



Elaboration de l'état des lieux de la fiscalité locale à Madagascar

Rapport intermédiaire

Ambre Associates

Juillet 2016



Résumé exécutif

La décentralisation est inscrite dans la constitution de Madagascar mais n'est pas réellement effective

La décentralisation est au cœur même de la constitution de Madagascar qui stipule que "*la République de Madagascar est un État reposant sur un système de collectivités territoriales décentralisées*". Un ensemble de textes législatifs et réglementaires a été établi en 2014 et 2015 pour clarifier les compétences et divers dispositifs organisationnels et opérationnels relatifs aux CTD.

Plusieurs engagements de l'Etat sont spécifiés dans ces textes, notamment sur la réforme institutionnelle ainsi que les transferts des ressources matérielles et financières en faveur des CTD. Cependant, la réalisation de ces engagements se fera dans des délais qui seront fixés par des nouveaux textes restants à élaborer ou conditionnée par les capacités des CTD sans qu'on sache exactement les critères pour cette évaluation.

Les compétences attribuées aux Communes sont claires mais avec quelques risques de conflit de responsabilité

La déconcentration a été développée par des textes législatifs pour accompagner la décentralisation. Un accent est mis sur le rôle d'appui conseil attribué aux Représentants de l'Etat en sus du contrôle de légalité. Les services techniques déconcentrés dans les régions sont cependant en manque d'effectif et de moyens financiers pour assurer effectivement cet appui et accompagnement des CTD.

Les CTD sont des organismes dotés de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et financière. Cependant, leurs actes ne sont exécutoires qu'après notification obligatoire du Représentant de l'Etat. Et le budget requiert un avis préalable du contrôle financier.

L'obligation pour le Représentant de l'Etat d'appliquer la politique générale de l'Etat dans le cadre de son ressort territorial pourrait empiéter le domaine de compétence des CTD. Pour le cas particulier des Communes, une ambiguïté reste sur le domaine de l'ordre, la sécurité publique et la protection civile qui relèvent également du Représentant de l'Etat.

Au niveau même des CTD, le mode d'élection des conseils ainsi que l'interprétation du pouvoir de contrôle de l'organe délibérant créent un souci réel dans la relation entre le conseil et l'exécutif. Le Maire est aujourd'hui très souvent bloqué et perd du temps à gérer la relation avec le Conseil au lieu de se consacrer à la gestion et au développement de la Commune.

Les ressources prévues pour les Communes sont multiples mais restent peu exploitées et avec un niveau de recouvrement faible

Les Communes n'exploitent pas suffisamment les possibilités de la quarantaine de ressources propres possibles par méconnaissance ou faute d'informations et/ou de moyens de mise en œuvre. Dans les faits, elles tablent leurs ressources sur un nombre minime de nature de recettes selon leur spécificité. Les Communes minières se limitent aux ristournes minières, les zones urbaines et périurbaines sur les impôts fonciers sur les propriétés bâties et les revenus des domaines. L'impôt synthétique offre un grand potentiel mais souffre d'une image d'opacité

et de complication de recouvrement. Pour toutes ces recettes, le taux de recouvrement reste faible.

Sur la base d'un échantillon de 25 Communes étudiées en 2013, le recouvrement s'élève à 56%, mais avec un taux plus faible en zone urbaine (45% pour les CU1 contre 60% pour les CR2). Par rapport à ces recettes recouvrées, 80% concerne le fonctionnement et 20% seulement pour l'investissement. Pour les CU1, plus de 95% des recettes recouvrées concernent le fonctionnement.

Les Communes font face à l'incivisme fiscal favorisé par la faible redevabilité des structures étatiques et le non-respect de l'Etat et des biens publics en général. Ceci est accentué par le discours souvent tenu par les acteurs politiques argumentant sur le non-paiement des impôts pour se faire élire. Les cas de refus catégorique de paiement par des grands redevables sont également souvent cités par les Communes.

Ce faible niveau des recettes ne permet pas de faire des investissements ni prendre en charge les dépenses récurrentes. La situation est aggravée pour la majorité des Communes rurales dont beaucoup ont été créées sans avoir la capacité de viabilité financière comme indiqué dans les textes.

Les Communes ne sont pas aptes à assurer la totalité des services publics qui leur sont affectés

De manière générale, hormis pour les services d'Etat-civil, les Communes ne sont pas aptes à assurer les services publics pour les citoyens comme définis dans leur domaine de compétence.

Elles dépendent encore en grande partie des subventions de l'Etat central pour les investissements. Or, les subventions se situent à un niveau relativement faible. Pour 2015, l'ensemble des subventions (fonctionnement, CSB, état-civil, exceptionnel) représentait 21,9 milliards d'ariary soit environ 0,47% du budget de l'Etat. Les subventions du FDL étaient relativement minimales au cours de ces dernières années (90 millions ariary en 2014 et 185 millions ariary en 2015).

D'autres acteurs tels que les coopérations décentralisées ou les Partenaires techniques et financiers (PTF) apportent également leurs appuis. Mais ceci réduit la redevabilité, l'appropriation et la participation citoyenne.

En faisant une extrapolation sur la base de l'échantillon actuellement disponible, on peut estimer le volume financier global des budgets de toutes les Communes entre 150 à 250 milliards d'ariary soit environ 0,6% à 0,9% du PIB.

L'extension de l'assiette fiscale et l'amélioration notable des ressources sont possibles mais requièrent des moyens et des appuis aux Communes

Cependant, en exploitant les potentialités offertes par la fiscalité locale, notamment les recettes à large assiette, les Communes pourront améliorer notablement leurs ressources. L'impôt foncier présente le potentiel le plus important. Son amélioration fait d'ailleurs partie du plan stratégique quinquennal de la DGI.

Le tableau suivant donne à titre illustratif et de manière très théorique les potentiels fiscaux pour quelques ressources.

Ressource	Base	Potentiel
IFT	40 millions Ha terres arables (BM) taxées à 10.000 Ar / ha	400 milliards ariary
IFPB	4 millions de maisons taxées à 5.000 Ar / maison (estimation basée sur EPM)	20 milliards ariary
Ristournes	4,35 millions de tonnes de céréales (FAO, 2014) taxées à 10 ar / kg ¹	43 milliards ariary
IS	2,6 millions d'assujetés (population active non pauve) taxés au minimum de 16.000 Ar	41,6 milliards ariary

Ce sont des simples estimations mais il est intéressant de voir que l'IFT pourrait par exemple apporter plus de 20x le montant des subventions de 2015 et l'IFPB au moins autant que l'IS.

Les Communes disposent également de marge de manoeuvre considérable en exploitant de manière raisonnable mais systématique les ristournes (agriculture, élevage, pêche, extraction de carrières, etc.) ainsi que les revenus du patrimoine (marchés, etc.).

L'identification de ces potentialités des régions constitue une première activité majeure pour les structures locales de concertation.

Une amélioration de certaines règles relatives à la décentralisation favoriserait notablement la situation des Communes

La modification de divers dispositifs apporterait des améliorations notables de la situation des Communes. Le changement des modalités de l'élection des membres du Conseil permettrait d'éviter les blocages de l'exécutif. La mise en œuvre d'une subvention systématique mais proportionnelle à des charges de la Commune² et non plus forfaitaire pour les charges transférées³ serait plus équitable. Elle évite par ailleurs l'incitation à la création de Communes non viables.

L'ambition budgétaire de la Commune ne devrait pas être limitée par une estimation basée sur les réalisations des 3 dernières années. Ceci doit cependant être accompagnée par un nouvel outil de contrôle obligatoire des dépenses comme un tableau de régulation et de priorisation des dépenses maîtrisé par le Comptable et le Représentant de l'Etat.

L'existence d'un guide pour les futurs maires et acteurs politiques à la base, insistant sur la responsabilité et les défis du développement local est utile.

L'Etat gagnerait à envoyer un signal fort en faveur de la décentralisation

L'augmentation du seuil de l'IS entre 50.000.000 Ar à 100.000.000 Ar va ramener dans l'assiette fiscale des Communes des acteurs implantés localement (grossiste, transporteur, etc.).

Tranche	<= 50.000.000	de 50.000.000 ar à 100.000.000 Ar	Total 2015
Montant IR	18 954 976 749	3 167 178 898	287 520 176 775

¹ Exemple de tarif appliqué par des Communes du Boeny

² Taille de la Commune ou population par exemple

³ Fonctionnement, état-civil, CSB, EPP

%	6,59%	7,69%	100,00%
---	-------	-------	---------

(source DGI)

Un seuil de l'IS à 100.000.000 Ar rapporterait 22 milliards de plus aux CTD. Outre cela, le reversement d'une part minimale l'IR au fonds de péréquation permettrait d'éviter la tendance des Communes à sous-évaluer le chiffre d'affaires des opérateurs en cas de recensement pour garder l'impôt au niveau local. Ceci améliorera notablement les ressources globales.

A titre illustratif, le reversement de 5% des IR des entreprises ayant un chiffre d'affaire inférieur à 2.000.000.000 Ar va amputer 1,2 milliards d'ariary au budget de l'Etat. Mais il permettra désormais aux centres fiscaux déconcentrés de confirmer aux CTD qu'il y a désormais un impact financier local des entreprises.

Il est également proposé d'effectuer auprès de la Commune les déclarations des impôts qui sont à leur bénéfice de manière à mieux les motiver dans les actions de sensibilisation et de recouvrement. Il est cependant recommandé de confier actuellement le recouvrement effectif des ressources à un agent de l'Etat.

Une réflexion de fonds sur une politique générale écologique serait également utile pour compenser en partie les éventuels impacts négatifs flagrants de l'implantation locale de grandes entreprises.

Appuyer les Communes dans le recouvrement des recettes à fort potentiel

Plusieurs appuis sont actuellement nécessaires pour aider les Communes. Le recensement et l'appui au recouvrement des impôts fonciers constituent une priorité. Ils pourraient être fait sous forme d'opération pilote au niveau des grandes villes qui sera progressivement généralisée par la suite.

Afin de satisfaire les besoins urgents des Communes en imprimés et autres documents officiels, il est indispensable d'autoriser à titre exceptionnel l'appel à une imprimerie autre que l'imprimerie nationale et d'aider financièrement les Communes sur cet aspect.

La mise en place d'une structure (ou équipe) centrale des Communes dans la poursuite des récalcitrants va également aider notablement les Communes.

Lancer une action de communication de masse et identifier des mesures de redevabilité significative

Une action de sensibilisation de masse en faveur de l'incitation au civisme fiscal est requise dans tout Madagascar. Ceci demande un accompagnement fort des Communes. Tout le monde s'accorde cependant à dire que le paiement des impôts ne se fera sans un minimum de redevabilité. Il faudrait ainsi inciter les Communes à trouver des idées novatrices de redevabilité, même minimales.

Il est ainsi proposé d'obliger les Communes, conformément aux textes, - quelle que soit leur situation financière - à effectuer des actions d'investissements (comprenant les entretiens d'infrastructures) comme des dépenses obligatoires à hauteur de 15% de leur budget. Ceci s'accompagne de nouvelles mesures pour la motivation des agents.

Afin d'assainir durablement la situation des Communes, il faudrait interdire l'incitation au non-paiement de l'impôt et engager la responsabilité des élus locaux dans la collecte des ressources locales.

Ramener au Trésor la gestion des comptes des CR2 mais voir des modalités flexibles pour leur gestion

La gestion des Communes demande des mesures adéquates combinant la rigueur - avec une gestion obligatoire des comptes de trésorerie par le Trésor - et la simplification des procédures. Ceci pourrait se traduire par l'utilisation de compte de dépôt au Trésor ainsi qu'une simplification des opérations budgétaires⁴.

L'utilisation de nouvelles technologies et le partenariat public-privé sont des pistes intéressantes pour améliorer la situation des Communes. Elles doivent être évaluées et vulgarisées progressivement si probant.

Une mesure visant à la fois en une meilleure appréciation et sécurisation du patrimoine tout en valorisant les efforts locaux consiste à inclure dans le budget et dans la comptabilité de la Commune les contributions tant monétaires que non monétaires.

Standardiser les outils au niveau des Communes et créer un écosystème favorable au niveau du secteur privé

Toutes ces mesures resteront cependant infructueuses sans l'assainissement de la situation des Communes qui font aujourd'hui - dans sa grande majorité - face à des problèmes de charges de fonctionnement notamment de salaire. La vulgarisation et l'application stricte des référentiels des métiers et des standards organisationnels s'imposent y compris par des mesures de déflatage de personnel. Au delà de la gestion politique il faudrait envisager des mesures techniques et/ou financière de compensation pour éviter que la situation dégénère.

Il s'impose également la mise en œuvre d'un système d'information de gestion informatisée réellement adapté aux fonctions assurées par les Communes et interfacé avec les systèmes étatiques⁵. Ce système accompagné des procédures en cours d'élaboration deviendra des standards pour toutes les Communes.

La vulgarisation par l'INDDL de l'ensemble de ces procédures et système à des opérateurs privés locaux est souhaitée. Ceci va créer un écosystème autour des systèmes de gestion communaux et offrir des alternatives locales au recrutement interne.

Favoriser le développement local par des mesures incitatives au niveau des marchés publics et de la gestion interne

La création d'un cercle vertueux au niveau local passe par une augmentation des marchés locaux attribués à des opérateurs formels installés dans la Commune. L'utilisation de préférence locale sous réserve de compétence et de coût raisonnable peut être systématisée pour les marchés publics locaux.

⁴ Le Trésor public est actuellement en cours d'élaboration de textes visant cette simplification

⁵ Une étude financée par le PGDI en 2013 sur le système d'information communal a déjà défini les besoins et élaboré les grandes lignes des cahiers des charges

Cette mesure peut être accompagnée par une incitation des opérateurs à investir dans les zones reculées du pays.

La prise en compte de la motivation des acteurs conclue toutes ces mesures. Elle pourra se faire par une contribution obligatoire par les marchés publics locaux sous forme de pourcentage à restituer à un fonds de la Commune. Cette contribution sera accompagnée de mesure de performance stricte des agents des Communes.

Sommaire

- 1 [Introduction](#)
- 2 [La décentralisation à Madagascar](#)
 - 2.1 [Une constitution basée sur la décentralisation](#)
 - 2.2 [L'organisation territoriale et administrative](#)
 - 2.3 [Les compétences dévolues aux Communes](#)
 - 2.4 [La stratégie nationale de développement local](#)
- 3 [La fiscalité locale et les revenus des Communes](#)
 - 3.1 [Le cadre juridique régissant la fiscalité locale](#)
 - 3.2 [Les types de ressources des Communes](#)
 - 3.3 [Les procédures de recouvrement](#)
 - 3.3.1 [La gestion budgétaire et comptable](#)
 - 3.3.2 [Les modalités opérationnelles de recouvrement des recettes](#)
- 4 [Panorama des pratiques et situation des Communes](#)
 - 4.1 [Une administration malgache très concentrée](#)
 - 4.1.1 [Un budget très centralisé](#)
 - 4.1.2 [Faible effectif des agents de l'Etat au niveau déconcentré](#)
 - 4.2 [La situation financière globale des Communes](#)
 - 4.2.1 [Contribution marginale de l'Etat au regard du budget général](#)
 - 4.2.2 [Budgets Communaux peu élevés et faiblement réalisés](#)
 - 4.2.3 [Faible volume financier pour assurer un développement local](#)
 - 4.3 [Les constats](#)
 - 4.3.1 [Difficultés généralisées des Communes pour couvrir les besoins](#)
 - 4.3.2 [Expériences positives innovantes pour l'amélioration des ressources Communales](#)
- 5 [Les pistes de réflexion](#)
 - 5.1 [Améliorer certaines règles sur la décentralisation](#)
 - 5.2 [Envoyer un signal fort de l'Etat en faveur de la décentralisation](#)
 - 5.3 [Appuyer les Communes dans le recouvrement des recettes à fort potentiel](#)
 - 5.4 [Lancer une action de communication de masse et identifier des mesures de redevabilité significative](#)
 - 5.5 [Ramener au Trésor la gestion des comptes des CR2 mais voir des modalités flexibles pour leur gestion](#)
 - 5.6 [Standardiser les outils au niveau des Communes et créer un écosystème favorable au niveau du privé](#)

5.7 Favoriser le développement local par des mesures incitatives au niveau des marchés publics et de la gestion interne

6 Annexes

6.1 A1. Evolution des textes sur la décentralisation

6.2 A2. Importance relative des types de recettes

6.3 A3. Exemple de besoin des Communes (cas EPP)

6.4 A4. Estimation du nombre potentiel de contribuables

6.5 A5. Exemple d'estimation du nombre de maisons (IFPB) pour Mahajanga

6.6 A6. Modules de formation disponibles auprès de l'INDDL

Liste des encadrés

- Encadré 1- Extraits de la constitution se référant à la décentralisation
- Encadré 2 - Extraits de la loi organique 2014-018
- Encadré 3 - Textes de référence
- Encadré 4 - Extrait Loi 2014-018 - Compétences des Communes

Liste des tableaux

- Tableau 1- Organisation territoriale de Madagascar
- Tableau 2 - Nombre de CTD et de circonscriptions administratives
- Tableau 3 - Les Responsables des CTD et Représentants de l'Etat
- Tableau 4- Attributions du Maire
- Tableau 5 - Recettes fiscales des Communes
- Tableau 6 - Les recettes non fiscales des Communes
- Tableau 7- Effectif des agents de l'Etat par Ministère et par Région
- Tableau 8 - Subventions de l'Etat en 2015
- Tableau 9 - Montant IS et IL en 2015 et 2016
- Tableau 10 - Subventions du FDL en 2014 et 2015
- Tableau 11 - Pourcentage des salaires par rapport au budget réalisé
- Tableau 12- Résultats IRR2 Vakinankaratra

Liste des figures

- Figure 1 - Carte de couverture géographique du trésor public
- Figure 2 - Répartition des fonctionnaires par Région
- Figure 3 - Budget moyen des Communes (2013)
- Figure 4 - Budget des Communes (CU2, CR1, CR2) (2013)

Sigles et abréviation

ACORDS	Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud
BCMM	Bureau des Cadastres Miniers de Madagascar
BP	Budget programme
CR	Commune rurale
CSB	Centre de santé de base
CTD	Collectivités territoriales décentralisées
CU	Commune urbaine
DGI	Direction Générale des Impôts
EPM	Enquête Permanente auprès des Ménages
EPP	Ecole Primaire Publique
FDL	Fonds de développement local
FID	Fonds d'intervention pour le développement
GAR	Gestion axée sur les résultats
IFPB	Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties
IFT	Impôt Foncier sur les Terrains
IL	Impôt de Licence
INDDL	Institut national de la décentralisation et du développement local
INSTAT	Institut National de la Statistique de Madagascar
IR	Impôt sur les Revenus
IS	Impôt Synthétique
LOLF	Loi organique sur la loi des finances
MAP	Madagascar action plan
MDAT	Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
NFD	Ny Fanjakana ho an'ny Daholobe
ONCD	Office nationale de concertation sur la décentralisation
PCOP	Plan comptable des opérations publiques
PGDI	Projet de gouvernance et de développement institutionnel
PGRM	Projet de gouvernance des ressources minérales
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Pôle intégré de croissance
PLOF	Plan Local d'Occupation Foncière
PMO	Plan de Mise en Œuvre
PND	Plan national de développement
PRODECI D	Projet développement communal inclusif et décentralisation
PTF	Partenaire Technique et Financier
RIB	Relevé d'Identité Bancaire
SAHA	Sahan'Asa Hampandrosoana ny eny Ambanivohitra
SEFAFI	Sehatra fanaraha-maso ny fiainam-pirenena (Observatoire de la vie publique à Madagascar)
SIGFP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SNDL	Stratégie national de développement local
STD	Service technique déconcentré

STI	Service de Traitement Informatique
TPIP	Trésorerie Principale Inter Communale
UAT EPT	Unité d'appui technique au programme d'éducation pour tous
UG SNDL	Unité de Gestion Stratégie Natioanle de Développement Local

1

Introduction

La décentralisation comme socle de l'Etat malagasy

La décentralisation est au cœur même de la Constitution de Madagascar qui stipule que "*la République de Madagascar est un État reposant sur un système de collectivités territoriales décentralisées*". A contrario, la Constitution ne prévoit pas une organisation déconcentrée. Cette dernière est une création législative en vue d'accompagner la décentralisation (*article 6 Loi Organique n°2014-018*).

A l'instar des divers gouvernements de ces dernières décennies, le gouvernement actuel considère la décentralisation comme une priorité politique. Elle est également considérée comme une priorité clé pour le développement du pays. Le Plan National du Développement (PND), aussi bien que les nouvelles lois N°2014-18 et N°2014-20 attribuent aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) un rôle important dans le cadre administratif de l'Etat.

Partant de l'axe stratégique n°1 du PND « Gouvernance, Etat de Droit, Sécurité, Décentralisation, Démocratie, Solidarité nationale », et en considérant l'axe 3 prioritaire « Améliorer le recouvrement des recettes de la fiscalité locale au niveau des CTD » du Plan de Mise en Œuvre (PMO), le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation a fixé comme un de ses objectifs majeurs le renforcement et la consolidation des ressources des CTD.

Le faible niveau des recettes ne permet pas aux CTD de i) faire des investissements et ii) prendre en charge les dépenses récurrentes. Entre autres la disponibilité des ressources est un des facteurs clés pour une meilleure fourniture des services publics aux citoyens.

Les CTD dépendent encore en grande partie des subventions de l'Etat central ou des acteurs tels que les coopérations décentralisées ou les Partenaires techniques et financiers (PTF). Les CTD ne disposent d'aucune autonomie financière ce qui constitue un obstacle majeur pour le développement local. Par ailleurs, cette dépendance aux subventions et appuis des PTF réduit la redevabilité des CTD ainsi que leur appropriation et la participation citoyenne.

L'étude sur la fiscalité locale pour l'amélioration des recettes des Communes

Le renforcement du niveau des recettes des Communes est ainsi une nécessité d'où cette étude sur la fiscalité locale initiée par le PRODECID/GIZ qui s'insère dans le cadre des orientations du Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (MID).

L'objectif est de faire un état des lieux de la fiscalité locale à Madagascar et de proposer des orientations d'amélioration qui aideront d'une part le PRODECID/GIZ à orienter son soutien et permettra d'autre part aux responsables à structurer leurs réflexions sur l'amélioration de la situation actuelle.

L'étude a été confiée au Cabinet Ambre Associates.

La démarche

La mission a débuté en début mai 2016 et est prévue de se terminer à fin Juillet 2016. Elle a débuté par une collecte et analyse de documents divers relatifs à la problématique de la décentralisation en général et à la fiscalité locale en particulier. Les textes légaux et réglementaires ainsi que les diverses études sur le domaine ont été ainsi compilés.

Cette analyse documentaire a été complétée par des entretiens avec les acteurs clés du domaine, en premier lieu les Responsables auprès du Ministère de l'Intérieur de la Décentralisation et des Etablissements Publics rattachés (INDDL, FDL, ONCD) ainsi que de l'UG SNDL. Des entretiens avec les Responsables auprès du Ministère des Finances et du Budget (MFB) ont été également effectués de même qu'avec d'autres structures et institutions (FID, UAT EPT, Ministère de la santé, Ministère de l'Education).

Les enquêtes auprès d'un échantillon de Collectivités Territoriales Décentralisées sont actuellement en cours. Elles sont focalisées sur les pratiques avec les problèmes et les pistes de solution à la base même.

Ces enquêtes et entretien sont complétés par une collecte de données sur la situation budgétaire des CTD en général. Les pistes d'orientations seront par la suite élaborées en se basant sur ces divers éléments.

La structure du rapport

Le présent document constitue le rapport intermédiaire provisoire de la mission. Il est constitué de quatre chapitres.

Le premier chapitre présente l'ensemble des dispositifs juridiques régissant la décentralisation et rappelle les principales expériences menées pour sa mise en œuvre à Madagascar. Les textes régissant la fiscalité locale et la gestion des Communes en général sont présentés dans le deuxième chapitre.

Les chapitres 3 et 4 présentent brièvement des aspects qui seront développés dans la suite de la mission.

Le troisième chapitre présente la situation actuelle au niveau des Communes en matière de fiscalité locale. Il va analyser la cohérence et les écarts entre les pratiques et les textes en vigueur. Il sera complété dans la suite de la mission par des données actualisées sur les problèmes rencontrés ainsi que les expériences positives menées au niveau local.

Le dernier chapitre propose une première liste non exhaustive d'orientations pour améliorer la situation financière des Communes. L'atteinte de l'autonomie financière avec une capacité des Communes à offrir un service public de qualité au regard de ses compétences constituent la cible finale. Ce sera développé dans la suite de la mission.

Il est précisé que la mission n'est pas encore menée à terme⁶. Plusieurs éléments sont ainsi en cours de collecte et/ou d'analyse. Les sources et les annexes seront développés dans le rapport final. Il est ainsi insisté sur le caractère provisoire et partiel de ce rapport intermédiaire.

⁶ Le décalage constaté dans la réalisation de la mission est dû au fait que les enquêtes tant au niveau central que dans les régions ne sont pas encore entièrement réalisées.

La décentralisation à Madagascar

La décentralisation est inscrite au cœur même de la Constitution de Madagascar. L'organisation administrative a été aménagée en accompagnement de l'organisation territoriale. La mise en œuvre effective conformément aux textes reste cependant embryonnaire en attente de l'application de sa stratégie de développement local.

2.1 Une constitution basée sur la décentralisation

Une décentralisation inscrite dans la constitution

Les constitutions respectives de Madagascar ont toujours mis en exergue la décentralisation. Les Collectivités Territoriales Décentralisées constituent le socle de la République de Madagascar (*article 3, constitution*).

Il s'agit du cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques, garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités (*article 139, constitution*).

Article 3 (Constitution)

La République de Madagascar est un État reposant sur un système de collectivités territoriales décentralisées composées de Communes, de Régions et des Provinces dont les compétences et les principes d'autonomie administrative et financière sont garantis par la Constitution et définis par la loi.

Ces collectivités territoriales décentralisées sont les communes, les régions et les provinces (*article 143, Constitution*). Elles sont dotées la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière (*article 139, Constitution*) et disposent d'un pouvoir réglementaire (*article 140*). Cette autonomie financière est insistée par la Constitution (*article 142, Constitution*) qui stipule par ailleurs que les CTD constituent le cadre de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Article 139.

Les collectivités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités.

Les compétences des CTD sont précisées par la Loi Organique n°2014-018 du 12 septembre 2014. Cette loi détermine *le cadre fondamental de l'orientation de la politique de la décentralisation à Madagascar en vue de la mise en œuvre de la décentralisation effective et du développement local*. Elle précise [...] *les pouvoirs et compétences des CTD, les modalités d'organisation et de fonctionnement ainsi que les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre elles (préambule Loi 2014-018)*.

La Province définit et arrête au niveau de son Conseil, la politique de développement d'intérêt provincial dont elle coordonne et harmonise toutes les actions de développement y afférentes en s'assurant qu'elles soient équitables. En outre, elle dirige, dynamise, coordonne et harmonise suivant la planification de développement et d'aménagement du territoire, la mise en œuvre des actions de développement au niveau de son ressort territorial (*article 157*).

La Région, à vocation économique, dirige, dynamise, coordonne et harmonise suivant la planification de développement et d'aménagement du territoire, la mise en œuvre des actions de développement au niveau de son ressort territorial (article 153).

Les Communes concourent au développement suivant un programme de développement élaboré avec les Fokontany lesquelles constituent la base du développement, de la cohésion sociale, culturelle et environnementale. C'est ainsi que les actions de développement se réalisent au niveau des Fokontany (articles 149, 152).

Un pouvoir et une autonomie indiqués dans les textes

Les pouvoirs dévolus aux CTD sont ainsi précisés dans les textes mais la question se pose sur leur effectivité. Ceci entraîne par ailleurs la question sur la réelle autonomie des CTD et in fine l'effectivité de la décentralisation.

En effet, l'interprétation de plusieurs textes législatifs pourrait empiéter sur les pouvoirs des CTD⁷.

Tout d'abord, il n'y a aucun texte qui limite explicitement les pouvoirs des CTD dans le cadre de leur domaine de compétence. Il est rappelé que les pouvoirs législatifs et judiciaires relèvent encore de l'Etat central⁸.

Cependant, sur le plan administratif, les actes pris par les CTD doivent être transmis immédiatement au Représentant de l'Etat qui en assure le contrôle de légalité (*articles 25 et 25, Loi 2014-021*). Même si le contrôle ne traite pas de l'opportunité de l'acte et que la vérification de la conformité légale est justifiée, le caractère obligatoire de cette notification relève encore largement du concept de tutelle administrative. La pertinence et la légitimité de ce contrôle sont soulevés plus loin⁹.

Néanmoins, la loi donne au Représentant de l'Etat une fonction importante d'appui conseil auprès des Responsables des CTD (*article 10, Loi 2014-021*). L'équilibre entre conseil et contrôle relèverait des consignes hiérarchiques et de l'appréciation personnelle du Représentant de l'Etat.

Un risque d'empiètement existe avec le rôle du Représentant de l'Etat qui doit "*veiller à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat dans le cadre de son ressort territorial*" (*article 16, Loi 2014-021*). Ce dernier aspect pourrait entraîner un conflit de compétence dans le cas où le PGE traite d'une action relevant des compétences dévolues aux CTD ou serait en contradiction avec des décisions prises au niveau local¹⁰.

L'attention est attirée sur les responsabilités relatives à l'ordre et la sécurité publics ainsi que la protection civile qui sont normalement affectées au Représentant de l'Etat (article 20, loi 2014-021) mais qui sont également indiquées dans les compétences des Communes.

⁷ Il n'est pas soulevé ici la question de la nomination de Délégation spéciale à la place d'un exécutif élu qui est en soi un déni de la décentralisation

⁸ Madagascar a fait l'expérience des Provinces Autonomes qui disposaient des 3 pouvoirs

⁹ Il est surtout question de défiance envers les autorités décentralisées qui pourraient manquer d'expérience et de compétence, voire de partialité ou de négligence

¹⁰ Le fonds de 200 millions ariary donnés au niveau du district illustre ce risque

Sur le plan financier, les textes donnent une autonomie financière aux CTD mais pas l'autonomie fiscale. En matière de ressources, les impôts relèvent de l'Etat central de même que la plupart des seuils maxima applicables pour les diverses recettes¹¹.

L'évolution des textes relatifs à la décentralisation est détaillée en annexe A1.

Encadré 1- Extraits de la constitution se référant à la décentralisation

EXTRAITS DE LA CONSTITUTION

Article 3.- La République de Madagascar est un Etat reposant sur un système de Collectivités Territoriales Décentralisées composées de Communes, de Régions et des Provinces ...

Article 139.- Les collectivités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités.

Article 149.- Les communes concourent au développement économique, social, culturel et environnemental de leur ressort territorial.

Article 152.- Le Fokonolona, organisé en fokontany au sein des communes, est la base du développement et de la cohésion socio-culturelle et environnementale.

Les responsables des fokontany participent à l'élaboration du programme de développement de leur commune.

Article 153.- Les régions ont une vocation essentiellement économique et sociale.

En collaboration avec les organismes publics et privés, elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de leur ressort territorial et assurent la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.

Article 157.- Les Provinces ... assurent la coordination et l'harmonisation des actions de développement d'intérêt provincial et veillent au développement équitable et harmonieux des collectivités territoriales décentralisées dans la province.

Les provinces mettent en œuvre la politique de développement d'intérêt provincial défini et arrêté en conseil provincial.

En collaboration avec les organismes publics et privés, elles dirigent, dynamisent, coordonnent et harmonisent le développement économique et social de l'ensemble de la province et assurent, à ce titre, la planification, l'aménagement du territoire et la mise en œuvre de toutes les actions de développement.

Encadré 2 - Extraits de la loi organique 2014-018

EXTRAITS LOI ORGANIQUE

Article 3.- La politique de décentralisation constitue un programme d'actions délibérées et coordonnées en vue du développement participatif, équilibré et harmonieux du territoire de la République.

L'objectif de la décentralisation est d'assurer la promotion du développement du territoire par la recherche d'une plus grande intégration et d'une mobilisation de la population à tous les niveaux.

Article 6.- La décentralisation est accompagnée d'une déconcentration des services de l'Etat dans le but de renforcer les capacités d'action des Collectivités Territoriales Décentralisées. A cet effet, à un pouvoir décentralisé doit correspondre un pouvoir déconcentré.

L'organisation territoriale de l'Etat et la répartition des missions entre les Administrations centrales et les services déconcentrés s'organisent selon les principes fixés par la présente loi organique.

Article 16.- La répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales Décentralisées tient compte des intérêts nationaux et locaux.

¹¹ Cette disposition garantit l'équité fiscale au niveau national mais pourrait être aussi une limitation des pouvoirs des CTD dans la détermination des ressources relevant de leur compétence.

A cet effet, les transferts effectifs de compétences s'effectuent en fonction de la vocation principale de chaque niveau de Collectivité Territoriale Décentralisée.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par la loi.

Article 17.- En aucun cas, la répartition des compétences ne doit porter atteinte à la prééminence de l'Etat dans ses fonctions régaliennes, notamment la création et l'émission de monnaie, la défense nationale, les relations diplomatiques, la gestion des ressources stratégiques dont la définition et la détermination sont fixées par la loi, la justice et le maintien de l'ordre et de la sécurité publics.

L'Etat crée les conditions nécessaires et favorables à la réalisation d'un développement continu et participatif du pays. Il est chargé d'élaborer et de promouvoir la politique d'aménagement du territoire dans le cadre de la mise en place et de la mise en œuvre de la décentralisation effective. Il assure, à cette fin, la mise en œuvre d'une stratégie nationale de développement local.

A cet effet, l'Etat dispose seul du pouvoir de réglementation générale. Il fixe par les lois et règlements les conditions d'exercice par les Collectivités Territoriales Décentralisées de leurs compétences.

Article 18.- Les Collectivités Territoriales Décentralisées sont autonomes dans le domaine de compétences à elles dévolues par la Constitution et par la loi.

Article 19.- Les Collectivités Territoriales Décentralisées sont autonomes les unes par rapport aux autres et tout lien ou rapport hiérarchique entre elles est exclu.

Toutefois, des relations contractuelles peuvent être conclues entre différentes Collectivités Territoriales Décentralisées de même niveau ou de niveaux différents.

Article 26.- Conformément aux dispositions de l'article 149 de la Constitution, les Communes concourent au développement économique, social, culturel et environnemental de leur ressort territorial.

Les compétences de la Commune tiennent compte essentiellement du principe de proximité, de répartition, d'appartenance, de promotion et de défense des intérêts des habitants.

Article 29.- Conformément à l'article 153 de la Constitution, les Régions ont une vocation essentiellement économique et sociale.

2.2 L'organisation territoriale et administrative

Une organisation territoriale

L'organisation administrative et territoriale a sensiblement évoluée au cours des dernières décennie mais est restée néanmoins autour des 4 niveaux : l'Etat central, les Provinces, les Régions et les Communes.

Le découpage territorial relève de la compétence de la loi.

Article 2 (Loi organique).- Conformément à l'article 143 de la Constitution, les Collectivités Territoriales Décentralisées de la République de Madagascar sont les Communes, les Régions et les Provinces.

La création, le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des Collectivités Territoriales Décentralisées sont déterminés par la loi.

Les niveaux intermédiaires (Provinces et Régions) ont été modifiés à plusieurs reprises. Madagascar a successivement instauré les Provinces autonomes puis les a supprimé avant de

les restaurer dans le cadre de l'actuelle Constitution. Cependant, les Provinces ne sont pas encore en place 6 ans après la Constitution.

L'actuelle constitution a levé le double statut donné aux Régions qui étaient à la fois organisation territoriale et circonscription administrative avec un rôle de chef de l'Administration. Elles sont désormais uniquement CTD.

A l'inverse, la situation des Communes n'a pas vraiment changé au cours des évolutions de la Constitution et/ou des divers textes législatifs.

Parallèlement à cette organisation territoriale, l'Etat a défini une organisation administrative sensiblement de même niveau. Il est à noter que la Constitution ne prévoit pas une organisation déconcentrée. Il s'agit d'une création législative en vue d'accompagner la décentralisation (*article 6 Loi Organique n°2014-018*).

Tableau 1- Organisation territoriale de Madagascar

Niveau décentralisé	Niveau déconcentré
Provinces	Provinces
Régions	Préfectures
Communes :	
• Communes à statut particulier (Antananarivo Renivohitra, Sainte-Marie, Nosy-Be)	Préfectures
· Arrondissements municipaux	Districts
• Autres Communes	Districts
	- Arrondissements administratifs
* « Fokontany » (regroupant les Fokonolona)	* « Fokontany »

Il est précisé que les Fokontany n'ont pas de personnalité juridique ni d'autonomie et ne sont pas des Collectivités territoriales décentralisées. Toutefois, la Constitution les considère comme l'organisation des Fokonolona (Préambule) et les rattache à la Commune (Préambule, article 152, repris par les articles 10, 37 de la Loi Organique n°2014-018).

L'article 4 in fine de la Loi n°2014-021 crée une confusion mélangeant le niveau décentralisé avec le niveau déconcentré, en disposant que les subdivisions administratives de base composant les arrondissements administratifs sont dénommées « Fokontany ».

Le nombre de CTD est indiqué dans le tableau suivant :

Tableau 2 - Nombre de CTD et de circonscriptions administratives

Niveau décentralisé	Nombre	Niveau déconcentré	Nombre
Provinces	6		
Régions	22		
		District	
Communes	1 695	Arrondissement	1 500
		Fokontany	17
			193,0

(source : INSTAT)

Les CTD sont dirigés par des élus (Responsable de l'exécutif) tandis que les circonscriptions administratives sont dirigées par des Représentants de l'Etat qui sont des fonctionnaires nommés.

Tableau 3 - Les Responsables des CTD et Représentants de l'Etat

Niveau décentralisé	Responsable CTD	Représentant de l'Etat
Provinces	Chef de Province	Commissaire général
Régions	Chef de Région	Préfet
. Communes à statut particulier	Maire	Préfet
. Autres Communes		Chef de district
		- Chef Arrondissements administratifs

Les communes sont classées en :

- Communes hors catégorie, ayant un statut particulier
- Communes urbaines de 1ère catégorie
- Communes urbaines de 2ème catégorie
- Communes rurales de 1ère catégorie
- Communes rurales de 2ème catégorie

Encadré 3 - Textes de référence

- *Textes de référence :*
 - *Constitution – Préambule, articles 3, 139 à 152.*
 - *Loi Organique n°2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires – Articles 2, 6, 10.*
 - *Loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes – Articles 2 à 5.*
 - *Loi n°2014-021 du 12 septembre 2014 relative à la représentation de l'Etat – Articles 3 à 8.*
 - *Loi n°2015-009 portant statut particulier de la Commune Urbaine de Nosy Be – Articles 3 à 5, 20.*
 - *Loi n°2015-010 portant statut particulier de la Commune Urbaine de Sainte Marie – Articles 3 à 5, 20.*
 - *Loi n°2015-011 portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar – Articles 3, 5, 35, 39.*
 - *Décret n°2014-1929 du 23 décembre 2014 fixant les modalités d'application de certaines dispositions de la Loi n°2014-021 du 12 septembre 2014 relative à la représentation de l'Etat – Articles 2, 49 à 52, 66.*

2.3 Les compétences dévolues aux Communes

Il est souvent indiqué les trois volets de services transférés aux Communes, à savoir l'état-civil, la santé de base et l'éducation (primaire et secondaire) qui font l'objet de subventions de l'Etat central. Cependant, les compétences des Communes sont vastes et recouvrent des volets économique, social, culturel et environnemental. Elles concernent à la fois l'identification des potentialités et la réalisation effective des opérations de développement.

La Commune au service des citoyens

La loi a en fait transféré aux Communes presque tous les services publics relatifs à la vie au quotidien des citoyens :

- les opérations diverses relatives à l'état-civil,
- l'éducation et la santé,
- la vie économique avec le marché, les abattoirs, ...
- les services d'assainissement et d'hygiène (voirie, eau, ...)
- le déplacement avec les voies d'accès (pistes, routes, ...) et les moyens de déplacement (aires de stationnement, ...),
- la sécurité de proximité et la protection civile,
- les activités sportives et socio-culturelles, ...
- le logements.

La constitution (*article 141*), reprise par la loi organique (*article 14*) stipule que ces compétences se font avec le concours de l'Etat sans préciser les parts respectives de responsabilité.

Article 141 (constitution)

Les collectivités territoriales décentralisées assurent avec le concours de l'État, notamment la sécurité publique, la défense civile, l'administration, l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie.

Malgré les faiblesses et lacunes constatées et soulevées par diverses études, les Communes sont des CTD qui fonctionnent et ce dans tout Madagascar. Le SEFAFI annonce d'ailleurs que *c'est les Communes sont les seules Collectivités Décentralisées qui existent*¹².

La Commune en tant qu'organisme avec des besoins de gestion interne

En tant qu'organisme public autonome, la Commune assure des tâches de gestion administrative et financière propres (gestion du patrimoine, gestion des ressources humaines, etc.). Les textes légaux et réglementaires ainsi que diverses recommandations¹³ ont défini ces charges mais ils devront être actualisés pour tenir compte des nouvelles lois sur la décentralisation.

La Commune au service des activités de l'Etat central

¹² SEFAFI (2008), *Quelle décentralisation pour Madagascar*

¹³ Un guide du Maire et un standard de service pour les Communes ont été élaborés par le Ministère en charge de la décentralisation (MDAT) en 2008

Elle assure également des activités relevant des opérations nationales pour le compte de l'Etat central telles que le recensement de la population et la conscription militaire.

Une première analyse de ces diverses compétences montre des besoins en ressources qui ne sont pas toujours disponibles au niveau de la Commune¹⁴.

Encadré 4 - Extrait Loi 2014-018 - Compétences des Communes

Section 3 - Des compétences de la Commune

Article 26.- Conformément aux dispositions de l'article 149 de la Constitution, les Communes concourent au développement économique, social, culturel et environnemental de leur ressort territorial.

Les compétences de la Commune tiennent compte essentiellement du principe de proximité, de répartition, d'appartenance, de promotion et de défense des intérêts des habitants.

Article 27.- Les domaines de compétence de la Commune portent notamment sur :

1°- l'identification des potentialités et des besoins économiques, sociaux, culturels et environnementaux et la mise en œuvre des opérations y afférentes ;

2°- l'accomplissement de toutes autres activités relevant de sa compétence en vertu des textes législatifs et réglementaires spécifiques.

Article 28.- Outre les dispositions de l'article précédent, les Communes sont principalement chargées :

En matière d'administration :

1°- des principales fonctions administratives et financières ;

2°- de la gestion de leur patrimoine propre ;

3°- des opérations ayant trait à l'état-civil, à la conscription militaire, au recensement de la population ;

4°- de la mise en œuvre de la coopération intercommunale et décentralisée et le développement de partenariat ;

5°- de l'accomplissement de toutes autres activités relevant de sa compétence en vertu des textes législatifs et réglementaires spécifiques.

En matière économique, la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées :

1°- à la réalisation et la gestion des infrastructures et équipements marchands tels que places et marchés publics, marchés de bovidés et aires de stationnement de véhicules, et tout autre équipement générateur de revenu comme les abattoirs, les espaces verts ;

2°- à la gestion des routes, des pistes de desserte, des ponts et bacs d'intérêt communal ;

3°- au tourisme local.

En matière sociale et culturelle :

1°- à la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées à :

- la gestion de voirie, d'eau et assainissement, d'hygiène, de gestion des ordures ménagères ;

- la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles ;

- la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain et rural ;

- la gestion de l'attribution des logements sociaux ;

- la sécurité de proximité et la protection civile ;

- la réalisation d'actions sociales notamment en faveur des personnes en situation d'handicap, des personnes âgées et des indigents ;

- la gestion des infrastructures et équipements publics de base sociale, éducatif, culturel, sportif et sanitaire : préscolaires, écoles primaires publiques, collèges d'enseignement général et centres de santé de base ;

2°- à la réalisation et la gestion des parcs et espaces de loisirs de portée communale ;

3°- et à la promotion de l'identité culturelle.

¹⁴ Les besoins en ressources pour les divers domaines de compétences seront développés dans la suite de la mission

En matière environnementale, la planification du développement communal et la mise en œuvre des opérations liées :

1°- à la contribution, à la préservation, à la valorisation et à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles ;

2°- à la prévention et la lutte contre les feux de brousse et la déforestation.

Les rôles du Maire sont multiples dans le cadre de ces compétences. Ceci est résumé dans le tableau suivant :

Tableau 4- Attributions du Maire

Article	Titre	Actions	Domaines et/ou axes d'intervention
Art. 25 –	Le Chef de l'exécutif	définir	- les priorités à proposer au président du Conseil en vue de l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, lequel est arrêté par le Président du Conseil.
Art. 26 –	Le Chef de l'exécutif	prépare et propose	- le budget de la Collectivité territoriale décentralisée
		assure	- une liaison permanente avec le Conseil et le Représentant de l'Etat territorialement compétent.
Art. 27 –	Le Chef de l'exécutif	assure	- l'exécution des délibérations de l'organe délibérant de la Collectivité territoriale décentralisée.
		dispose	- d'un pouvoir réglementaire.
	A cet effet, il est habilité à :	1. ordonner	- par voie d'arrêté des mesures locales sur les matières confiées par les lois et règlements à sa vigilance et à son autorité ;
		2. publier	- à nouveau les lois et règlements et à rappeler aux habitants par tous les moyens, leurs devoirs civiques, leurs droits et obligations.
	Il peut ainsi faire appel		- aux organisations non gouvernementales, qui se destinent à l'éducation civique des citoyens.
Art. 28 –	Le Chef de l'exécutif	représente	- la Collectivité territoriale décentralisée dans tous les domaines de la vie civile et administrative conformément aux dispositions des lois et règlements en vigueur.
	A cet effet,	il représente	- en justice la Collectivité territoriale décentralisée et tous les actes conservatoires ou interruptifs de prescription de déchéance.
Art. 29 –	Sous le contrôle du Conseil, le Chef de l'exécutif	est chargé, d'une manière générale et dans les formes prévues par les lois et règlements,	d'exécuter les délibérations du Conseil et, en particulier : 1. conserver et administrer les biens et les domaines constituant le patrimoine de la Collectivité territoriale décentralisée ; 2. surveiller les établissements provinciaux régionaux ou locaux et établir la comptabilité de la Collectivité ; 3. pourvoir aux mesures relatives aux voies et réseaux divers de la Collectivité ;

4. diriger les travaux entrepris par la Collectivité elle-même et, le cas échéant, de passer les marchés de travaux et surveiller la bonne exécution de ceux-ci ;

5. passer les actes de vente, échange, par acceptation de dons et legs, acquisition, transaction ainsi que les marchés et baux lorsque ces actes ont été autorisés conformément à la présente loi.

2.4 La stratégie nationale de développement local

L'évolution au niveau de la gestion des finances publiques

La décennie 2000 a vu des réformes majeures menées par l'Administration malgache. Au niveau de la gestion des finances publiques, il a été élaboré une Loi Organique sur les Lois des Finances (LOLF) ainsi qu'un nouveau plan comptable des opérations publiques (PCOP).

La LOLF est basée sur l'esprit d'un budget de programme qui marque le début d'une gestion axée sur les résultats (GAR) avec (i) une budgétisation orientée vers les résultats et (ii) un engagement sur des objectifs et (iii) une responsabilisation des gestionnaires avec notamment la fusion des fonctions de Sous ordonnateur et de gestionnaire de crédit¹⁵.

Appliquée à partir de l'année 2005, elle modifie les principes et règles de la gestion publique avec :

Il est rappelé que les CTD, en tant qu'organisme public, sont soumis à cette évolution.

Les cadres stratégiques pour le développement de la décentralisation

¹⁵Décret n° 2004-571 du 01 juin 2004 définissant les attributions et la responsabilité de l'Ordonnateur dans les phases d'exécution de la dépense publique

Au niveau de la décentralisation et de la déconcentration, Madagascar a élaboré un Programme National pour la Décentralisation et la Déconcentration (PN2D) en cohérence avec la vision du MAP (Madagascar Action Plan). Trois axes stratégiques ont été identifiés à l'époque :

- Axe 1 : Consolidation de la Décentralisation, avec le respect des principes de la bonne gouvernance et allocation de moyens à la hauteur des compétences des CTD pour la mise en œuvre effective de la décentralisation
- Axe 2: Les STD en appui aux CTD, visant la mise en place d'un cadre stable et opérationnel pour permettre aux STD d'appuyer efficacement et de manière coordonnée les CTD.
- Axe 3: Participation citoyenne et développement de partenariats, pour un renforcement de manière significative de la contribution des acteurs locaux à leur développement.

Plusieurs projets et programmes ont été réalisés au cours de cette période, à l'initiative de l'Etat, des PTF ou dans le cadre de la coopération décentralisée. Parmi les plus significatifs, il est cité le programme ACORDS¹⁶ subventionné par l'Union Européenne¹⁷. ACORDS a financé les Communes rurales des provinces de Fianarantsoa et Tuléar pour des investissements communaux et intercommunaux. Il a développé divers outils expérimentaux comme les guides pour la maîtrise d'ouvrage à l'usage des responsables locaux.

Le programme SAHA¹⁸ financé par la coopération Suisse était également très actif en appui technique et financier dans ses trois régions d'intervention. Il est également à la base de plusieurs outils et expériences pilotes en développement local. Diverses expériences ont été également menées par des projets financés par la coopération allemande ou française ou par la coopération décentralisée. Les projets de la Banque Mondiale ont également mené des activités en faveur du développement local¹⁹.

Durant la transition²⁰, malgré l'absence de cadre stratégique formel, le PN2D ayant été arrivé à terme, le Gouvernement Malgache a entrepris divers appuis à la base via notamment le FDL en appui financier accompagné de renforcement de capacité et l'INDDL pour la formation des élus et acteurs communaux.

Avec le nouveau Gouvernement, il est maintenant cherché la relance de la décentralisation. Une Stratégie nationale de développement local (SNDL) a été élaborée et marque l'engagement de l'Etat en faveur du développement local.

La Stratégie nationale de développement local marque l'engagement de l'État à fournir les conditions nécessaires pour atteindre son objectif d'un « développement participatif, équilibré et harmonieux du territoire ». Elle constitue le cadre de référence pour mobiliser les dynamismes et les potentiels de tous les acteurs

¹⁶ Appui aux Communes et Organisations Rurales pour le Développement du Sud

¹⁷ Financé sur le 9ème FED à hauteur de 60 millions d'euros (2004 à 2010)

¹⁸ Sahan'Asa Hampandrosoana ny eny Ambanivohitra

¹⁹ Le PGRM a travaillé sur la problématique des redevances et ristournes minières, le PGDI a financé plusieurs activités liées au développement local en partenariat notamment avec le FDL, le PIC a appuyé les CTD dans leurs pôles d'intervention, etc.

²⁰ La période 2009 à 2014

impliqués dans le développement local afin qu'ils passent à l'action de manière concertée et cohérente.

Mot du Premier Ministre - Préambule SNDL

La SNDL a fait un diagnostic de la situation de la décentralisation et du développement local et définit les orientations en s'insérant dans le cadre du PND (Plan National de Développement) et son Plan de Mise en Œuvre (PMO).

Objectif de développement

Contribuer à la réalisation des conditions et met en œuvre des actions qui permettent l'émergence d'un développement local dynamique qui contribue à une amélioration des conditions de vie des populations et un développement plus équilibré des territoires afin de renforcer la croissance économique et réduire la pauvreté.

SNDL

Elle s'appuie sur les principes fondamentaux suivants :

- Mettre le développement local au cœur de la stratégie ;
- Introduire une dimension territoriale ;
- Privilégier le renforcement et l'appui dans l'action ;
- S'appuyer sur la contractualisation et les partenariats ;
- Prendre le virage économique ;
- Rechercher la simplicité durable.

Six axes stratégiques ont été définis :

- Axe n°1 : appropriation politique et sociale du développement local comme projet de société
- Axe n°2 : consolidation des conditions juridiques et financières de la décentralisation pour permettre la livraison des services de proximité et initier des actions de promotion de développement économique local
- Axe n°3 : renforcement des capacités des acteurs du développement local, particulièrement leurs capacités de gestion administratives et financières
- Axe n°4 : amélioration de la démocratie locale et de la gouvernance territoriale pour une meilleure contribution au développement local
- Axe n°5 : amélioration de la livraison des services de base aux citoyens
- Axe n°6 : promotion et développement des économies locales au service de l'emploi et de la sécurité alimentaire

Plusieurs actions et projets sont actuellement en cours de réalisation et visent directement ou indirectement l'appui à la décentralisation²¹.

Il est précisé que la présente étude s'inscrit entièrement dans ce cadre stratégique et vise à apporter des recommandations en cohérence avec ces axes d'orientation.

²¹ Le projet Ny Fanjakana ho an'ny Daholobe (NFD) financé par l'Union Européenne

3

La fiscalité locale et les revenus des Communes

La gestion comptable, budgétaire et financière des Communes est régie essentiellement par les textes relatifs à la gestion des finances publiques et les textes spécifiques liées à la décentralisation.

3.1 Le cadre juridique régissant la fiscalité locale

La fiscalité locale est régie principalement par les textes suivants :

- Loi Organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances (LOLF)
- Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics (RGCEBOP)
- Code Général des Impôts (CGI)
- Loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes – Articles ...
- Décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées
- Loi n°96-027 du 2 octobre 1996 portant institution d'un privilège du Trésor en matière de recouvrement des créances non fiscales
- Décret n°2004-319 du 09 mars 2004 instituant le régime des régies d'avances et des régies de recettes des organismes publics

Les Communes sont ainsi tenues de respecter en particulier les règles de la comptabilité publique et des marchés publics.

Article 4.- En application des dispositions de l'article 143 de la Loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 susvisée, la gestion budgétaire et financière des Collectivités territoriales décentralisées doit respecter les règles relatives à la comptabilité publique, aux marchés publics, ainsi que les lois et règlements en vigueur relatifs à la comptabilité des matières et des valeurs.

DECRET N°2015-959 du 16 juin 2015

Hormis les emprunts qui sont des ressources plutôt temporaires, les ressources des Communes sont composées globalement des concours de l'Etat et des impôts et taxes en faveur des Communes.

Les impôts sont définis usuellement comme étant "une prestation pécuniaire, requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques"²². La taxe étant définie comme un prélèvement "en contrepartie d'un service rendu par la personne publique" sans qu'il y ait forcément un lien direct avec le coût réel du service. Le terme de redevance est utilisé lorsqu'il y a un lien direct avec le coût du cas de service rendu²³.

²² Dictionnaire encyclopédique des finances publiques - Sous la direction de Loïc PHILIP

²³ Nils Soguel, Ranzja Razafimanantsoa, Décentralisation à Madagascar et amélioration des ressources financières des communes, 2005 donne une définition similaire de ces termes

Il n'y a cependant de différence notable du point de vue juridique de ces deux formes de prélèvement obligatoire.

3.2 Les types de ressources des Communes

Le Décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées (Articles 26 à 30) catégorise les recettes des Communes en :

1. Recettes de fonctionnement qui sont constituées de :
 - recettes fiscales
 - recettes non fiscales
 - produits de l'exploitation du domaine et du patrimoine : revenus du domaine public et du domaine privé
 - revenus des services
 - subventions de fonctionnement
2. Recettes d'investissement composées de :
 - fonds de subventions exceptionnelles reçus au titre d'investissement
 - emprunts
 - dons et legs
 - ressources de la coopération décentralisée et celles provenant des intercollectivités
 - fonds de concours
 - recettes de participation dans les sociétés
 - produits de placements
 - produits de la vente de biens et de l'aliénation des immeubles (règles domaniales, etc.)

Par abus de langage, on parle de "fiscalité locale" en parlant des ressources ou recettes des CTD. En effet, ces dernières comprennent les "ressources fiscales" composées des impôts et taxe, et des "ressources non fiscales" qui sont essentiellement les produits du domaine.

Les recettes fiscales

Elles sont listées dans le tableau suivant :

Tableau 5 - Recettes fiscales des Communes

#	Type d'impôts	Part revenant aux communes	Tarif	Commentaire
1	Impôt de licence de vente des alcools et produits alcooliques :	Communes 60%	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Commune.	
2	Impôt de licence foraine sur les alcools et produits alcooliques :	Communes	Tarif fixé par la Loi de finances.	
3	Impôt de licence sur les installations temporaires, saisonnières et occasionnelles :	Communes - Tarif annuel fixé par le Conseil de la Commune.		
4	Impôt de licence sur les activités temporaires, occasionnelles et/ou saisonnières :	Commune 0%	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Région.	

5	Impôt de licence sur les établissements de nuit :	Communes 50%	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Province.	
6	Impôt de licence sur l'organisation des tombolas et de loterie :	Communes	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Commune.	
7	Impôt de licence sur l'exploitation des billards et assimilés, des appareils vidéos et des baby-foot à des fins lucratives :	Communes	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Commune.	
8	Impôt synthétique :	Communes 50%	Taux fixé par la Loi de finances	(Article 01.02.01 – 01.02.10 CGI).
9	Impôt foncier sur les terrains :	Communes	Taux fixé par la Loi de finances	(Articles 10.01.01 et suivants CGI).
10	Impôt foncier sur la propriété bâtie :	Communes	Taux fixé par la Loi de finances (Articles 10.02.01 et suivants CGI).	
11	Redevance sur les hydrocarbures :	Communes 40%	Taux fixé par la Loi de finances	
12	Frais d'administration minière :	Communes 50%	Taux fixé par le Décret n°2006-910.	
13	Ristourne minière :	Communes 60%	Taux fixé par le Code minier.	
14	Taxe de protection civile :	Communes	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Commune.	
15	Taxe de résidence pour le développement :	Communes au profit des Fokontany	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Commune.	
16	Taxe de séjour :	Communes (hôtels et établissements 3 étoiles et moins)	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Commune.	
17	Taxe sur les eaux minérales :	Communes	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Commune.	
18	Taxe sur la publicité :	Communes (sauf publicité audiovisuelle)	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Commune.	
19	Taxe sur l'eau et/ou l'électricité :	Commune	Taux fixé par la Loi de finances.	
20	Taxe sur l'entrée dans les fêtes, spectacles et manifestations diverses :	Communes	Taux fixé par la Loi de finances.	
21	Taxe sur les pylônes, antennes, relais ou mâts :	Communes 50%	Taux fixé par la Loi de finances.	
22	Taxe sur les jeux radiotélévisés :	Communes (à répartir équitablement)	Taux fixé par la Loi de finances.	
23	Taxe sur la délivrance et le visa de cartes d'identité aux étrangers :	Commune 0% - Montant fixé par la Loi de finances.		

Les recettes non fiscales

Elles sont constituées des ressources indiquées dans le tableau suivant :

Tableau 6 - Les recettes non fiscales des Communes

#	Type d'impôts	Part revenant aux communes	Tarif	Commentaire
1	Taxe sur les cérémonies coutumières autorisées :	Communes –	Appréciation souveraine du Conseil de la Commune	
2	Taxe d'abattage :	Communes (en dehors des abattoirs) –	Taux maxima fixé par la Loi	
3	Taxe de visite et de poinçonnage des viandes :	Communes (dans les abattoirs) –	Taux maxima fixé par la Loi.	
4	Droit relatif à la circulation des animaux de l'espèce bovine et porcine, droit du ticket de mutation, droit de duplicata :	Communes de départ –	Montant maximal fixé par la Loi.	
5	Ristournes sur les extractions de terres, sables et pierres :	Communes d'extraction 60% -	Taux maxima fixé par la Loi.	
6	Ristournes et prélèvements sur les produits de l'agriculture, des forêts, de la pêche, de l'élevage :	Communes 50% -	Tarif annuel fixé par le Conseil de la Province.	
7	Redevance de collecte, de traitement des ordures ménagères et de rejet d'eaux usées : Communes 50% -	Tarif annuel maximal fixé par la Loi.		
8	Droit de délivrance de permis (stationnement, dépôt temporaires sur la voie publique, sur les rivières, ports, quais fluviaux et autres lieux publics),	Communes	Tarif fixé par le Conseil	
9	Droit de marché, abattoir, etc. ²⁴	Communes	Conseil	

Il est relevé que la loi 2014-020 prévoit que les ressources non fiscales des CTD doivent être définies par la loi des finances mais les taux sont à fixer par l'organe délibérant. Cependant, ceci n'est pas constaté dans la loi des finances.

Article 211.- La création de cette catégorie de ressources doit être autorisée par la loi de finances, sur proposition du Ministère chargé de l'Intérieur et de la Décentralisation mais leur adoption au sein d'une Collectivité donnée, la fixation des taux ou tarifs relèvent de la compétence de l'organe délibérant de ladite Collectivité.

L'importance respective des diverses ressources Communales sera analysée ultérieurement. Une première liste est donnée à titre illustratif en annexe A2.

²⁴ Les revenus du patrimoine de ce type ne sont pas explicitement définis

3.3 Les procédures de recouvrement

Les Communes sont tenues de respecter les règles et procédures de gestion des finances publiques.

3.3.1 La gestion budgétaire et comptable

Les procédures de gestion

Comme toute opération budgétaire et comptable des organismes publics, les recettes des Communes doivent respecter les 4 phases des procédures :

- 3 phases administratives au niveau de l'ordonnateur (le Maire) : la constatation de droits, la liquidation et l'ordonnancement,
- 1 phase comptable au niveau du comptable : le recouvrement.

Hormis la taille et partant l'organisation des Communes entraînant particulièrement une délégation de pouvoir en interne, les modes de gestion pour les phases administratives sont similaires pour toutes les Communes.

Les différences se situent au niveau de la gestion comptable entre les Communes gérées par un comptable public²⁵ (Communes urbaines et Communes rurales de 1ère catégorie) et le reste (presque toutes les Communes rurales de 2ème catégorie). Pour ces dernières, la comptabilité était tenue par un Secrétaire Trésorier Comptable qui était un employé de la Commune. L'évolution actuelle consiste en la mise en œuvre des comptables publics principaux des Communes rurales (CPP) qui sont nommés par le Ministre des Finances et du Budget sur proposition du Maire et avis du Chef de district (Instruction interministérielle n°386-MFB/MID du 16/02/16)²⁶.

Il est aussi relevé la mise en place des Trésoreries Principales Inter Communale (TPIP) par le Trésor Public dans le but de sécuriser les opérations au niveau local notamment pour les Communes à haut potentiel (Communes minières).

Les nomenclatures budgétaires et comptables

Au niveau de la gestion comptable, les Communes gérées par le Comptable public utilisent le PCOP et ont leur compte auprès du Trésor²⁷. Le Trésor a également commencé le déploiement d'un système informatisé (SIGFP Commune) pour les Communes qu'il gère.²⁸

Les autres Communes (CR2) utilisent un système minimal de trésorerie avec dans une grande majorité les anciennes nomenclatures. Ces Communes utilisent des comptes bancaires (auprès des banques primaires) et non la généralisation de l'utilisation du budget programme et du PCOP est prévue en 2017.²⁹ La gestion reste manuelle avec l'utilisation de livres et registres.³⁰

²⁵ Agent du Trésor public qui est le comptable de la circonscription d'implantation

²⁶ Une formation est en cours (Juin 2016) pour les CPP de la région d'Analamanga

²⁷ Il est également prévu la mise en place d'une ressource dédiée (agent du Trésor) dans les postes comptables pour gérer les opérations des CR2. Pour 122 postes comptables, il y aura environ 1 agent pour environ 10 à 12 CR2.

²⁸ L'étude sur l'état des lieux et les perspectives pour le système d'information communal (Ambre Associates, 2013) détaille les aspects liés à la problématique des systèmes d'information.

²⁹ Attente d'un arrêté du MFB

³⁰ Les registres existants utilisent exclusivement les anciennes nomenclatures

Prévu l'obligation d'utiliser le BP et du PCOP mais en attente de l'arrêté au niveau du MFB, prévu en 2017.

Figure 1 - Carte de couverture géographique du trésor public

Les trésoreries générales chapeautent des trésoreries et perceptions principales pour un total de 122 postes comptable.

3.3.2 Les modalités opérationnelles de recouvrement des recettes

Il existe plusieurs grandes catégories de procédures pour le recouvrement des recettes des Communes :

- a. impôts directs : mise en recouvrement par le comptable
titre de perception ou ordre de recette divers émis par le Maire et obligation de recouvrement par le Comptable.
- b. impôts collectés par des services techniques : régie fiscale
Cas des Impôts synthétiques : collectés et répartis par la DGI puis envoyé par centralisation comptable avec les annexes (état de répartition)
Recettes minières : collectées par BCMM, répartis par BCMM et envoi pour transfert au Trésor
- c. subventions
Mandatement par le Ministère en charge de la décentralisation et envoi pour paiement par le Trésor
- d. recettes de type taxe parafiscale : soit sous forme de régie de recette (cas des percepteurs qui vont reverser les recettes à la Commune) soit en recouvrement direct auprès du Comptable (cas des frais divers administratifs, etc.)

4

Panorama des pratiques et situation des Communes

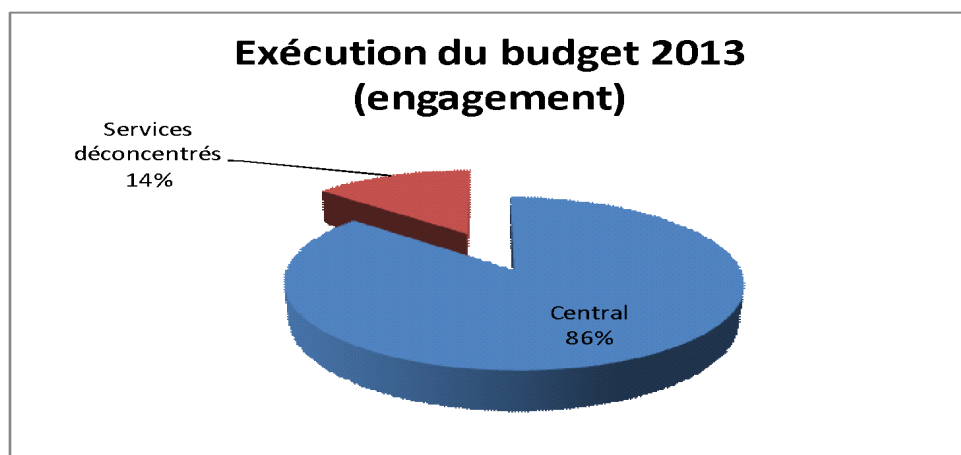
L'Administration malgache reste largement très concentrée. Les opérations exécutées au niveau local tant par les services déconcentrés que par les CTD constituent une part minime du budget de l'Etat³¹.

4.1 Une administration malgache très concentrée

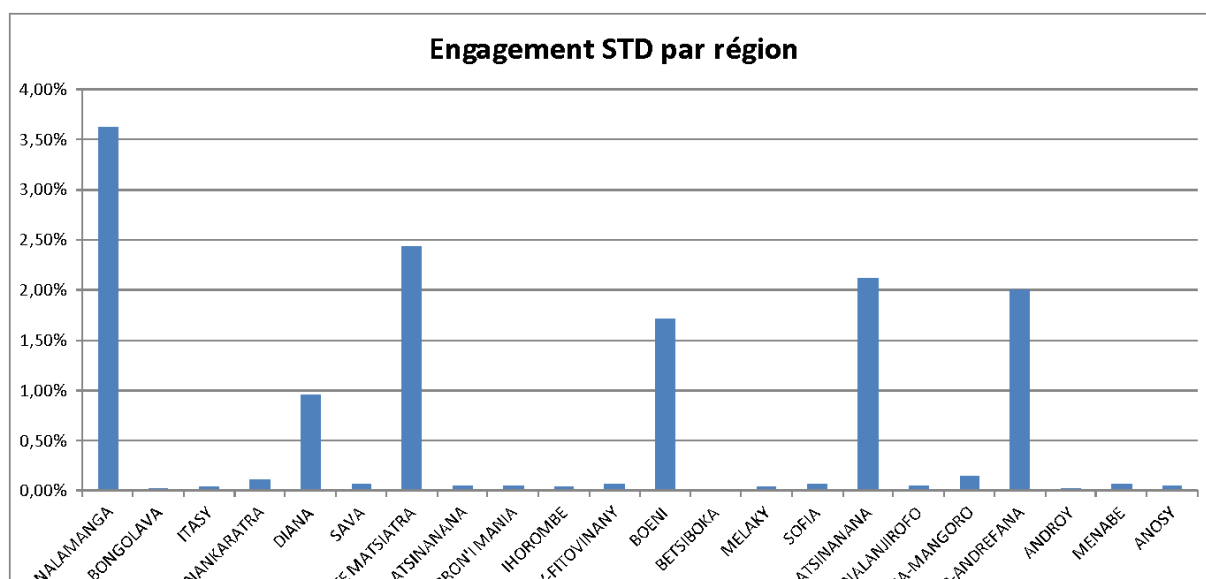
L'analyse des données du budget et de la fonction publique montre une centralisation poussée de l'Administration tant au niveau budgétaire qu'au niveau des effectifs.

4.1.1 Un budget très centralisé

L'analyse des données des finances publiques montre une concentration du budget au niveau central. A titre illustratif, les données de 2013 montrent un budget de l'Etat exécuté à 86% au niveau central et 14% au niveau des régions (budget des STD).



Les STD dans 16 régions sur 22 ont chacun moins de 0,5% du budget.



³¹ Les données de 2013 sont utilisées à titre illustratif mais la situation actuelle n'en diffère pas énormément

4.1.2 Faible effectif des agents de l'Etat au niveau déconcentré

Cette concentration de l'Administration est également constatée au niveau des effectifs des fonctionnaires par région.

Figure 2 - Répartition des fonctionnaires par Région

(Source MFB/STI)

Cette situation montre la difficulté de l'appui par les STD aux CTD notamment les Communes. Le faible effectif des STD ne permettra pas une intervention envers les CTD. Plusieurs Ministères auxquels les Communes devraient faire appel en appui conseil ne disposent que de quelques agents dans la région³². La réflexion sur la mise en œuvre de fonctionnaires territoriaux s'inscrit dans cette problématique.

³² Voir un seul agent pour toute la région.

Tableau 7- Effectif des agents de l'Etat par Ministère et par Région

(Source MFB/STI)

4.2 La situation financière globale des Communes

Les données financières disponibles sur les Communes - même non exhaustives - donnent une idée précise de la situation actuelle sur la faible importance des financements au niveau local. Les ressources disponibles tant les contributions de l'Etat que les ressources propres des Communes sont largement insuffisants au regard des compétences dévolues aux Communes.

4.2.1 Contribution marginale de l'Etat au regard du budget général

Les contributions de l'Etat central sont très minimales par rapport au budget général de l'Etat et au regard des charges transférées aux Communes.

- **Des subventions réduites au cours des dernières années**

Pour 2015, l'ensemble des subventions (fonctionnement, CSB, état-civil, exceptionnel) représentait 21,9 milliards d'ariary soit environ 0,47% du budget de l'Etat (cf. tableau infra). Il est signalé que les Communes de 10 régions n'ont même pas reçu des subventions de fonctionnement.

Tableau 8 - Subventions de l'Etat en 2015

Il est relevé que pour être équitable, les subventions de l'Etat devraient être définies en fonction de critères liés aux charges des Communes (taille de la Commune, nombre de population, etc.) et non pas forfaitaires.

L'Etat a néanmoins mis à la disposition de chaque district 200.000.000 Ar pour les besoins du développement local. Ce fonds sera ordonnancé par le Représentant de l'Etat mais son utilisation relèvera des élus et acteurs locaux.

Outre les impôts fonciers (IFT et IFPB) dont l'estimation est aujourd'hui inconnue au niveau de l'ensemble des Communes, il reste principalement deux recettes fiscales octroyées aux CTD : les impôts synthétiques et les impôts de licence sur les ventes d'alcool.

Tableau 9 - Montant IS et IL en 2015 et 2016

(source DGI)

- **Financement du FDL presque inexistant et fonds de péréquation en attente**

Avec bientôt une décennie d'existence, le FDL a acquis une très large expérience avec une bonne connaissance des Communes et des outils fiabilisés. Le développement de l'Indice de Gouvernance Locale (IGL) avec ses indicateurs structurés a permis une évaluation objective des Communes.

Il est cependant remarqué que les capacités de financement du FDL sont très faibles voire inexistantes au cours de ces dernières années. En effet, les subventions n'étaient que de 90 millions ariary en 2014 et 185 millions ariary en 2015 (cf. tableau suivant).

Tableau 10 - Subventions du FDL en 2014 et 2015

- **Financement de partenaires techniques et financiers divers non comptabilisé**

D'autres acteurs tels que les coopérations décentralisées ou les partenaires techniques et financiers (PTF) apportent également leurs appuis. Il est cependant difficile d'apprécier

l'importance de ces appuis financiers aujourd'hui en l'absence de mécanisme de suivi centralisé. Les données ne peuvent être obtenues qu'auprès de chaque Commune d'intervention et sont même parfois indisponibles.

Ces appuis sont aujourd'hui fortement souhaités mais sauf dans les cas d'utilisation du budget participatif pour leur usage ou d'obligation d'apport bénéficiaire, ils présentent un risque de réduire la redevabilité des élus ainsi que l'appropriation et la participation citoyenne.

4.2.2 Budgets Communaux peu élevés et faiblement réalisés

Les données de 2013³³ sur un échantillon de 25 Communes montrent un volume relativement modeste du budget des Communes avec un faible taux de réalisation.

Figure 3 - Budget moyen des Communes (2013)

³³ Les données collectées dans le cadre de l'étude sont actuellement en cours de compilation

Figure 4 - Budget des Communes (CU2, CR1, CR2) (2013)

Un aspect important du budget des Communes est la part importante des salaires dans le budget communal. Les Communes accusant plusieurs mois d'arriérés de salaires sont multiples. Il est remarqué que même en cas de paiement des salaires des agents, les Communes ne règlent pas les cotisations obligatoires de couverture sociale et de retraite.

Tableau 11 - Pourcentage des salaires par rapport au budget réalisé

De manière générale, les recettes recouvrées par les Communes couvrent difficilement les dépenses de fonctionnement obligatoires.

Ceci crée aujourd'hui un cercle vicieux pour la fiscalité locale. Avec son faible budget, les Communes ne peuvent pas effectuer des investissements locaux, symbole de redevabilité pour les citoyens. Ce qui réduit le civisme fiscal et partant, une faiblesse du recouvrement fiscal et des ressources.

4.2.3 Faible volume financier pour assurer un développement local

En faisant une extrapolation sur la base de l'échantillon actuellement disponible, on peut estimer le volume financier global des budgets communaux entre 150 à 250 milliards d'ariary³⁴. Ceci représente environ 3% à 6% du budget de l'Etat malagasy³⁵. Ceci équivaut également à environ 0,6% - 0,95% du PIB³⁶.

³⁴ C'est une fourchette large

³⁵ Le montant du budget est de 4.670 milliards en 2016

³⁶ PIB de 25 775 milliard ariary en 2014 (source INSTAT)

Comme indiqué supra, les volumes budgétaires gérés au niveau des Communes sont très faibles. Les Communes disposent de trop peu de moyens financiers pour que l'on constate un réel effet notable des transferts de compétence dans le cadre de la décentralisation. Globalement, hormis pour les services d'Etat-civil, les Communes ne sont pas aptes à assurer les services publics pour les citoyens comme définis dans leur domaine de compétence.

L'exemple de la prise en charge des EPP est donné à titre illustratif en annexe A3 pour montrer l'ampleur des besoins.

Dans la majorité des cas, en l'absence de subvention exceptionnelle, les Communes ne peuvent pas réaliser des travaux d'investissement ni effectuer l'entretien des infrastructures.

4.3 Les constats

Les dierses études réalisées sur le domaine ainsi que les premiers éléments collectés dans le cadre de l'étude montrent à la fois des situations difficiles au niveau des Communes mais également des éléments innovants souvent initiés à la base.

4.3.1 Difficultés généralisées des Communes pour couvrir les besoins

- **Non maîtrise des procédures de gestion par les Communes aggravée par les problèmes de moyens**

Presque tous les nouveaux responsables des Communes (exécutif nouvellement élu) rencontrés au cours de la mission indiquent les difficultés de la gestion des Communes auxquelles ils ne s'attendaient pas. La gestion des arriérés tant au niveau des charges³⁷ que des recettes³⁸ constitue des soucis majeures pour les Communes. Plusieurs responsables commencent au bout de 6 à 8 mois à mieux connaître les règles de gestion et autres procédures à appliquer et ce en s'appuyant essentiellement sur les textes en vigueur.

Pour le recouvrement des recettes, les points suivants sont souvent cités :

- méconnaissance des mécanismes de poursuite des contribuables en cas de non-paiement des impôts,
- faible pouvoir des autorités locales face à des grands contribuables³⁹,
- problème de moyen pour le recensement des contribuables,
- incapacité de l'Imprimerie Nationale à satisfaire les commandes d'imprimés divers officiels empêchant ainsi le recouvrement des recettes.

Les services des impôts indiquent par ailleurs le fait que les CTD commettent souvent des erreurs dans les procédures de recouvrement de recettes.

- **Incivisme fiscal lié à la pauvreté mais accentué par les discours politiques à la base**

Les impôts locaux sont payés par une très faible proportion de redevables. Les chiffres suivants sont à titre illustratif pour donner une idée de l'ampleur de ce problème.

³⁷ Notamment les arriérés des salaires

³⁸ Notamment les impôts fonciers restant à recouvrer

³⁹ le cas du non-paiement des redevances et ristournes minières par Ambatovy est relevé. Malgré la divergence de points de vue des services techniques sur la clarification de la répartition, ce non-paiement est anormal car l'obligation du redevable est claire (déclaration et paiement) et en aucun cas la répartition ne relève pas de sa compétence.

Il y a environ 82.000⁴⁰ contribuables ayant payé les impôts synthétiques en 2015 alors que l'enquête permanente auprès des ménages (EPM 2001, INSTAT) faisait déjà mention de 911.000 entreprises non agricole.

Ce nombre peut également être ramené au nombre potentiel de contribuables tel qu'indiqué en annexe A4. En effet, on peut estimer à 2,6 millions le nombre de population active (20 à 60 ans) au dessus du seuil de pauvreté. On voit ainsi que moins de 3% de la population active non pauvre ont payé l'impôt synthétique.

Ce problème d'incivisme fiscal est accentué par les discours tenus par les acteurs politiques locaux ou nationaux qui utilisent souvent le non-paiement des impôts comme argument électoral. Ce qui les place par ailleurs dans des situations délicates pour faire respecter l'obligation du paiement des impôts une fois élus. Diverses études ont par ailleurs indiqué la faible propension des élus à faire un effort pour le recouvrement des impôts à assiette large pour éviter la redevabilité ultérieure.

Les Communes ont surtout tendance à vouloir taxer uniquement les quelques grandes entreprises de leur localité en argumentant sur l'utilisation ou la dégradation des ressources ou infrastructures locales. Ceci a été constaté lors des enquêtes auprès des Communes mais également par la jurisprudence consultée auprès du Tribunal Administratif d'Antananarivo. Malheureusement, les tentatives sont presque toujours infructueuses car illégales.

• **Défaillances relatives à la gestion des finances publiques**

Il est rapporté partout une malcompréhension voire une défiance entre les STD et les CTD dont les Communes. Ceci est également constaté dans la gestion budgétaire et comptable. Les services du Trésor public ont signalé divers cas de défaillance dans la gestion des Communes notamment pour les CR2 disposant de compte bancaire :

- existence de plusieurs relevé d'identité bancaire (RIB) pour une Commune,
- retraits massifs sur le compte bancaire dès l'arrivée des subventions,
- non respect des dépenses obligatoires et non maîtrise des charges,
- non maîtrise des procédures de manière générale⁴¹.

Les faits sont également confirmés par les Représentants de l'Etat qui signalent par ailleurs l'existence d'élus analphabètes. Du côté des STD, il est insisté sur la nécessité de la rigueur et du respect des règles des gestion des finances.

De leur côté, les Communes émettent diverses réserves par rapport aux services de l'Etat. Parmi les soucis évoqués figurent :

- l'absence d'informations sur les recettes recouvrées (impôts synthétiques, impôts de licence, ristournes minières, etc.)
- le délai pris par le paiement des mandats présentés au Trésor et le décalage des paiements à la caisse pour cause de manque de trésorerie,
- l'augmentation des coûts des biens et services du fait de l'application des règles des finances publiques. Ce cas est relevé par les Communes nouvellement gérées par le Trésor

⁴⁰ Source DGI : 81.829 déclarations IS en 2015

⁴¹ Cet aspect a été également largement soulevé au niveau de la gestion des finances publiques où la plupart des anomalies sont constatées dans les régions (cf. Consolidation des réformes des finances publiques).

⁴² qui font surtout face à une augmentation des prix unitaires des biens et services qu'ils acquièrent.

Le retard dans l'exécution des transferts de l'Etat central est souvent signalé entraînant de facto une défiance vis-à-vis du Trésor public. Ce dernier explique néanmoins qu'il peut effectivement y avoir des cas de décalage dû à la régulation budgétaire⁴³ ou à une priorisation de la trésorerie dans l'exécution des transferts mais cela reste exceptionnel et est prévisible. Les problèmes souvent constatés sont plutôt dus à des erreurs matérielles en amont (erreur de liquidation, ambiguïtés sur les RIB des Communes⁴⁴ ou erreur de codification, etc.) ou tout autre anomalie entraînant un rejet comptable, à l'attente de la comptabilité des régies (impôts), le délai de courrier pour l'exécution du transfert. Les Comptables publics constatent également des soucis provenant d'une communication des Ministères sectoriels qui indiquent aux CTD des opérations en attente au Trésor qui ne seraient toutefois pas encore initiées.

4.3.2 Expériences positives innovantes pour l'amélioration des ressources Communales

Il est cependant constaté également diverses expériences positives dans la gestion financière communale.

- **Existence de structures d'appui compétentes et de partenariat fructueux**

Il a été déjà soulevé supra les expériences des diverses structures nationales en matière d'appui aux Communes. Outre les expériences du FDL, il est relevé également les formations dispensées par l'INDDL. 14 modules sont aujourd'hui formalisés et dispensés (cf. Annexe A6). Cependant, l'absence de mécanisme de financement de la formation des Communes fait que l'INDDL n'a touché aujourd'hui qu'environ 1/5 des Communes⁴⁵.

Plusieurs expériences d'appui par les coopérations bilatérales et les coopérations décentralisées sont également constatées avec des résultats positifs pour les Communes.

L'atout apporté par la coopération intercommunale⁴⁶ est également relevé.

- **Expériences innovantes en matière de gestion financière et de recouvrement des recettes**

Plusieurs expériences innovantes existent également à Madagascar. Il est juste indiqué à titre illustratif :

- l'utilisation du mobile banking dans le recouvrement des recettes qui a permis une augmentation très significative des ressources de la Commune de Mahajanga,
- la création d'activités génératrices de revenus dans plusieurs Communes,
- l'utilisation avantageuse du budget participatif pour la Commune,

⁴² Les Communes gérées par la Trésorerie Principale Inter Communale indiquent des difficultés avec les nouvelles procédures (DEF/TEF) mais également le fait que leurs "petits fournisseurs" usuels ne sont pas habitués aux dites procédures. Or les fournisseurs habitués aux marchés publics ont des prix unitaires très élevés.

⁴³ Cas possible pour les subventions mais dans ce cas l'opération n'est pas encore initiée au niveau du MID

⁴⁴ Il est signalé des Communes ayant plusieurs RIB ce qui est anormal

⁴⁵ 321 Communes en 2012 constituent le maximum relevé par l'INDDL

⁴⁶ Les Communes participant à une OPCI indiquent les avantages de la coopération et de la concurrence entre les Communes

- l'existence de système informatisé pour divers aspects des attributions des Communes⁴⁷ : gestion des marchés, gestion de la fiscalité locale, gestion budgétaire et comptable, etc.

- **Expériences positives dans le cadre des Initiatives à Résultat Rapide**

La capitalisation des expériences menées dans le cadre du RRI cycle 2⁴⁸ montre diverses évolutions très positives dans le recouvrement des recettes pour plusieurs régions. L'expérience a indiqué les bonnes pratiques et innovations suivantes :

- *Mise en place d'une structure de coordination: équipe Régionale, Comité de pilotage au niveau District;*
- *Réorganisation du système de recouvrement, recensement et contrôle périodique par nature des opérations de recette;*
- *La concertation: indispensable dans le processus d'amélioration de recouvrement des recettes locales;*
- *Collaboration étroite entre les différents acteurs de la chaîne de recouvrement, les parties prenantes et les bénéficiaires (niveau local et national);*
- *Pratique de la fiscalité de proximité.*

L'expérience du Vakinankaratra (cf. tableau infra) a été largement expliquée par une forte impulsion et direction de la Région⁴⁹, avec l'implication des Représentants de l'Etat et des divers STD⁵⁰, la forte motivation des acteurs⁵¹. La Région du Vakinankaratra indique par ailleurs la coopération entre les Régions limitrophes⁵² comme atout majeur dans l'effort visant l'amélioration de la fiscalité locale.

Tableau 12- Résultats IRR2 Vakinankaratra

(source : document de présentation ONCD)

Les enquêtes dans les régions ont montré également l'avantage de :

- la stricte rigueur dans le traitement des cas de malversation,
- l'implication et la responsabilisation des STD dans le recouvrement des recettes⁵³.

⁴⁷ Cf. Etat des lieux des systèmes d'information communal (Financement PGDI, 2013).

⁴⁸ cf. document ONCD

⁴⁹ Action de communication de masse, diffusion d'avis par la Région et les Représentants de l'Etat sur l'obligation de paiement des impôts pour couvrir les élus communaux face à leurs électeurs

⁵⁰ Mise en place de barrière économique à côté des barrages routiers mis en place par les forces de l'ordre

⁵¹ La Région a reversé à l'ensemble des acteurs 10% de l'augmentation des recettes entre 2 années successives)

⁵² La Région parle d'OPCI R (Organisme Public de Coopération Inter Régionale)

⁵³ Nomination de délégué d'arrondissement en tant que régisseur de recette, implication du comptable du Trésor dans le recouvrement des impôts fonciers, etc.

- **Des potentiels conséquents pour la fiscalité locale**

Ces diverses expériences ainsi qu'une analyse sommaire des données disponibles montrent l'existence de potentiel de ressources conséquent pour les Communes. En effet, en exploitant les potentialités offertes par la fiscalité locale, notamment les recettes à large assiette, les Communes pourront améliorer notablement leurs ressources. L'impôt foncier présente le potentiel le plus important. Son amélioration fait d'ailleurs partie du plan stratégique quinquennal de la DGI.

Le tableau suivant donne à titre illustratif et de manière très théorique les potentiels fiscaux pour quelques ressources.

Ressource	Base	Potentiel
IFT	40 millions Ha terres arables (BM) taxées à 10.000 Ar / ha	400 milliards ariary
IFPB	4 millions de maisons taxées à 5.000 Ar / maison (estimation basée sur EPM)	20 milliards ariary
Ristournes	4,35 millions de tonnes de céréales (FAO, 2014) taxées à 10 ar / kg ⁵⁴	43 milliards ariary
IS	2,6 millions d'assujetés (population active non pauvre) taxés au minimum de 16.000 Ar	41,6 milliards ariary

Ce sont des simples estimations mais il est intéressant de voir que l'IFT pourrait par exemple apporter plus de 20x le montant des subventions de 2015 et l'IFPB au moins autant que l'IS. L'exemple mentionné en annexe A5 relatif à la Commune urbaine de Mahajanga indique le potentiel de l'IFPB.

Les Communes disposent également de marge de manoeuvre considérable en exploitant de manière raisonnable mais systématique les ristournes (agriculture, élevage, pêche, extraction de carrières, etc.) ainsi que les revenus du patrimoine (marchés, etc.).

Les structures locales de concertation (SLC) peuvent être un acteur principal dans l'identification de ces potentialités des régions comme les textes l'indiquent.

5

⁵⁴ Exemple de tarif appliqué par des Communes du Boeny

Les pistes de réflexion

Pour une meilleure autonomie des Communes, plusieurs pistes de réflexion sont proposées. Leur pertinence et efficacité seront discutées avec les divers acteurs.

5.1 Améliorer certaines règles sur la décentralisation

- **Revoir les modalités de désignation actuelle des membres du Conseil pour éviter les blocages de l'exécutif.**

Les modalités prévues par la loi 2015-008 pour l'élection des Maires et les membres des Conseils communaux ou municipaux ont créé des situations extrêmement compliquées pour l'exécutif communal. Les violences verbales et parfois physiques vécues durant la campagne électorale ne s'effacent pas facilement.

Toutes les Communes questionnées font face à des cas de blocage ou de marchandage de la part du Conseil. Le problème est particulièrement grave dans le cas où le parti de l'exécutif ne dispose pas d'une majorité au Conseil mais subsiste dans le cas contraire car les intérêts individuels en tant que membre du Conseil priment souvent aux consignes du parti. Au mieux, l'exécutif perd son temps dans la négociation et la recherche de consensus pour régler la situation.

- **Mettre en œuvre une subvention proportionnelle et non forfaitaire mais systématique pour les charges transférées**

Pour respecter à la fois l'équité des Communes mais aussi pour éviter la tentation de création de Communes non viables économiquement, il serait mieux de mettre en œuvre des subventions proportionnelles aux charges de la Commune⁵⁵ et non plus des subventions forfaitaires.

Et hormis les subventions provenant du fonds de péréquation et des subventions exceptionnelles pour des raisons exogènes, les subventions seront systématisées. Dans tous les cas, les charges transférées (école, CSB) devraient être supportées directement par une subvention affectée soit par le budget affecté au transfert pour les CTD soit directement par le budget de chaque ministère concerné.

Ces propositions seront complétées par une étude plus approfondie⁵⁶ sur la répartition des charges entre l'Etat central et les CTD comme prévu par la loi de manière à déterminer les ressources à transférer à ces dernières. L'accélération de ce processus est requis.

- **Voir au cas par cas la dérogation à la règle sur l'évaluation des recettes sur appréciation du Représentant de l'Etat**

Les textes (décret 2015-959) imposent l'évaluation des recettes sur la base des réalisations des trois dernières années. Cette disposition permet d'avoir un budget réaliste. Cependant dans le contexte actuel où la fiscalité locale est très faible, ceci réduit fortement l'estimation du budget des Communes en cas de potentialité avérée. Une meilleure

⁵⁵ Notamment la surface, le nombre de Fokontany et surtout le nombre d'habitants pour la subvention de fonctionnement.

⁵⁶ Menée actuellement par le MID

implication des STD et autres structures d'appui (SLC, PTF opérant dans la zone) est fortement appréciée dans ce cas.

Ceci présente néanmoins un risque d'augmentation des dépenses⁵⁷ Afin de limiter la tentation de gonfler les dépenses au regard du niveau de recettes prévisionnelles, il peut être mis en œuvre un tableau de régulation annexe du budget qui va prévoir des engagements priorités et autorisés en fonction des recettes recouvrées.

Le respect des dépenses obligatoires devra être inflexible ainsi que l'établissement d'une liste priorisée des dépenses avec des catégories qu'on pourrait engager en fonction des niveaux de recettes.

- **Etablir un guide pour les futurs maires et acteurs politiques à la base en insistant sur la responsabilité**

Afin de mieux responsabiliser les acteurs à la base (les citoyens et les acteurs politiques), la diffusion d'un guide simplifié sur les rôles et obligations des Maires est souhaitée. Ceci permettra par ailleurs de faire prendre conscience aux futurs maires et conseillers des droits et obligations qui leur incombent ainsi que des défis qui les attendent.

En accompagnement de ces diverses "mises en garde", l'Etat devrait cependant privilégier la mise en œuvre de solution locale même en cas de défaillance voire de faillite des Communes⁵⁸.

L'appel à une délégation spéciale nommé devrait être une exception de dernier recours.

5.2 Envoyer un signal fort de l'Etat en faveur de la décentralisation

- **Augmenter le de l'IS à 50.000.000 Ar au moins et reverser une part de l'IR - même minime - afin d'améliorer notablement la situation des Communes sans pour autant réduire les recettes de l'Etat**

Le seuil actuel de l'IS (20.000.000 Ar) élimine de l'assiette des assujettis aux impôts des Communes plusieurs catégories d'acteurs fortement implantés au niveau local (transporteurs, grossistes de taille moyenne, etc.). Par ailleurs, les Communes ont tendance à sous-évaluer le chiffre d'affaire d'une entité pour le garder en dessous du seuil de 20.000.000 Ar de manière à obtenir les impôts pour elles. Ce qui représente par ailleurs un manque à gagner global pour les finances publiques.

En augmentant le seuil de l'IS à 50.000.000 Ar⁵⁹ et en confiant un rôle important aux Communes dans le recouvrement des IS (suivi des déclarations mais sous contrôle de la DGI), il sera effectué un meilleur contrôle à la base avec un élargissement de l'assiette fiscale.

⁵⁷ Notamment des indemnités ou primes diverses

⁵⁸ La SLC en relation avec les Conseils communaux/municipaux pourraient par exemple soit désigner le suppléant soit nommer une équipe de trois personnes à l'instar d'une délégation spéciale (par exemple : issu de l'exécutif, du conseil et de la SLC mais provenant du parti ayant gagné l'élection).

⁵⁹ 50.000.000 Ar à 100.000.000 Ar permettrait d'inclure des acteurs fortement ancrés au niveau local. Une étude effectuée en 2006 (ISIKA Conseil et FTHM) recommandait déjà l'augmentation de l'IS à 50.000.000 Ar qui serait cependant répartis entre les CTD et l'Etat central.

Par ailleurs, le reversement d'une part minimale de l'IR aux Communes présente deux avantages. La tentation des Communes de maintenir l'entité en dessous du seuil de l'IS sera amoindrie. Par ailleurs, ceci permettrait de dire aux Communes que l'implantation des grandes entreprises a des retombées au niveau local.

- **Effectuer auprès de la Commune les déclarations des impôts qui sont à leur bénéfice mais confier à un agent de l'Etat le recouvrement effectif des ressources**

Il faut trouver aujourd'hui une formule combinant à la fois la responsabilité des Communes et un meilleur contrôle par les STD. En effectuant auprès des Communes les déclarations des impôts les concernant, elles pourront mieux contrôler les opérations à la base. Il y a cependant un antagonisme au niveau des acteurs politiques entre l'obligation de faire payer les impôts et les discours visant à être élu. Il serait mieux dans ce cas de nommer des STD (délégué d'arrondissement aidé par les Chefs Fokontany) comme régisseur des recettes soit par la délibération du Conseil soit par un dispositif réglementaire. Ces derniers seront rémunérés par une remise avec un taux suffisamment incitatif.

- **Réfléchir sur une vraie politique écologique pour les grandes entreprises de manière à compenser en partie les éventuels impacts négatifs de l'implantation locale de grandes entreprises**

Les problèmes posés par les Communes quant à l'impact négatif sur l'environnement et les infrastructures de l'implantation de certains organismes sont réels. L'exploitation des ressources naturelles (l'eau par exemple⁶⁰), la pollution, les dégradations des routes et autres infrastructures sont autant de cas qu'il faudrait traiter par le principe de "pollueur/payeur".

5.3 Appuyer les Communes dans le recouvrement des recettes à fort potentiel

- **Effectuer une opération pilote qui sera généralisée dans un deuxième temps pour le recensement et l'appui au recouvrement des impôts fonciers**

Les impôts fonciers (IFT, IFPB) constituent les ressources ayant le plus fort potentiel pour les Communes d'autant plus qu'elles sont entièrement à leur bénéfice. L'utilisation des nouvelles technologies⁶¹ est aujourd'hui fortement recommandée à la place des outils manuels utilisés par les Communes⁶². L'utilisation de système d'information géographique alimenté par une capture d'images satellites⁶³ et mis à jour par un relevé manuel constitue une alternative opérationnelle mais à moindre coût. La mise à jour d'une base SIG

⁶⁰ Il s'agit ici non seulement l'exploitation proprement dite de l'eau (usine d'embouteillage) mais également le fait que le débit d'eau arrivant auprès des ménages est très faible avec la forte consommation de certaines entreprises

⁶¹ A l'instar des solutions utilisées pour le FiPLOF

⁶² Les grandes villes s'appuient encore sur des cartes manuelles avec des relevés de parcelle

⁶³ A défaut d'achat d'images coûteuses, il pourrait être adopté une solution intermédiaire consistant à capturer des images disponibles sur les sites publics (ex. Wikimapia permet d'avoir des images spatiales relativement récentes).

constituée par ce biais pourrait être combinée avec les opérations d'adressage initiées par la DGI. Ceci permettrait ainsi d'avoir à la fois les impôts locaux et le recensement des activités économiques assujetties à l'IS.

Un appui substantiel aux Communes comprendra la formation des agents des Communes, les opérations de recensement, de mise en base de données, l'édition des avis d'imposition et leur distribution et les campagnes pour le recouvrement par la suite. Il serait judicieux de prévoir des mesures exceptionnelles pour le paiement échelonné des arriérés.

Remarque : le PLOF

Le PLOF (Plan Local d'Occupation Foncière) constitue un outil intégré rigoureux de gestion foncière. Il a une optique plus large que le recouvrement des recettes, avec des obligations de sécurisation foncière associées⁶⁴. La gestion des IFT/IFPB peut se suffire d'une base SIG avec des délimitations approximatives des parcelles/maisons mais avec une identification rigoureuses des contribuables associés.

- **Autoriser à titre exceptionnel l'appel à une imprimerie autre que l'imprimerie nationale pour satisfaire les besoins des Communes**

Les opérations des Communes souffrent aujourd'hui de l'absence d'imprimés officiels, de tickets et quittances divers auprès de l'imprimerie nationale. Face à ce souci, il serait judicieux d'autoriser l'appel à des imprimeries qui pourraient opérer sous le contrôle de l'imprimerie nationale.

- **Identifier les potentialités des régions en impliquant les structures locales de concertation**

La mise en œuvre des Structures locales de concertation (décret n°2015-957) constitue une opportunité que les Communes devraient exploiter dans l'identification des potentialités économiques de leur territoire. Le caractère obligatoire de leur création devrait être rappelé. L'exécutif communal doit être sensibilisé à la mobilisation effective de la structure.

L'implication forte des SLC dans la gestion des fonds d'investissement (levée de fonds, identification des projets d'investissement) constitue un élément de mobilisation fort à la base.

- **Mettre en place une structure centrale pour aider les Communes dans la poursuite des récalcitrants**

Plusieurs Communes font parfois face aujourd'hui à des refus directs de paiement d'impôts et taxes par des redevables. Elle se trouvent souvent démunies face à la situation car le rapport de force est souvent à l'avantage desdits redevables⁶⁵. En rapport avec la DGI, il est proposé la mise en place d'une structure centralisée qui va effectuer les opérations de

⁶⁴ Liens avec les titres fonciers, les cadastres ou les cartes foncières

⁶⁵ Ce sont souvent des opérateurs disposant de grands moyens financiers et de relation haut placée

poursuite des contribuables défaillants. Les Communes seront par ailleurs formées sur les démarches et procédures à suivre dans ce cas.

Un cas majeur qui devrait être traité dans les meilleurs délais est constitué par le non paiement de ristournes minières⁶⁶.

5.4 Lancer une action de communication de masse et identifier des mesures de redevabilité significative

- **Effectuer une sensibilisation de masse pour le paiement des impôts**

Les actions de sensibilisation et communication de masse relatives aux ressources locales doivent être menées avec un double accent sur l'obligation et l'intérêt du paiement des impôts. Ces actions seront à mener par les régions qui ont un rôle de développement économique avec l'appui effectif des Représentants de l'Etat.

- **Inciter les Communes à trouver des idées novatrices de redevabilité même minime**

La transparence et la mise en œuvre d'infrastructures au bénéfice des citoyens sont les meilleurs moyens d'incitation au civisme fiscal. Cependant, les expériences menées dans diverses Communes montrent l'efficacité des actions - parfois minimes - menées par l'exécutif : repas partagé avec l'exécutif lors des travaux communautaires, repas offerts aux élèves candidats de la Commune, etc.

- **Interdire l'incitation au non-paiement de l'impôt et engager la responsabilité des élus locaux dans la collecte des ressources locales**

L'appel au non-paiement de l'impôt ou son utilisation comme argument électoral est une infraction qui devrait être sanctionnée comme telle⁶⁷. En effet, à l'inverse d'un appel à la désobéissance civile⁶⁸ qui pourrait être légitimé par un principe supérieur ou un besoin de modification de textes, il n'y a aucune justification à de tel propos. Il est ainsi légal et légitime de sanctionner de tel propos.

Une large communication relative aux obligations des Communes dans la collecte des impôts est également nécessaire. Cette action est à faire avec les divers services de la DGI en collaboration avec les Représentants de l'Etat.

- **Considérer les 15% du budget d'investissement comme une dépense obligatoire**

Les textes de loi (article 22 du décret n°2015-959) impose que la section investissement représente au moins 15% du budget de la Commune. Quelle que soit la situation financière d'une Commune et nonobstant les dépenses de fonctionnement obligatoires, il est légitime de considérer ces dépenses comme obligatoires au niveau d'une Commune.

⁶⁶ Cas d'Ambatovy

⁶⁷ La loi 90-031 du 21 décembre 1990 article 77 sanctionne déjà les appels au non-paiement des impôts (discours, cris ou menace proférés dans les réunions publiques, écrits, dessins, affiches, graffiti, etc.).

⁶⁸ Henry David Toreau, Désobéissance civile (1849)

L'affectation de ce budget devra se faire selon les principes du budget participatif, sous la coordination de la SLC.

Une stricte rigueur dans le contrôle de légalité et le contrôle comptable devrait être appliquée sur ces aspects budgétaires.

La généralisation de l'utilisation du budget participatif pour la totalité du budget de la Commune est également envisageable mais demande une étude plus approfondie sur la démarche à mener.

5.5 Ramener au Trésor la gestion des comptes des CR2 mais voir des modalités flexibles pour leur gestion

- **Ouvrir des comptes de dépôts pour les CR2**

Seule une gestion par le Trésor public pourra assurer un contrôle efficace de la trésorerie des Communes. Cependant, afin de garder un fonctionnement similaire à ce qu'elles ont maintenant, il est proposé d'utiliser des comptes de dépôt. Avec un moyen de paiement en leur disposition, les Communes n'auront pas l'image que le Trésor exploite leur trésorerie⁶⁹.

A priori, vu le volume financier des Communes, ce mode de gestion ne devrait pas gêner outre mesure le Trésor public.

- **Simplifier les opérations budgétaires (phase administrative) pour les Communes en dessous d'un seuil budgétaire**

La rigueur - certes nécessaire - de l'Administration n'est pas toujours compatible avec le développement. Les failles souvent décriées dans la gestion des finances publiques devraient appeler à plus de compréhension dans la flexibilité de la gestion au niveau local. En mettant en priorité absolue la préservation du patrimoine et la croissance au niveau local, on devrait trouver une forme plus simplifiée et plus rapide dans la gestion budgétaire administrative⁷⁰.

- **Inclure dans le budget et la comptabilité de la Commune les contributions tant monétaires que non monétaires**

Les subventions reçues des Communes demandent parfois des contributions de la part des bénéficiaires⁷¹. Afin de mieux valoriser le patrimoine de la Commune mais aussi d'améliorer le civisme fiscal, il serait intéressant de comptabiliser⁷² les contributions individuelles (matérielles ou travaux manuels).

⁶⁹ L'émission de mandat payé au Trésor est considérée par les Communes comme étant une forte contrainte avec en sus l'idée que leur trésorerie est utilisée par l'Etat. Tout retard dû à l'approvisionnement en espèces des postes comptables est ainsi ressenti comme étant

⁷⁰ Utilisation de formulaires simplifiés similaire à des bons de commande, contrôle a posteriori adapté du CHED, etc.

⁷¹ Apports bénéficiaires

⁷² Les ressources étant constituées par les dons et l'emploi par l'investissement proprement dit

Les infrastructures seront ainsi estimées à leur juste valeur. Par ailleurs, la Commune pourrait émettre des certificats ou des lettres de reconnaissance des apports valorisés par chaque individu⁷³.

- **Evaluer et vulgariser si probant les mesures de recouvrement utilisant les nouvelles technologies et le partenariat public-privé**

L'expérience en matière d'utilisation de mobile money est encore assez isolée mais semble être prometteuse. Il en est également des essais d'appel au partenariat public-privé dans la gestion des impôts locaux (recensement, appui au recouvrement, etc.). Ces approches devraient être bien évaluées et proposées aux Communes au cas par cas.

Un appui technique sur ce volet est utile.

5.6 Standardiser les outils au niveau des Communes et créer un écosystème favorable au niveau du privé

- **Vulgariser et faire appliquer les référentiels des métiers et les standards organisationnels y compris par des mesures de déflatage**

Les référentiels des métiers et autres standards organisationnels devront être appliqués scrupuleusement par les Communes. Dans ce contexte, il faut voir les charges actuelles des Communes et voir les mesures à adopter pour se conformer aux référentiels. Il est fort probable que les Communes devront obligatoirement procéder à des restructurations drastiques. La situation ne saurait être réglée définitivement sans des mesures de réduction des effectifs communaux et/ou la réorientation du personnel.

- **Mettre en œuvre un système d'information de gestion informatisé réellement adapté aux fonctions assurées par les Communes et interfacé avec les systèmes étatiques**

Le développement et la diffusion d'un système d'information de gestion informatisé couvrant les besoins des Communes constituent une nécessité. Ceci a été déjà mené dans le passé par le Ministère et devrait être repris⁷⁴.

L'appel à des prestataires locaux devrait permettre un appui de proximité aux Communes dans le cadre de l'exploitation de ces systèmes.

- **Lancer des modules de formation payants au niveau de l'INDDL et ouvert à des opérateurs privés locaux**

L'INDDL gagnerait à mettre en œuvre des modules de formation dédiés aux besoins fonctionnels des Communes et ouverts à tout individu (ou opérateur privé). Les besoins potentiels sont multiples : maîtrise d'ouvrage ou maîtrise d'œuvre spécifique⁷⁵ au niveau local, les modules de gestion, l'informatique, etc.

⁷³ La Commune pourra par la suite faire un geste envers les contributeurs en général et les contribuables en particulier par des coûts de service moindre par exemple.

⁷⁴ Le projet PGDI a financé une étude complète sur le schéma directeur et les cahiers des charges pour la mise en œuvre d'un système d'information communal. Ceci pourrait être réactualisé et opérationnalisé.

⁷⁵ Divers corps de métiers sont requis pour les infrastructures locales.

L'institut peut nouer des partenariats avec des centres de formation techniques pour développer et vulgariser ces modules. Les Communes pourront dans le futur bénéficier de l'existence de ces compétences locales dans leur gestion et autres travaux.

5.7 Favoriser le développement local par des mesures incitatives au niveau des marchés publics et de la gestion interne

- **Systematiser l'appel aux acteurs formels locaux pour une part des marchés publics**

Le code de marchés publics permet l'application de critère de préférence locale pour des marchés. L'application de ces mesures est parfois assez peu opaque au risque de décourager des soumissionnaires potentiels. Une application systématique et transparente d'une faveur accordée aux opérateurs formels locaux et disposant de compétences dans l'objet du marché constitue un signal de marché fort et pourrait inciter des opérateurs à être "résident fiscal" au niveau d'une Commune. Elle constitue également une mesure de redevabilité et inciterait à un meilleur civisme fiscal.

- **Instaurer une mesure de motivation des acteurs via une contribution obligatoire par les marchés publics locaux mais accompagnée de mesure de performance stricte**

L'intérêt individuel doit être pris en compte dans le cadre de la gestion de la Commune. L'idée est de motiver de manière légale les acteurs au niveau local. Il pourrait ainsi être mis en place la constitution d'un fonds spécial qui sera alimenté de manière transparente par une contribution obligatoire (10% par exemple) de chaque adjudicataire de marché public. Ce fonds servirait à la fois à rémunérer l'ensemble des agents de la Commune⁷⁶ et à financer en partie des travaux d'entretien ou de réalisation d'infrastructures dont la nature sera définie uniquement par les contributeurs.

Cette prime pour les agents doit être accompagnée d'une mesure de performance systématique. Il est également attendu de cette mesure une réduction de certaines dépenses de fonctionnement et l'incitation à des dépenses d'investissement qui seront sources de motivation pour l'exécutif.

La création d'un fonds spécial issu d'une partie minimale de cette contribution, dont l'utilisation est laissée à la discrétion du Maire pourrait aider ce dernier à affirmer son leadership et sa dignité ou prestige au niveau local.

- **Inciter les opérateurs à investir dans les zones reculées**

Les potentialités des régions reculées du pays ne sont pas suffisamment mises en exergue. Les Communes, avec l'appui des Régions, devraient mener des actions systématiques d'incitation aux opérateurs privés pour le développement de leurs potentialités⁷⁷.

Les besoins relatifs à l'énergie, la création de pôle d'attraction économique initiée par des regroupements de Communes sont autant de pistes que les Régions pourront exploiter.

⁷⁶ Une règle de répartition doit être établie

⁷⁷ Plusieurs régions ont mené de telle action avec des résultats intéressants

Annexes

6.1 A1. Evolution des textes sur la décentralisation

Les tableaux suivants recueillent les principaux textes se référant à la gestion budgétaire et comptable des Communes ainsi que leurs évolutions majeures.

SUR LE DOMAINE		
		Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005 fixant les principes régissant les statuts des terres
		Ordonnance n°60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation
		Décret n°60-529 du 28 décembre 1960 réglementant les modalités d'application de l'ordonnance n°60-146 du 3 octobre 1960 relative au régime foncier de l'immatriculation
		Loi n°2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée
		Décret n°2007-1109 du 18 décembre 2007 portant application de la Loi n°2006-031 du 24 novembre 2006, fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée
<i>Loi n°60-004 du 15/2/60 relative au domaine privé national modifiée par Ordonnance n° 62-047 du 20/9/62 et par la Loi n°64-026 du 11/12/64</i>		Loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public
<i>Décret n°64-205 du 21/5/64 réglant les modalités d'application de la Loi n°60-004 du 15/2/60 relative au domaine privé national</i>		Décret n°2010-233 du 20 avril 2010 fixant les modalités d'application de la Loi n°2008-014 du 23 juillet 2008 sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de Droit public
Ordonnance n°60-099 du 21 /9/60 réglementant le Domaine Public, modifiée par l'Ordonnance n°62-035 du 19/9/62		Loi n°2008-013 du 23 juillet 2008 sur le domaine public
<i>Décret n°64-291 du 22/7/64 fixant les règles relatives à la délimitation, la conservation et la police du Domaine Public</i>		Décret n°2008-1141 du 1 ^{er} décembre 2008 fixant les règles relatives à la délimitation, l'utilisation, la conservation et la police du domaine public

SUR LES DROITS ET TAXES		
<i>Loi n°60-013 du 23/12/60 fixant les taux maxima des droits et taxes indirects</i>		
<i>- Ordonnance n°62-055 du 20/9/62 portant Code Général de l'Enregistrement et du Timbre, modifiée par la Loi n° 65-014 du 16/12/65</i>		Code Général des Impôts

SUR LES AUTRES ACTIVITES DES COMMUNES		

Loi n°61-025 du 9/10/61 relative aux actes de l'état civil, modifiée par la Loi n°66-017 du 5/7/66		
Décret n°63-264 du 9/5/63 relatif aux règles applicables aux actes de l'état civil, aux disparitions et aux successions survenant au cours d'un voyage maritime		
Loi n°69-011 du 22 juillet 1969 sur le régime de l'armement à l'exception des armes blanches		
Décret n°94-608 du 06 octobre 1994 relatif à la participation active de la population rurale à la sécurité locale et à la lutte contre les vols de bœufs		
- Arrêté interministériel n°5165/94 du 16 novembre 1994 fixant les modalités d'application des dispositions du Décret n°94-608 du 06 octobre 1994 relatif à la participation active de la population rurale à la sécurité locale et à la lutte contre les vols de bœufs		
- Arrêté n°1238-SAN du 16 juillet 1960 fixant les conditions de fonctionnement du service de police sanitaire générale dans les Communes		
- Arrêté du 23/5/32 relatif à l'organisation administrative de Madagascar et aux exhumations		
- Arrêté n°136/VP/AGS/CG du 12/5/58 portant création d'une indemnité de transfert de restes mortels des fonctionnaires territoriaux		
- Ordonnance n°62-012 du 10/8/62, modifiant l'ordonnance n°60-047 du 15/6/60 portant Code de la Marine Marchande		Loi n°99-028 du 3 février 2000 portant réforme du Code maritime
- Ordonnance n°62-003 du 21/7/62 sur le nom, le domicile et l'absence		
- Ordonnance n°62-117 du 1er octobre 1962 relative au régime des cultes		
- Message Radio-Police-Gendarmerie n°5077 MID/SG/DGD/DADSD/SATASD du 23 juillet 1996 relatif au droit de stationnement		
- Lettre n°5371/MID/SG/DGD/DELED du 02 août 1996 relative à la taxe de roulage		
- Circulaire interministérielle n°98/001/MinATV/MBD/MI du 12/6/98 relative à la gestion de l'espace urbain		
- Circulaire n°7181/DGI/AT du 19/12/60 relative au transfert de l'état civil		

- Circulaire n°788/MJ-CAB du 29/12/61 sur la tenue de l'état civil, modifiée par circulaire n°001/MJ-CAB du 2/1/64 et modificatif du 31/3/64		
- Arrêté du 08 janvier 1947 fixant la réglementation de la tenue des auberges, hôtels, modifié par l'arrêté n°757/DSN/SIE du 30 mars 1962		
Décret n°96-169 du 6 mars 1996 relatif au transfert aux Communes de la compétence pour la « réalisation et la gestion » des Ecoles Publiques Primaires (EPP) et les Centres de Santé de Base (CSB)		

SUR L'ORGANISATIONS DES CTD		
		Constitution du 10 décembre 2011
<i>Loi n°93-005 du 26 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de la décentralisation, modifiée et complétée par la Loi n°94-039 du 03 janvier 1995</i>		Loi Organique n°2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires
<i>Loi n°94-001 du 26 avril 1995 fixant le nombre, la dénomination et les chefs lieux des CTD</i>		
<i>- Loi n°94-006 du 26 avril 1995 relative aux élections territoriales</i>		
<i>- Loi n°94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des CTD</i>		Loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes, modifiée par la Loi n°2015-008 du 1 ^{er} avril 2015 (Article 180 à Article 238)
<i>Loi n°94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des CTD</i>		
		Loi n°2014-021 du 12 septembre 2014 relative à la représentation de l'Etat
<i>Loi n°94-009 du 26 avril 1995 portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de Madagascar</i>		Loi n°2015-011 portant statut particulier d'Antananarivo, Capitale de la République de Madagascar
<i>Loi n°94-010 du 26 avril 1995 portant statut particulier des Communes urbaines de Nosy Be et de Sainte Marie</i>		Loi n°2015-009 portant statut particulier de la Commune Urbaine de Nosy Be

		Loi n°2015-010 portant statut particulier de la Commune Urbaine de Sainte-Marie
Décret n°95-041 du 17 janvier 1995 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions des "Délégations Générales du Gouvernement" auprès des Fivondronampokontany		
<i>Décret n°95-381 du 26 mai 1995 portant classement des Communes en Communes Urbaines ou en Communes rurales</i>		
Décret n°95-769 du 14 décembre 1995 chargeant les PDS des Fivondronampokontany à assumer provisoirement les fonctions de Représentant de l'Etat au niveau des Communes ;		
Décret n°96-004 du 09 janvier 1996 portant création d'une Préfecture de Police pour la Ville d'Antananarivo- Capitale de Madagascar ;		
Décret n°96-005 du 09 janvier 1996 fixant l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Préfecture de Police pour la Ville d'Antananarivo Capitale de Madagascar		
<i>Décret n°96-248 du 27 mars 1996 déterminant le titre des Représentants de l'Etat auprès des CTD</i>		Décret n°2014-1929 du 23 décembre 2014 fixant les modalités d'application de certaines dispositions de la Loi n°2014-021 du 12 septembre 2014 relative à la représentation de l'Etat
Décret n°96-250 du 27 mars 1996 portant création des Circonscriptions administratives de l'Administration Territoriale à Madagascar, modifié par Décret n°96-833 du 11 septembre 1996		
Décret n°96-251 du 27 mars 1996 fixant l'organisation et les attributions des Fokontany et des Arrondissements administratifs, complété par le Décret n°96-834 du 11 septembre 1996		
Décret n°96-241 du 20 juin 1996 instituant une carte de fonction pour les Présidents et Vice Présidents des bureaux exécutifs, Maires et leurs adjoints et pour les Présidents et Vice Présidents des Conseils des CTD		
<i>Décret n°96-898 du 25 septembre 1996 fixant les attributions du Maire.</i>		Décret n°2015-960 du 16 juin 2015 fixant les attributions du chef de l'exécutif des Collectivités territoriales décentralisées

<i>Décret n°99-952 du 15 décembre 99 portant réglementation de la création, de l'organisation et du fonctionnement d'un Organisme Public de Coopération Intercommunale "OPCI"</i>		Décret n°2015-957 du 16 juin 2015 relatif à la Structure Locale de Concertation des Collectivités territoriales décentralisées
		Décret n°2015-958 du 16 juin 2015 relatif à la coopération décentralisée
Décret n°95-040 du 17 janvier 1995 portant création des "Délégations Générales du Gouvernement" auprès des Fivondronampokontany, modifié par le Décret n°95-358 du 16 mai 1995 portant modification du tableau annexé		
<i>- Arrêté n°1273/96/MIDST du 25 mars 1996 portant délégation de pouvoirs aux Représentants de l'Etat au niveau des Communes</i>		
<i>- Arrêté interministériel n°3631/95/MFB/MID/MEP du 18 juillet 1995 fixant les règles de fonctionnement, de l'organisation et des attributions du Comité Local de Développement</i>		
<i>- Lettre n°0009/MIDST/SG/DGD/DCTD du 02 janvier 1996 relative à la passation de service entre les PDS de Fivondronampokontany, Firaisampokontany ex Communes urbaines et les Maires nouvellement élus</i>		

SUR LA GESTION BUDGETAIRE COMMUNAL		
		Loi Organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances (LOLF)
<i>Décret n°68-080 du 13 février 1968 portant Règlement général sur la comptabilité publique</i>		Décret n°2005-003 du 04 janvier 2005 portant règlement général sur la comptabilité de l'exécution budgétaire des organismes publics (RGCEBOP)
<i>- Arrêté n°3737/96/MBFP/SG du 14 juin 1996 fixant le mode de présentation et la nomenclature des budgets des Communes urbaines et des Communes rurales</i>		
<i>- Arrêté n°3738/96/MBFP/SG du 14 juin 1996 fixant le régime de la comptabilité des Communes rurales de 1ère catégorie</i>		

- Arrêté n°3738/96/MBFP/SG du 14 juin 1996 fixant le régime de la comptabilité des Communes rurales de 2ème catégorie		
- Décision n°97-009 du 16 janvier 1997 portant fixation des indices de traitement des fonctionnaires de la Classe Exceptionnelle		
- Message Radio-Police-Gendarmerie n°006/MIDST/SG/DGD/DCTD/SCB/ du 05 mars 1996 relatif aux subventions de 302 millions		
- Message Radio-Police-Gendarmerie n°2791/MIDST/SG/DGD/DCTD/SCB/ du 24 avril 1996 précisant les ordonnateurs du budget communal		
- Lettre n°5371/MID/SG/DGD/DADSD/SATASD du 18 novembre 1996 relative à la non-paiement des indemnités de fonction du 1er adjoint au Maire de la Commune urbaine de Fianarantsoa		
- Note Circulaire n°8923/MIAT du 27 décembre 1996 portant régime indemnitaire des CTD		
- Circulaire n°7811/MIAT/SG/DGD/DELED du 14 novembre 1996 relative à la perception des ristournes et institution de barrages économiques par des autorités municipales ou communales		
- Décision n°00295/MEPRS/SG/DGP du 23 mars 1994 portant dotation de subventions de l'Etat pour Investissements aux Fivondronampokontany		
Décret n°96-256 du 27 mars 1996 fixant les conditions de rémunération du Représentant de l'Etat au niveau des Communes et du Délégué administratif d'Arrondissement		
Décret n°96-169 du 06 mars 1996 portant application des dispositions de la Loi n°94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des CTD		Décret n°2015-959 du 16 juin 2015 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées
Décret n°96-170 du 06 mars 1996 fixant les taux des indemnités et les avantages alloués aux élus et aux membres de bureau exécutif ainsi qu'aux trésoriers des CTD au niveau des Communes		
- Loi n°94-007 du 26 avril 1995 relative aux pouvoirs, compétences et ressources des CTD		Loi n°2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au

		fonctionnement et aux attributions de leurs organes, modifiée par la Loi n°2015-008 du 1 ^{er} avril 2015 (Article 180 à Article 238)
<i>Loi n°95-005 du 21 juin 1995 relative aux budgets des CTD</i>		
<i>Décret n°98-559 du 6 août 1998 portant réglementation des marchés publics</i>		Loi n°2004-009 du 26 juillet 2004 portant code des marchés publics
		Décret n°2006-346 du 30 mai 2006 portant liste des documents et renseignements à fournir par les candidats à un appel d'offres
		Décret n°2006-349 du 30 mai 2006 portant organisation et fonctionnement des groupements d'achats publics et cellules d'achats publics
		Arrêté n°11179/2006/MEFB du 29 juin 2006 fixant les seuils de passation des marchés publics et de contrôle de la commission nationale des marchés
		Arrêté n°11180/2006/MEFB portant organisation de l'assistance technique fournie aux Communes et à leurs groupements en matière de marchés publics

SUR L'URBANISME ET HABITAT		
Décret n°60-334 du 7/9/60		
Décret n°63-192 du 27/3/63 portant Code de l'Urbanisme et de l'Habitat ;		Loi n°2015-052 du 03 février 2016 relative à l'Urbanisme et à l'Habitat
		Loi n°2015-051 du 03 février 2016 portant Orientation de l'Aménagement du Territoire
Loi n°94-029 du 25 août 1995 portant code du travail à Madagascar		Loi n°2003-044 du 28 juillet 2004 portant Code du travail

6.2 A2. Importance relative des types de recettes

L'étude sur les systèmes d'informations communaux menée en 201/2013 sur la base d'un échantillon de 25 Communes a montré les éléments suivants :

- **Pour Antananarivo**

La CUA est à part tant par son importance que par la nature de ses recettes.

- Impôts sur le patrimoine (20%) dont
 - **IFPB (18,5%)**
- Impôts sur les biens et service (26%) dont
 - **taxes sur l'eau et électricité (13,5%)**
 - **taxes sur les services (publicité) (5%)**
- Recettes non fiscales (45%) dont :

- *revenus des domaines (24%)*
- *redevances traitement ordures (13,5%)*
- Contributions des tiers (9%) dont
 - *subventions de l'Etat (8%)*

- **Pour les Communes urbaines**

Cas de Mahajanga

- Impôts sur le patrimoine (59%) dont
 - *IFPB (57,5%)*
- Impôts sur les biens et service (3%) dont
 - *taxes sur les services (2%)*
- Recettes non fiscales (14%) dont :
 - *redevances (9%)*
- Contributions des tiers (7,5%) dont
 - *subventions de l'Etat (6%)*

Cas de Toamasina

- Impôts sur le patrimoine (14%) dont
 - *IFPB (7,5%)*
- Impôts sur le revenu (9,5%) dont
 - *IS (9%)*
- Impôts sur les biens et service (9,5%) dont
 - *taxes sur les services (5,5%)*
- Contributions des tiers (4%) dont
 - *subventions de l'Etat (3%)*
- Recettes non fiscales (26%) dont :
 - *redevances (25%)*

Pour ces deux Communes, il y a après plusieurs recettes de très faible montant

- **Pour les Communes minières**

Pour la grande majorité des Communes minières (ex CR2 mais ayant donc un statut particulier), les recettes sont constituées presque en totalité de redevances minières (95% à 98%)

- **Pour les Communes urbaines de 2ème catégorie**

Cas 3 CU2

Subventions de l'Etat et autres bailleurs : 40 à 50%

Impôts fonciers (4% à 12%)

Impôts synthétiques (9% à 16%)

Autres recettes d'importance diverse en fonction de la Commune

- **Pour les Communes rurales**

Les subventions de l'Etat constituent la part importante du budget.

6.3 A3. Exemple de besoin des Communes (cas EPP)

Remarque importante :

L'estimation suivante n'a pas vocation à estimer de manière exacte les besoins en infrastructures scolaires mais juste pour apprécier l'ordre de grandeur des besoins au regard des moyens actuels des Communes.

La carte scolaire du Ministère de l'Éducation Nationale (MEN) dénombre 23.631 EPP dans tout Madagascar. Si on estime à 3⁷⁸ le nombre moyen de salles de classe par école et 50 le nombre standard d'élèves par salle, les infrastructures actuelles peuvent donc accueillir 3,55 millions d'élèves du primaire.

Par ailleurs, en se basant sur les données de l'INSTAT, on peut estimer à 4,72 millions le nombre d'enfants entre 6 et 12 ans. Il y a ainsi un besoin de 23.400 salles de classes supplémentaires, soit 7.800 EPP.

Les données de l'UAT EPT 2008 estiment à un minimum de 22.662.000 Ar le coût de construction et de dotation en mobilier d'une école (cf. tableau infra) soit un besoin de 177 milliards pour l'ensemble des classes à construire.

Ce qui correspond à peu près au montant total de l'ensemble des budgets des Communes. Ce qui bien évidemment est impossible à faire pour les Communes.

(Source UAT-EPT 2008)

Cet exemple d'un seul besoin illustre l'incapacité actuelle des Communes à assurer les compétences qui leur sont affectées par les textes sur la décentralisation.

⁷⁸ Données fournies par le FID, en l'attente des statistiques exactes du MEN

6.4 A4. Estimation du nombre potentiel de contribuables

Afin d'approcher le nombre potentiel d'assujettis à l'IS, il a été estimé le nombre de population active (20 à 60 ans) au dessus du seuil de pauvreté.

(source INSTAT)

6.5 A5. Exemple d'estimation du nombre de maisons (IFPB) pour Mahajanga

La Commune urbaine de Mahajanga recense actuellement 25.000 maisons dans sa base d'IFPB (9.000 au niveau de Majunga Be et 16.000 dans la périphérie).

Un document élaboré en 2004⁷⁹ estimait la zone urbanisée de Mahajanga en 2003 à 34 km² et la parcelle habitait à 200m². Sur la base de cette hypothèse, on pourrait estimer le nombre potentiel de maison d'habitation à 170.000. Ce qui signifie presque 7x le nombre recensé dans la base actuelle de l'IFPB.

(source PUDI Mahajanga 2004)

Une expérience empirique a été par ailleurs effectuée sur la base d'une capture d'image satellite sur Wikimapia d'une zone au hasard de Mahajanga ville.

Cette portion mesurant 380m x 180m (soit 6,8 Ha) comprend 90 maisons.

⁷⁹ Plan d'Urbanisme Directeur pour 2023

Sur cette base, en considérant une répartition et une densité uniformes, on peut estimer le nombre de maisons dans la zone urbanisée à au moins 44.500. Ceci représente déjà presque le double de la base actuelle.

6.6 A6. Modules de formation disponibles auprès de l'INDDL

1. Module 1 : Recherche de partenariat technique et financier
2. Module 2 : Processus de Recherche de financement
3. Module 3 : Montage d'une proposition de financement (Document de Projet)
4. Module 4 : Outils de gestion de projet
5. Module 5 : Accompagnement du processus d'élaboration du Schéma d'Aménagement Communal
6. Module 6 : Passation de service à l'usage des Communes
7. Module 7 : Contrôle de légalité des actes des Communes
8. Module 8 : Gestion administrative communale
9. Module 9 : Fiscalité locale
10. Module 10 : Comptabilité des matières à l'usage des Communes
11. Module 11 : Budget de programme à l'usage des Communes
12. Module 12 : Gestion financière et comptable à l'usage des Communes
13. Module 13 : Passation des marchés publics à l'usage des Communes
14. Module 14 : Système d'information pour la gestion communale