère concernant les tâches dans des usines afin que ces personnes peuvent accéder à l'emploi.

#### 4. La lutte contre la corruption

La corruption c'est utiliser sa position de responsable d'un service public à son bénéfice personnel. Elle conserve les formes suivantes de corruption :

- Les « dessous de table » : ce sont des versements à des responsables officiels afin qu'ils agissent plus vite, de façon plus souple et plus favorable.
- La « fraude » : c'est la falsification de données, de factures, la collusion etc.
- « L'extorsion » : c'est l'argent obtenu par la coercition ou la force.
- Le « favoritisme » (« Népotisme », « Collusion ») : c'est le fait de favoriser des proches.
- Les « Détournements de fonds » : c'est le vol de ressources publiques par des fonctionnaires.

Mais on peut définir la corruption tout simplement comme suit : un abus de pouvoirs attribués par une fonction publique à des fins d'enrichissement personnel. La corruption se présente sous de nombreuses formes. Corruption active, extorsion, fraude, trafic, détournement en font partie. Quelle que soit sa forme, la corruption implique toujours un échange ; elle suppose qu'il y ait, d'une part, une offre (le corrupteur) et, de l'autre, une demande (le bénéficiaire). C'est la raison pour laquelle il faut mettre au point des mesures visant les deux termes de cette relation.

Pour lutter la corruption au niveau de la direction générale des impôts, il doit créer au sein de sa direction un service qui se charge de la vérification sur terrain des biens de la population avant l'approbation des avis d'imposition. Et l'un des moyens que nous pouvons faire au niveau de la direction est de former chaque collaborateur une fois par an au minimum.

Cette formation a pour objectif de sensibiliser le personnel à combattre la corruption et à leur faire signer une lettre d'accord de refuser toute forme de corruption.

Nous constatons que la justice est impuissante face aux actes de corruption surtout en matière fiscale. Alors, pour lutter contre la corruption lors du paiement de l'impôt, l'agent de recouvrement doit utiliser des quittances et le montant de l'impôt mentionné qui y est doit correspondre au montant inscrit sur l'avis d'imposition.

Après le paiement des impôts, les agents de recouvrement doivent délivrer une quittance au contribuable pour qu'il puisse faire des vérifications. Et il faut utiliser un guichet unique pour éviter toute circulation d'argent dans les différents services.

De plus, la communauté peut aider la commune à réaliser un changement de la mentalité et des habitudes. Nous devons changer les mentalités et les habitudes qui constituent des obstacles au progrès car ce dernier nécessite des changements.

Alors avec la coopération de la commune et la communauté, on peut effectuer une sensibilisation de la population pour lutter contre la corruption et surtout les responsables au niveau de la commune. Il faut donc appliquer des sanctions lourdes aux acteurs de la corruption. Il est nécessaire aussi de mettre une boîte à idée dans le bureau de la commune pour que la population puisse exprimer son opinion, et c'est aux représentants de la communauté et aux responsables de la commune de trouver des solutions selon les demandes des citoyens.

#### 6. Formation des contribuables sur le système fiscal

Le problème fiscal malgache trouve son origine dans l'absence de culture fiscale en général. Le civisme fiscal reste encore très faible. La notion d'impôt est ignorée, contestée même par la majorité de la population à qu'il n'a pas été donné une raison convaincante sur la nécessité de payer l'impôt. Les contribuables ont besoin de connaître l'utilisation de ces impôts collectés. Il faut établir un climat de confiance si l'on veut obtenir un résultat positif dans l'élargissement de l'assiette fiscale. Ceux qui n'ont pas encore payé leurs impôts doivent le faire. Des sensibilisations dans ce sens vont être menées.

Pour maîtriser la rentabilité de recettes fiscales, il serait nécessaire d'informer les contribuables sur le contenu du système fiscal en vigueur et de prodiguer de conseils simultanés notamment aux analphabètes. Une fois les contribuables bien informés, ils feraient eux-mêmes leurs déclarations, cela est appelé : la déclaration auto-liquidée. L'enseignement des contribuables est chargé par la DGI. Et si l'on veut convaincre les administrés à payer ces impôts, il faut que ces derniers ne servent pas seulement à assurer la rémunération des agents municipaux mais puissent permettre également de promouvoir des actions collectives répondant à leurs besoins fondamentaux. C'est pourquoi, il faut associer les citoyens à l'élaboration et au contrôle des budgets et des comptes administratifs.

## CHAPITRE IV : TRAITEMENT DES PROBLEMES MAJEURS RESISTANT A ANTANANARIVO

Puisque la Commune est la plus proche de la population. Elle tient un grand rôle pour satisfaire les besoins de la population locale. Malgré les différents projets de développement local, il existe toujours des problèmes qui ne cessent de s'aggraver. Dans ce dernier chapitre, nous allons traiter :

-les difficultés socio-économiques à Antananarivo.

-que faire face à ses difficultés ?

### SECTION 1 : LES DIFFICULTES SOCIO-ECONOMIQUES A ANTANANARIVO

La ville d'Antananarivo est souvent plus connue pour ses embouteillages, ses pollutions, ses marchands ambulants, ses ordures et ses inondations. Ses problèmes y sévissent encore et s'aggravent sans cesse. Alors, les difficultés socio-économiques se traduisent à travers les différents problèmes tels que : -les ordures

-les transports

-les inondations

#### 1. Problèmes liés aux ordures

Les déchets font partie de la vie quotidienne de la population malgache. Nombreux vivent de ces déchets. A tel point qu'Antananarivo ait été classée ville la plus insalubre du monde. Des ordures deviennent un grand problème des Tananariviens. En effet, aucune solution définitive à ce sujet n'est encore trouvée jusqu'à maintenant.

#### Le SAMVA

La CUA délègue à une entreprise publique autonome, le SAMVA (Service Autonome de Maintenance de la Ville d'Antananarivo), une grande partie de ses attributions en matière d'assainissement, notamment la collecte, le transport et la mise en dépôt des déchets ménagers

à la décharge municipale d'Andralanitra. Les habitants déposent acheminés jusqu'à la décharge municipale.

- *Les facteurs explicatifs*

D'abord, les gens ont des habitudes d'utiliser les différents canaux pour jeter les ordures ménagères mélangées avec les sachets en plastique.

Sur d'anciennes rizières, ils sont assez loin pour jeter leurs déchets dans les grands bacs de la commune et ceux-ci sont ensuite vidés par les camions du SAMVA et étendus et sillonnés par des ruelles étroites qui ne sont accessibles qu'à pied. Le SAMVA ne peut y déposer les grands bacs à ordures, ceux-ci sont uniquement situés sur les axes principaux de la ville.

Loin de ces bacs, les habitants, en grande majorité très démunis, jettent leurs déchets dans les rues ou les canaux, ils les brûlent ou les enterrent, ou encore s'en servent pour remblayer des terrains inondables. Ces pratiques entraînent une grande insalubrité

Ensuite, la décharge d'Andralanitra reste le seul endroit pour le dépôt des ordures de la Capitale. Mais la place commence à manquer car elle n'est plus suffisante devant l'accroissement rapide de la population urbaine, le développement de l'industrie et l'urbanisation. 600 à 700 tonnes d'ordures par jour provenant de la Capitale sont déversées dans la décharge d'Andralanitra.

Enfin, le SAMVA reçoit des financements au sein Redevance sur les Eaux Usées (REU). Ainsi il accueille la Redevance sur les Ordures Ménagères (ROM), taxe issue des impôts sur les bâtiments, collectée par la CUA, puis transférée au SAMVA. Par ailleurs, il y a aussi les subventions de l'Etat transmises au SAMVA. Mais parfois ses transferts se tardent entraînant une difficulté à ramasser les ordures car ses ramassages exigent des carburants et des personnels.

- *Conséquences néfastes sur la santé*

Les ordures ménagères mélangées avec les sachets en plastique et autres déchets se décomposant à l'air libre, favorisant l'émission de gaz à effet de serre et donc le changement climatique, mais aussi les problèmes liés à la santé de la population.

Le fait de jeter les déchets dans les rues ou les canaux entraînent une grande insalubrité, vecteur de maladies comme la peste, le choléra et les maladies diarrhéiques.

De plus, ses déchets peuvent boucher les canaux en empêchant l'évacuation des eaux lors de la saison de pluie et impliquant un autre problème tel que l'inondation.

## 2. Problèmes liés au transport

Actuellement il apparaît 3,5 millions à 8 millions de déplacements journaliers à Antananarivo<sup>19</sup>.

Les embouteillages d'Antananarivo sont une fatalité. Les habitants sont exposés à des kilomètres d'embouteillages à toutes heures quotidiennement

Un embouteillage se produit généralement quand il y a un obstacle devant soit une intersection ou soit un croisement ou bien un rond-point très fréquenté, obligeant le véhicule de tête à ralentir, voire s'arrêter. Et du coup tous les autres véhicules derrière sont également dans l'obligation de ralentir. Les centaines de millions d'heures perdues annuellement dans ces embouteillages, elles peuvent se chiffrer très lourdement.

La principale cause est l'augmentation de la population. La ville a été dimensionnée pour 170.000 habitants (1950), en compte 1.700.000 en 2003 et comptera 3.500.000 habitants (le double) en 2025. Cet accroissement de la population est lié à l'augmentation des activités industrielles, des écoles, des activités socio-culturelles. Un espace urbain arrivant au point de saturation. Les transports en commun, quoique le moyen de transport le plus usité, sont inadaptés à la demande.

Le réseau routier de la capitale est très ancien, vétuste et n'est pas adapté au nombre toujours croissant d'habitants et de véhicules. Les chiffres de l'Institut national de la statistique (Instat) révèlent un peu plus de 1700 nouvelles immatriculations de véhicules dans la capitale au mois de septembre en 2017 et une moyenne de 1200 nouvelles immatriculations par mois. Le nombre de voitures a explosé. En général, il y a trop de voitures mais pas assez de rues.

Par ailleurs, le problème de parking est l'un des facteurs de celle-ci. D'une part, l'absence des parkings pousse les automobilistes à se garer n'importe où. Les Tananariviens, pour la plupart, possèdent des maisons, mais n'ont pas de garages pour leurs voitures. Il en est

---

<sup>19</sup> Pdf (Rafalimanana) : Les transports au sein de la CUA Madagascar

de même des commerçants et boutiques qui n'ont aucun parking. Les conducteurs se rangent sur les trottoirs et gênent la circulation. D'autre part, les transports en commun dictent leur loi. De plus, les charrettes qui traînent en plein jours sur les rues créent un problème de circulation. Sans oublier les marchands sur les rues, ses activités ne sont pas juste informel mais de plus, ils tracassent les rues.

### 3. Problèmes liés à l'inondation

Des inondations majeures ont dévasté la plaine d'Antananarivo en 1954, 1959, 1974, 1977 et 1982. En 1959, la digue rive droite de l'Ikopa s'est rompue à plusieurs endroits, 20% des habitations des bas quartiers ont été inondées et détruites<sup>20</sup>, et la plaine est restée sous deux mètres d'eau pendant plusieurs mois. L'inondation de 1977 à cause des dégâts importants aux digues mal entretenues. En plus des ruptures de la digue de l'Ikopa, une douzaine de brèches ont été ouvertes dans les digues de la Sisaony, et la digue de la Mamba s'est rompue à Laniera. Environ 16.000 personnes ont été affectées, une large surface de la ville a été inondée, et une part importante de la récolte de riz a été perdue. En 1982, l'inondation a été due aux eaux de pluie, tombées sur les collines et la plaine, qui ne purent être évacuées à cause du niveau de l'eau dans l'Ikopa.

La première construction de digue connue remonte au 16ème siècle ; l'objectif était de protéger les terrains cultivés contre de fréquentes inondations. Au 18ème siècle, la construction de digues importantes a été systématiquement entreprise pour protéger les cultures de riz de la plaine d'Antananarivo, et ces digues ont assuré quelque protection jusqu'au 20ème siècle. Le canal de l'Andriantany fut construit au 19ème siècle pour l'irrigation et le drainage des champs de riz. D'autres canaux et ouvrages de drainage ont été construits en 1914 et 1932. En 1927, un barrage de dérivation fut construit à Tanjombato, pour alimenter le canal de l'Andriantany. A la suite des inondations de 1959, le gouvernement décida d'exécuter un programme de construction de digues en plusieurs phases. Seule la première phase de ce programme, construction d'une nouvelle digue le long de l'Ikopa, a été réalisée. Les travaux furent achevés en 1964.

Bien que les études préliminaires de la seconde phase fussent terminées en 1965, les travaux n'ont jamais été entrepris comme à chaque période de pluie, les ruelles d'Antananarivo se sont transformées en des rivières. Les remblayages, l'une des principales

---

<sup>20</sup> Histoire de l'inondation à Madagascar

causes de l'inondation se poursuivent. La CUA n'est pas prête à démolir les maisons construites sur des canaux d'évacuation.

## SECTION 2 : QUE FAIRE FACE AUX PROBLEMES SOCIO-ECONOMIQUES DE LA VILLE

Comme la Commune a pour but de répondre aux besoins locaux, elle ne peut pas échapper à résoudre les difficultés socio-économiques.

- des solutions sur le transport
- des solutions sur l'inondation
- des solutions sur la saturation de la ville en terme d'habitants

### 1. Les solutions pour lutter contre la pollution ; valorisation des ordures

Sensibiliser la population sur les effets néfastes de faire jeter les déchets sur les rues et les canaux.

La mise en place de systèmes de pré-collecte des ordures ménagères. La pré-collecte consiste à ramasser les déchets au domicile des ménages et à les déposer dans les grands bacs à ordures du SAMVA. Mais il faut que les ménages acceptent de payer la redevance mensuelle en contrepartie d'un service de collecte des déchets de proximité. Cela va créer un emploi.

### Valorisation des ordures

Depuis le problème de l'emplacement des ordures à Antananarivo, vu le débordement de la décharge d'Andranitra, la transformation des ordures s'avère être la solution pour la gestion des déchets de la capitale. 70% des ordures à Madagascar peuvent être transformé en compost ou en biomasse et 22% en d'autres produits<sup>21</sup>.

La CUA a déjà annoncé des projets en gestation dans ce domaine, Le programme est nommé « Sécurité humaine » et vise à offrir des conditions de vie décentes aux populations pauvres et vulnérables. Le volet « Prise en charge et gestion des déchets » concerne près de 25

---

<sup>21</sup>[www.midi.madagasikara](http://www.midi.madagasikara) (15janvier 2018)

quartiers de la Capitale, soit à peu près 250 000 personnes. Non seulement la collecte, le triage et le recyclage des déchets permettent la création d'emploi, mais les quartiers deviennent actuellement plus propres, plus sains et les maladies sont de plus en plus rares. Dans l'évolution du projet, il s'agit après l'assainissement de la ville d'assurer la sécurité des lieux, de faciliter l'accès aux soins. Mais ces derniers peinent à voir le jour jusqu'à présent, le projet semble en sans action.

Le traitement des déchets s'agit d'un investissement financièrement couteux mais c'est une solution efficiente sur long terme. Alors l'administration doit donner des subventions pour inciter et encourager les entreprises d'entrer dans cette activité de traitement de déchets.

## 2. Des suggestions face aux problèmes de transport

Les routes ont atteint leur point de saturation et n'arrivent plus à absorber le flux d'une circulation prisonnière de rues qui datent de la colonisation. Antananarivo a besoin de nouvelles artères.

Il est nécessaire d'étendre des parcs automobiles.

En 2015, « l'opération cent jours » a été initiée dans le cadre du programme « Rapid résulte initiative » afin de désengorger les sorties de la ville d'Antananarivo. Cela n'est qu'une solution à court terme.

La mise en place des bretelles, boucles, et autres conceptions routières sophistiquées est possible. Mais elle nécessite de construire de nouvelles voies et d'élargir celles existantes, et finalement de raser des maisons. Par conséquent, un tel projet va inévitablement susciter une forte levée de boucliers venant des propriétaires concernés.

D'ailleurs, ces bouchons ne sont que la partie visible, la conséquence de l'absence de politiques nationales d'urbanisme. Et c'est par là qu'il faut commencer, réfléchir à un plan d'urbanisme efficace et adapté à la capitale.

En attendant la concrétisation de plans d'urbanisation ou la construction de nouvelles artères, des solutions relevant parfois du simple bon sens peuvent être trouvées pour éviter les embouteillages : on renforce les mesures qu'ils prennent à la CUA (fourrière et amendes pour les parkings sauvages, voitures sur calés)

En outre, il est aussi envisageable de :

- ❖ Limiter les véhicules et alterner la circulation comme cela se pratique en France
- ❖ Taxer chaque véhicule qui entre au centre-ville comme l'a décrété la ville de Londres
- ❖ Ne plus accepter de nouvelles immatriculations comme l'a décidé Singapour

### 3. Les suggestions face à l'inondation

En fait, le problème de protection contre les inondations à Antananarivo ne peut être résolu que par une solution simultanée des problèmes suivants :

1. Amélioration des digues protégeant la plaine ;
2. Retenue et évacuation des eaux de pluie tombant sur les collines et la plaine ;
3. Evacuation des eaux usées de la ville et de la plaine ;
4. Régulation et gestion des eaux de rivière utilisées pour l'irrigation dans la plaine ;
5. Reforestation et conservation des sols sur le bassin versant de l'Ikopa.
6. Maîtriser l'expansion de construction illégale

Il sera très difficile d'empêcher complètement l'inondation et que la protection de la plaine d'Antananarivo demandera de très gros moyens matériels et financiers.

Or, le PIAA ou Programme Intégré d'Assainissement d'Antananarivo est un projet qui vise l'amélioration de la situation par rapport à ces inondations en effectuant des études précises permettant d'identifier et de réaliser les investissements prioritaires. Ce programme est financé par l'Agence Française de Développement (AFD) le premier pas vers la résolution de ce problème est l'étude approfondie des causes et des enjeux. Etant donné que le programme ne prend en charge que les investissements majeurs, il ne s'occupera généralement que de la réhabilitation d'infrastructures telles que les grands canaux d'évacuation. En parallèle, le gouvernement devra maîtriser l'expansion des constructions illégales ou autres comportements de la population qui pourraient aggraver le problème. Sachant que c'est un problème qui date, pour être aussi efficace que possible, le PIAA s'étend sur 15 ans et a mobilisé 9 millions d'euros dans un premier temps puis envisage de mobiliser 11 autres millions par la suite. Toutefois, quel que soit l'effort mis dans un projet, le développement commence toujours par un changement de la mentalité.

#### 4. Plan d'urbanisme et exode urbain

Comptant 2,7 millions d'habitants en 2014, Antananarivo affiche une forte pression démographique avec une moyenne annuelle de 3,6%<sup>22</sup>, la troisième la plus élevée en Afrique. Le grand centre urbain est déjà saturé. Le développement d'infrastructures a été délaissé pour une expansion urbaine rapide.

Chaque année, la capitale accueille environ 200.000 nouveaux venus alors que la ville affiche une saturation en matière de zone constructible et habitable.

Les conséquences sont nombreuses : un taux de bidonvilisation de plus de 90 %<sup>23</sup>, des taux de constructions illicites et illégales de plus de 80 %, l'exiguïté de l'espace habité pouvant atteindre 10 m<sup>2</sup> dans les bas – quartiers, la squatterisation de la propriété privée ainsi que la construction et l'occupation anarchique du domaine public (emprise des routes, voies ferrées, cours d'eau, et canaux d'évacuation), la prolifération du secteur informel

Or, afin de décongestionner le centre-ville et d'orienter les actions d'aménagement territorial vers un rééquilibrage de l'agglomération et un développement harmonieux de cette dernière, diverses stratégies ont été élaborées au début des années 2000 et notamment le Plan d'Urbanisme Directeur (PUDi) du Grand Antananarivo, adopté le 11 août 2006 par décret du Conseil du Gouvernement. Ce PUDi préconise notamment l'implantation des futures populations issues des croissances naturelles et migratoires de l'agglomération dans certaines zones périphériques. Le programme de Pudi est inachevé à l'expiration de la date de 2015.

En revanche, le nouveau PUDI a été relancé pour Antananarivo concerne ainsi la CUA et ses communes périphériques. Le plan prévoit entre autres la mise en place de nouveaux pôles de développement comme :

- Option d'urbanisation verticale
- Aménagement de la plaine de Betsimitatatra
- Extension du By-pass en 4 voies
- Connexion des zones industrielles aux routes nationales

---

<sup>22</sup> INSTAT

<sup>23</sup> [www.matin.mg](http://www.matin.mg) (10 janvier 2018)

### Exode urbain

Il consiste à organiser la migration des habitants de la ville vers des espaces ruraux préalablement identifiés et viabilisés. Le principal objectif est de réduire la surpopulation urbaine et le taux de pauvreté en donnant la possibilité aux ménages d'accéder à des logements décents et à des parcelles agricoles de taille viable.

Pour pouvoir accueillir les ménages immigrants, la disponibilité de terrains cultivables de vastes superficies est essentielle. En absence d'aménagements destinés à cet effet, l'identification des zones de migration passe par des étapes de prospection dans différentes zones afin de trouver les parcelles adéquates au projet.

.

La deuxième partie nous a permis d'analyser les problèmes entravés par la Commune Urbaine d'Antananarivo. On a vu en premier lieu que le financement reste insuffisant. Cela est lié d'un côté par l'Etat et d'autre côté par les contribuables. La centralisation fiscale est plus accentuée à Madagascar. De plus, les subventions ne sont pas assez pour financer la Commune. Et, les fraudes, les corruptions et les détournements de fonds sont des causes principales de cette insuffisance de budget. Des recommandations d'ordre financier sont alors proposées telle la réduction des impôts d'Etat, amélioration de contrôle, application des sanctions lourdes et création d'emploi pour les commerçants dans le secteur informel.

En second lieu, on a traité les difficultés socio-économiques dont souffre la population locale. La population vit dans la pollution, les embouteillages et les inondations. Différents facteurs sont les causes de ses problèmes. Comme les communes a pour but de répondre aux besoins locaux, elle ne peut pas échapper à résoudre ses problèmes. Les ordures peuvent être valorisées en les transformant en compost. Pour le transport, il faut réfléchir à un plan d'urbanisme efficace et adapté à la capitale. Face aux problèmes d'inondation lors de la saison de pluie, elles ne peuvent être résolues que par une solution simultanée en demandant de très gros moyens matériels et financiers notamment un fort investissement.

Comme l'accroissement rapide de la population urbaine est la cause principale de ses problèmes, l'exode urbain est considéré comme un moyen d'y échapper.

## CONCLUSION

Bref, la décentralisation, en matière d'organisation administrative et de gestion du territoire se traduit par un transfert d'un certain nombre de compétence administrative, financière et de gestion à des collectivités territoriales. Cette décentralisation se superpose à la déconcentration.

Il convient de rappeler notre thème : « Le financement des collectivités territoriales décentralisées : la gestion budgétaire de la Commune ». Nous avons parlé dans un premier temps de la présentation générale de la Commune pour connaître les généralités de la commune et la commune à travers son budget. La CUA est régie par un statut particulier qui contient ses règles de fonctionnement. Son principal rôle est de veiller aux biens de la population locale. Elle dispose de plusieurs ressources telles que les recettes fiscales, les recettes non fiscales et les différents transferts pour son fonctionnement. À propos du processus budgétaire, elle respecte les idées de base comme les différents principes du budget, le principe de comptabilité publique et les phases d'élaboration du budget. La dépense de la Commune comprend les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Dans l'étape suivante, nous avons procédé à l'approche analytique du budget de la commune à travers l'amélioration du financement de la Commune et l'examen des problèmes majeurs de la ville notamment les difficultés socio-économiques. Comme la Ville renferme une part de population importante, elle exige une ressource très puissante pour sa gestion et pour résoudre les difficultés socio-économiques que vivent les habitants. En général, tout cela exige la volonté de l'Administration que ce soit l'Etat ou la Commune.

Les différents projets d'investissement venant des partenariats, des ONG sont loin d'être suffisants, aussi devons-nous avoir besoin des initiatives locales pour améliorer les recettes fiscales et pour augmenter par conséquent la part des dépenses d'investissement. Et, qu'en est-il du développement engendré par les services déconcentrés ?

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **OUVRAGES**

- Gévart P., Comprendre les enjeux de la décentralisation, l'Etudiant, 2006
- Klein J. et Champagne C., Initiatives locales et lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Presses de l'Université du Québec, 2011
- Leprêtre P., les collectivités territoriales : tout ce qu'il faut savoir et comprendre, Gualino, 2016
- Mouzet P., L'essentiel des finances locales, Gualino, 2017
- Ragainé A., L'essentiel du management des collectivités territoriales, Gualino, 2013
- Raulet Ch. et Ch. , Comptabilité Analytique, Tome 2, Edition DUNOD 1994

### **LOIS ET REGLEMENTS**

- LOI n° 2015 - 011 portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar
- Loi N° 94.007 du 26 Avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- Loi N° 94.008 du 26 Avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités Territoriales Décentralisées ;
- Loi N°95-005 du 21 juin 1995 relatives aux budgets des Collectivités Territoriales Décentralisées

### **WEBOGRAPHIE**

- [www.supportannuaire.mg](http://www.supportannuaire.mg) (13 décembre 2017)
- [www.economie.gov.mg](http://www.economie.gov.mg) (13 décembre 2017)
- [www.matin.mg](http://www.matin.mg) (10 janvier 2018)
- [www.madagate.org/politique-madagascar](http://www.madagate.org/politique-madagascar) (10 janvier 2018)
- [www.wikipedia.org/wiki/politique-fiscale](http://www.wikipedia.org/wiki/politique-fiscale) (10 janvier 2018)
- [www.midi.madagasikara](http://www.midi.madagasikara) (15 janvier 2018)
- [fr.wikiversity.org](http://fr.wikiversity.org) (17 janvier 2018)

## **AUTRES SOURCES D'INFORMATION**

- Code général des impôts
- INSTAT
- La référence du droit en ligne
- Leçon sur la Décentralisation L3
- PDF : Les transports au sein de la CUA (Rafalimanana)
- Rapport PEFA sur les performances
- Elaboration de l'état de lieux de la fiscalité local à Madagascar (juillet 2016)

# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	i
LISTE DES ABREVIATIONS.....	ii
LISTE DES TABLEAUX.....	iii
LISTE DES ANNEXES.....	iv
SOMMAIRE.....	v
INTRODUCTION.....	1
PARTIE I : GENERALITES SUR LA COMMUNE.....	3
CHAPITRE I : LA PRESENTATION DE LA CUA.....	4
Section 1 : L’historique et la description de la CUA.....	4
1. L’historique.....	4
2. La description de la CUA .....	5
3. Les partenariats de la CUA .....	7
Section 2 : Les règles de fonctionnement de la commune.....	7
1. Missions et attributions de la commune.....	7
2. Organisation de la Commune.....	9
Section 3 : L’autonomie financière et administrative	
de la Commune .....	11
1. L’autonomie financière .....	11
2. L’autonomie administrative .....	12
CHAPITRE II : LA COMMUNE A TRAVERS SON BUDGET .....	14
Section 1 : Les mécanismes de financement .....	14
1. Les ressources fiscales de la Commune.....	14

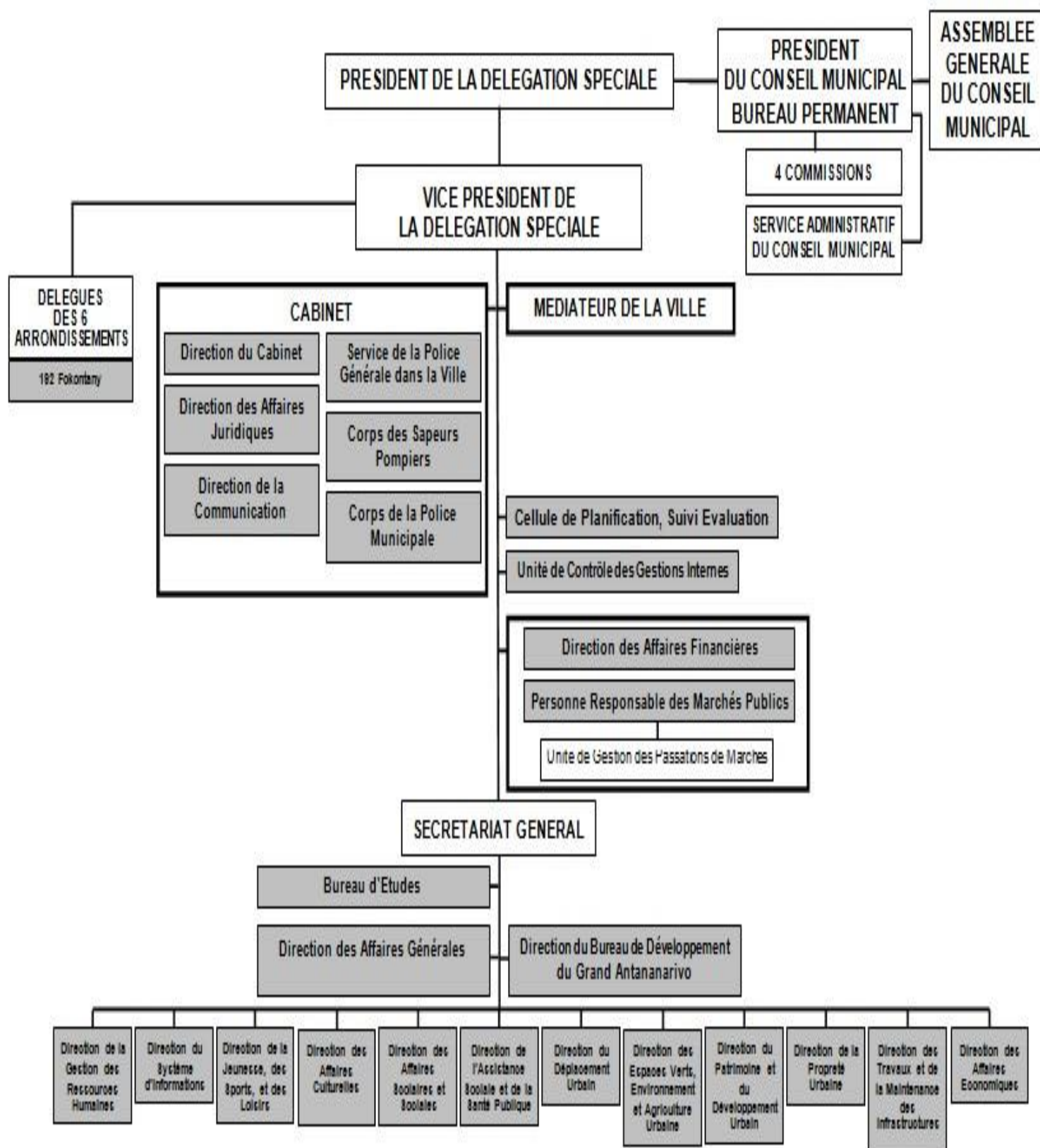
2. Les ressources non fiscales de la Commune .....	16
Section 2 : L'approche sur le plan budgétaire .....	18
1. Document budgétaire .....	19
2. Définition et principe du budget communal .....	20
3. La processus d'élaboration du budget.....	23
4. La comptabilité publique .....	25
Section 3 : La mise en œuvre du budget de la Commune .....	26
1. Les dépenses de fonctionnement .....	26
2. Les dépenses d'investissement .....	27
PARTIE II : APPROCHE ANALYTIQUE DU BUDGET DE LA COMMUNE.....	31
CHAPITRE III : AMELIORATION DU FINANCEMENT DE LA COMMUNE.....	32
Section 1 : Le manque de financement .....	32
1. Problèmes de financements liés à l'Etat .....	32
2. Problèmes au niveau des contribuables .....	33
3. La faiblesse des moyens au niveau de la Commune.....	34
4. Détournements de fonds ou de projets.....	35
5. Prédominance du secteur informel.....	36
Section 2 : Des recommandations d'ordre financier.....	37
1. Les recommandations liées à l'Etat .....	37
2. Les recommandations liées aux contribuables.....	37

3. Aides aux personnes situées dans le secteur informel	
pour se formaliser .....	38
4. La lutte contre la corruption .....	38
6. Formation des contribuables sur le système fiscal .....	40
CHAPITRE IV : TRAITEMENT DES PROBLEMES MAJEURS	
RESISTANT A ANTANANARIVO .....	40
Section 1 : Les difficultés socio-économiques .....	41
1. Problèmes liés aux ordures .....	41
2. Problèmes liés au transport .....	43
3. Problèmes liés à l'inondation.....	44
Section 2 : Que faire face aux problèmes socio-économiques	
de la ville.....	45
1. Les solutions pour lutter contre la pollution : valorisation des	
ordures.....	45
2. Les suggestions face aux problèmes de transport.....	46
3. Les suggestions face aux problèmes d'inondation.....	47
4. Plan d'urbanisme et exode urbain.....	48
CONCLUSION .....	51
BIBLIOGRAPHIE .....	52
ANNEXES .....	vi

# ANNEXES

## ANNEXE 1

Organigramme de la CUA :



## ANNEXE 2

*Tableau 1 : Les subventions prévues et reçues par la CUA en millions d'Ariary*

	<b>2014</b>		<b>2015</b>		<b>2016</b>	
<b>TYPES SUB.</b>	<b>Prévues</b>	<b>Obtenues</b>	<b>Prévues</b>	<b>Obtenues</b>	<b>Prévues</b>	<b>Obtenues</b>
<i>EPP</i>	200		200		200	
<i>CSB</i>	200		200	20	200	20
<i>Etat civil</i>	70		70		70	
<i>Dot fonctionnement</i>	1 976	103	1 906	472	906	
<i>Subvention d'Etat</i>				18		
<i>Dot complémentaire</i>		1 000		1 000		
<i>Hôtel de ville</i>	4 000	2 000	4 000		2 000	4 400
	6 446	<b>3 103</b>	6 376	<b>1 510</b>	3 376	<b>4 420</b>
		48%		24%		131%

### ANNEXE 3

**Tableau 2** : Ecart entre les dépenses primaires réelles & les dépenses primaires prévues aux budgets initiaux (de fonctionnement et d'équipements)

<b>Année</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Budgets initiaux</b>	<b>Réalisations</b>	<b>Taux de réalisation</b>	<b>Ecart valeur absolue %</b>
<b>2014</b>	Dépenses de fonctionnement	25 942 876,00	16 639 966,00	64,10	35,90
	Dépenses d'équipement (hors dépenses sur prêts et dons externes)	6 573 000,00	5 682 366,00	86,45	13,55
	<b>Total</b>	<b>32 515 876,00</b>	<b>22 322 332,00</b>	<b>68,65</b>	<b>31,35</b>
<b>2015</b>	Dépenses de fonctionnement	27 648 869,00	14 855 609,00	53,73	46,27
	Dépenses d'équipement (hors dépenses sur prêts et dons externes)	6 961 910,00	305 014,00	4,38	95,62
	<b>Total</b>	<b>34 610 779,00</b>	<b>15 160 623,00</b>	<b>43,80</b>	<b>56,20</b>
<b>2016</b>	Dépenses de fonctionnement	26 748 769,00	16 900 652,00	63.18	36.82
	Dépenses d'équipement (hors dépenses sur prêts et dons externes)	6 173 030,00	2 550 996,00	41.32	58.68
	<b>Total</b>	<b>32 921 799,00</b>	<b>19 451 648,00</b>	<b>59,08</b>	<b>40,92</b>

## ANNEXE 4

*Tableau 3 : Niveau d'impact de la performance de la gestion des finances publiques sur les trois objectifs budgétaires*

	<b>Discipline budgétaire</b>	<b>Allocation stratégique des ressources</b>	<b>Prestation efficace des services publics</b>
<b>Crédibilité du budget</b>	<i>De trop faibles taux de réalisation des recettes et des dépenses mettent à mal le réalisme du budget. Les catégories d'arriérés de paiement sont nombreuses.</i>	<i>La composition des dépenses s'est écartée grandement du budget initial, ce qui ne présente pas une allocation stratégique des ressources.</i>	<i>Une diminution des crédits budgétaires réellement alloués peut diminuer grandement certaines activités effectuées par la CUA.</i>
<b>Exhaustivité et transparence</b>	<i>La classification économique et la classification administrative sont utilisées par la CUA pour la présentation du budget. Les informations utiles telles que les hypothèses macro-économiques ne sont pas fournies dans le budget. L'inexistence d'opération extrabudgétaire est un signe de discipline budgétaire.</i>	<i>La non-utilisation de la classification fonctionnelle ne permet pas à la commune de procéder à une allocation rationnelle des ressources suivant les différents objectifs socioéconomiques assignés.</i>	<i>Le fait de ne pas mettre en cohérence les ressources avec les objectifs de la CUA peut entraîner des sous-financements de services publics essentiels tout en sur-finançant d'autres. La priorisation des dépenses n'est pas effectuée suivant les fonctions devant être assumées par la commune.</i>

<p><b>Budgétisation fondée sur des politiques nationales</b></p>	<p>La discipline budgétaire peut être atteinte à travers l'adoption par la commune de calendrier budgétaire bien défini et par l'utilisation de circulaire. Cependant, l'inexistence de plafonds dans la circulaire ne permet pas de discipliner et de responsabiliser les différents départements quant à leurs places dans la santé financière de la commune. Le non-respect des calendriers entrave également la discipline budgétaire.</p>	<p>Les budgets de la commune ne sont pas basés sur des perspectives pluriannuelles et sont à cet effet mal connecté aux programmes pluriannuels tels que le plan de développement communal.</p>	<p>L'inexistence de perspective pluriannuelle ne permet pas de cerner les efforts continus entrepris au fur des années pour l'atteinte des objectifs socioéconomiques. Cela ne permet pas non plus de faire le point sur les efforts restant à effectuer ainsi que les ressources nécessaires.</p>
<p><b>Prévisibilité contrôle l'exécution budgétaire</b></p>	<p>La CUA n'effectue pas de prévision de trésorerie, ce qui peut entraîner de problème de liquidité. Le respect des cadres réglementaires en matière d'aménagements budgétaires est un signe de discipline budgétaire. Cette discipline budgétaire est confortée par l'existence de mécanisme bien définie en matière d'engagement des dépenses néanmoins l'inexistence de prévision de trésorerie ne permet pas d'assigner des objectifs précis aux départements générateurs de revenus afin de les responsabiliser. Chaque trimestre, des rapports d'exécution budgétaire sont établis. Un compte administratif est élaboré par la commune sur la base du Plan comptable des opérations publiques 2006 cohérent avec les normes IPSAS.</p>	<p>L'allocation stratégique des ressources peut être compromise à travers l'inexistence de plan de trésorerie car les autorisations d'engagement ne sont pas effectuées suivant les fonds potentiellement disponibles chaque mois</p>	<p>La CUA observe et respecte scrupuleusement le cadre réglementaire sur les marchés publics. Ceci peut contribuer à assurer sur l'efficacité dans la prestation des services publics. Néanmoins, la gestion non anticipée des engagements, faute de plan budgétaire, peut contraindre les dirigeants à rejeter des dépenses nécessaires pour certains services publics. Le système de contrôle en place permet d'éviter tous détournements de ressources.</p>

<p><b>Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers</b></p>		<p><i>L'existence de rapport trimestriel d'exécution budgétaire constitue un bon point pour suivre d'une manière continue l'allocation de ressources, néanmoins la classification budgétaire adoptée ne permet pas de pousser cette analyse.</i></p>	<p><i>Les dotations données par la commune aux écoles primaires et aux services de santé sont enregistrées et suivies à travers des rapports trimestriels. Les efforts de la commune pour soutenir ces deux types de services publics peuvent être bien appréciés.</i></p>
<p><b>Surveillance et Vérification externe</b></p>	<p><i>La vérification effectuée par le tribunal financier se limite seulement sur le compte de gestion. Ce qui ne permet pas à la commune de recevoir des recommandations afin d'améliorer ces pratiques budgétaires.</i></p>	<p><i>Le non-contrôle des actes budgétaires par le tribunal financier ne permet pas à la CUA d'avoir des remarques pour améliorer leurs allocations de ressources.</i></p>	<p><i>L'inexistence de contrôle externe ne permet pas de responsabiliser les gestionnaires, ce qui peut avoir des impacts sur la délivrance des services publics.</i></p>

## **ANNEXE 5**

LOI n° 2015 – 011

Portant statut particulier d’Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar

### **Section 5**

#### **Du budget et des ressources**

Art. 33– La gestion budgétaire et financière de la Commune Urbaine d’Antananarivo suit les règles de la Comptabilité publique.

Art. 34– Nonobstant les dispositions du Titre V Chapitre II de la loi modifiée n° 2014-020 du 27 septembre 2014, la Commune Urbaine d’Antananarivo bénéficie d’une subvention spéciale proportionnelle à ses attributions spécifiques et à ses besoins, fixée par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition conjointe du Ministre chargé de la Décentralisation et du Ministre chargé des Finances et du Budget après consultation du Maire.

**NOM :** FELANIAINA  
**PRENOM :** Rinah  
**THEME :** « Le financement des collectivités territoriales décentralisées :  
la gestion budgétaire de la Commune »  
**Nombre de pages :** 52  
**Nombre de tableaux :** 04  
**Nombre d'annexes :** 05

### **RESUME ANALYTIQUE**

A travers la décentralisation, les communes constituent les collectivités territoriales de base et apparaissent comme étant plus proche de la population. En effet, le développement d'un pays y commence. L'Etat leur transfère des pouvoirs tels la compétence financière afin de satisfaire leurs besoins. D'une part, la commune collecte des impôts et d'autre part elle reçoit des transferts venant de l'Etat ou des partenariats. A propos du processus budgétaire, elle suit divers principes. La mise en œuvre de son budget est caractérisée par les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. C'est à travers les sources de financement que la commune peut bien fonctionner et répondre aux besoins de population locale. Par contre, les ressources restent insuffisantes. Il est nécessaire d'améliorer la gestion budgétaire par différents niveaux notamment l'amélioration des recettes. Malgré les différents projets d'investissement de la CUA, des problèmes ne cessent de s'aggraver. Les difficultés économiques ont besoin de solutions à long terme et cela exige la collaboration entre l'Etat et les communes.

**Mots clés** : collectivité territoriale décentralisée, commune, développement, transfert de compétence, financement, budget.

**Encadreur :** Madame Lalao RAJAOSON

**Adresse de l'Auteur :** CU Ambohipo bloc 41