

UNE ÉTUDE DE LA BANQUE MONDIALE CONCERNANT UN PAYS

Décentralisation à Madagascar

29889



BANQUE MONDIALE

UNE ÉTUDE DE LA BANQUE MONDIALE CONCERNANT UN PAYS

Décentralisation à Madagascar



THE WORLD BANK
Washington, D.C.

Copyright © 2004
Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 (États-Unis d'Amérique)
Tous droits réservés
Fabriqué aux États-Unis d'Amérique
Premier tirage: juillet 2004



Fabriqué de papier recyclé

1 2 3 4 06 05 04

Les Études sont publiés pour faire connaître les résultats des travaux de la Banque mondiale à la communauté de développement dans les meilleurs délais possibles. Ce document n'a donc pas été imprimé selon les méthodes employées pour les textes imprimés officiels. Centaines de sources citées dans le texte peuvent être des documents officiels qui ne sont pas à la disposition du public.

Les constatations, interprétations et conclusions qu'on trouvera dans le présent rapport n'engagent que les auteurs et ne doivent être attribuées en aucune manière à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou aux membres de son Conseil des administrateurs, ni aux pays qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données citées et décline toute responsabilité quant aux conséquences de leur utilisation. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes n'impliquent, de la part du Groupe de la Banque mondiale, aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Groupe reconnaît ou accepte ces frontières.

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un copyright. Toute demande d'autorisation d'en reproduire des passages doit être adressée au Bureau des publications, Banque mondiale, 1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433 (États-Unis d'Amérique). La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et accorde normalement cette autorisation sans tarder et, si la reproduction répond à des fins non commerciales, à titre gratuit. L'autorisation de copier des passages à des fins d'enseignement doit être obtenue auprès de:

Copyright Clearance Center, Inc.
222 Rosewood Drive
Danvers, MA 01923 (États-Unis d'Amérique)
Tel: 978-750-8400 • Fax: 978-750-4470.

ISBN: 0-8213-5853-7
eISBN: 0-8213-5854-5
ISSN: 0253-2123

La présente publication est répertoriée comme suit par la Bibliothèque du Congrès.

SOMMAIRE

Résumé	vii
Remerciements	ix
Acronymes et Abréviations	xi
Aperçu d'ensemble	1
1. Introduction	7
2. Le programme de Décentralisation—Défis et Déterminants institutionnels	11
Le cadre juridique	11
Les relations entre administrations déconcentrées et décentralisées	13
Le système de contrôle	18
Les instances de planification régionale	19
Vers une administration plus orientée vers la prestation de services	21
3. Le cadre de financement	25
Le déficit de financement	25
Les dépenses	27
Les ressources	33
Les Transferts	38
Améliorer le cadre des finances publiques de Madagascar	45
4. Les Communes	49
Dispositions institutionnelles régissant les communes	50
Étude des finances communales: échantillon et méthodologie	54
Besoins et flux financiers globaux des communes	55
Les recettes communales	58
Les dépenses des communes	63
Améliorer la prestation des services au niveau des communes	67
Annexes	
Annexe A: Matrice des recommandations de politique	73
Annexe B: Répartition des fonctions ministérielles	75
Annexe C: Affectation des produits fiscaux dans les lois de finances 2000 et 2001	79
Annexe D: Déconcentration des dépenses	81
Annexe E: Méthodologie d'établissement du déficit financier local	85
Annexe F: Représentativité de l'échantillon des 232 communes	89
Annexe G: Organigramme d'une commune	93
Annexe H: Affectations des recettes aux collectivités locales	95
Terminologie administrative française et malgache	99
Bibliographie	101

TABLEAUX

2.1	Le parallélisme administratif	14
2.2	Fonction du personnel et du budget dans les ministères sociaux	17
2.3	Le régime de contrôle	19
3.1	Possibles affectations des dépenses par niveau de collectivité publique	28
3.2	Composition des dépenses des administrations centrales	29
3.3	Affectation possible des recettes par niveau de collectivité publique	34
3.4	Affectation des recettes à Madagascar	38
3.5	Combinaison des objectifs et des concepts	41
3.6	Transferts aux niveaux administratifs (en millions de FMG) en 2001	42
3.7	Transferts aux budgets des communes (2001)	43
4.1	Insuffisance du financement local (en US\$ par habitant et en % des besoins totaux)	56
4.2	Les sources de financement (US\$ par habitant)	57
4.3	Éléments de recettes et mécanismes de collecte	58
4.4	Composition des recettes des communes urbaines et rurales (estimation)	59
4.5	Revenus propres par mécanisme de recouvrement	63
4.6	Ventilation des dépenses des communes urbaines et des communes dans la zone de Grand Antananarivo	64
4.7	Ventilation des dépenses de fonctionnement	65
4.8	Ventilation des investissements	66
4.9	Classement fonctionnel—aperçu global	67

GRAPHIQUES

2.1	Administration territoriale de Madagascar	15
3.1	Recettes de Madagascar dans le contexte international— Recettes publiques en part de PIB (dons exclus) 1998	26
3.2	Recettes de Madagascar dans le contexte international— Recettes publiques en pourcentage du PIB (dons exclus) 2001	26
3.3	Part des dépenses courantes exécutées en-dessous du centre	30
3.4	Dépenses du secteur social par niveau administratif	31
3.5	Recettes budgétaires de l'Administration central 1998–2000 (en % du PIB)	37
3.6	Retards des transferts inconditionnels aux communes rurales (dans un échantillon de 15 communes)	44
4.1	Les relations institutionnelles au niveau local	54
4.2	Sources des données	55
4.3	Déficit de financement par secteur (US\$ par habitant)	56
4.4	Ventilation des recettes locales	61
4.5	Ventilation des impôts locaux	62
4.6	Ventilation des redevances d'utilisation	62
4.7	Ventilation des droits administratifs	62
4.8	Dépenses économiques et fonctionnelles des communes rurales	64

ENCADRÉS

2.1	L'association inter-communale de Fianarantsoa-Manakara	20
3.1	Recettes communales en Afrique du Sud (2001)	36
4.1	Planification de Développement Local (Les Plans communaux de développement PCD)	51
4.2	Gérer les questions de sécurité locale dans les environnements incertains	55
4.3	Etude de cas des écoles des circonscriptions scolaires de Farafangana et d'Andilamena	55
4.4	Fonds sociaux et décentralisation—combler peu à peu le fossé rural/urbain	60

RÉSUMÉ

Ce livre revient sur les 10 premières années de décentralisation à Madagascar. Comme ce fut le cas dans d'autres pays en voie de développement, en particulier en Afrique, le processus de décentralisation à Madagascar a connu de brusques inflexions et fait face à des périodes d'incertitude. Ceci explique pourquoi Madagascar, en dépit de son expérience dans le domaine de la décentralisation, reste un pays fortement centralisé avec seulement 3 ou 4 pour cent des dépenses exécutées au-dessous du niveau central et très peu de prérogatives décentralisées au niveau local.

Malgré les nombreux obstacles structurels à la décentralisation dans les pays pauvres, le cas de Madagascar offre de nombreuses leçons positives, lesquelles semblent indiquer le potentiel du processus de décentralisation. Cette étude fournit une analyse détaillée des finances des gouvernements locaux et développe une méthodologie visant à évaluer les besoins de financement locaux (méthodologie de déficit financier local). Sur la base de cette analyse, l'étude souligne les nombreux avantages qu'il y aurait à simplifier les dispositions administratives et les relations fiscales qui s'appliquent dans le domaine de la gestion décentralisée à Madagascar. Au lieu d'une stratégie de décentralisation ambitieuse, ce livre suggère un certain nombre de réformes, qui – quoique modestes – amélioreraient clairement le fonctionnement de la structure actuelle. Ces réformes comprennent : (i) un transfert complet des compétences locales (limitées) aux communes, en particulier pour la collecte des recettes locales ; (ii) une augmentation des transferts aux communes rurales afin de rendre égales les allocations par habitant dans toutes les communes – rurales et urbaines et (iii) l'affectation des revenus à un seul échelon de collectivité publique, avec pour exception certains types spécifiques de taxes (telles que les taxes sur les ressources naturelles).

REMERCIEMENTS

Ce rapport est le résultat d'un dialogue confiant sur la décentralisation entre la Banque mondiale et le gouvernement de Madagascar, en particulier son ancien Ministère de la Décentralisation, et avec les partenaires du développement de Madagascar (AfD, la Coopération française, le PNUD, l'UE, GTZ, et la Coopération suisse). Il s'appuie sur un important travail de recherche qui a été mené par la Banque mondiale depuis 2001.

Ce rapport a été élaboré par une équipe composée de Wolfgang Fengler (Chef de projet, AFTP1), Emanuela Galasso (DECRG), Aurélien Kruse (AFTP1) et Frank-Borge Wietzke (AFTP1). L'équipe a bénéficié d'un fort soutien et des conseils de Jesko Hentschel (économiste principal, jusqu'au mois de Septembre 2003 AFTP1). Dieudonné Randriamanampisoa (économiste senior, AFTP1) a organisé les études sur les finances publiques locales qui ont été effectuées par le bureau d'études Miara Mita, sous l'autorité de Mamy Ralaivelo. Ces travaux sur les finances communales ont été financées par le Fonds fiduciaire norvégien (géré par Jacomina de Regt, AFTES). La révision a été assurée par Harold Alderman (AFTHD), James Fitz Ford (TUDUR), Jennie Litvack (MNSD) et Dana Weist (PRMPS).

Le rapport a été rédigé sous la supervision de Philippe Le Houerou, Directeur sectoriel d'AFTP1. Il a guidé la conception d'ensemble, donné des conseils critiques et assuré le contrôle de qualité. Hafez Ghanem, Directeur pays, a soutenu la démarche et donné des conseils généraux. Peter Moll, Jesko Hentschel et Willem van Eeghen ont donné leur avis sur les premières versions du document. Cécile Wodon (AFTP1) a participé aux travaux de mise en forme et de mise au point du document, de communication et de gestion budgétaire.

L'équipe tient à remercier les responsables du Gouvernement malgache ainsi que les autorités provinciales, régionales et locales qui ont enrichi cette étude de leurs vues perspicaces. L'équipe a travaillé en lien étroit avec l'ancien Ministère de la Décentralisation, et avec les ministères du Budget et des Finances, de l'Intérieur, de la Santé et de l'Éducation. L'équipe a particulièrement apprécié l'aide apportée par Hary Andriamboavonjy Rajaonarivo (Directeur Général) du Secrétariat d'Etat pour la Décentralisation ainsi que Gabhy Rajaonesy (Directeur des Études et du Transfert des compétences) et par M. Herilanto Raveloharison (Secrétaire général de l'ancien Ministère de la Décentralisation).

Les résultats de l'étude ont été présentés le 29 Septembre 2003 à une Conférence Nationale sur le Développement Local à Antananarivo qui a été organisée par le Ministère de la Décentralisation. Les résultats de la conférence, qui seront documentés séparément, ont été inclus dans la présente étude.

ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AFD	Agence française de Développement
ASS	Afrique sub-saharienne.
BAfD	Banque africaine de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CCM	Commission centrale des marchés
CDE	Contrôle des dépenses engagées
CES	Conseil économique et social
CF	Circonscription financière
CFAA	Évaluation de la compt. financière du pays
CHD	Centre hospitalier de district
CIP	Conférence interprovinciale
CISCO	Circonscription scolaire
CLD	Comité Local de Développement
CLS	Comité local de Sécurité
CSB	Centre sanitaire de base
DAA	Délégué administratif d'arrondissement
DGG	Délégué général du Gouvernement
DGI	Direction générale des impôts
DIRESEB	Direction régionale de l'Éducation
DIRSAN	Direction régionale de la Santé
DRB	Direction régionale du Budget
DRI	Direction régionale des Impôts
DSRP	Document de stratégie de réduction pauvreté
EPP	École primaire publique
FID	Fonds d'intervention pour le développement
FKL	Fokonolona
FKT	Fokontany
FMG	Franc Malgache
FMI	Fonds monétaire international
FRAM	Fikambanan'ny Ray amandrenin'ny Mpianatra
GTDR	Groupe de travail sur le développement régional
GTZ	Gemeinschaft für Technische Zusammenarbeit
HCC	Haute Cour constitutionnelle
IBS	Impôt sur les bénéfices des sociétés
IFPB	Impôt foncier sur les propriétés bâties
IFT	Impôt foncier sur les terrains
IGE	Inspecteur général d'Etat
INSTAT	Institut national de la statistique
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
MADIO	Madagascar-Dial-Instat-Orstom
MINESEB	M. de l'Enseign. second. et de l'Éduc. base
MINSAN	Ministère de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OPCI	Organisme public de coopér. intercommunale
PAGU	Projet d'appui a la gestion urbaine
PAIGEP	Projet de gestion du SP et dév. de capacité
PCD	Plan communal de développement
PdF	Président de Fokontany
PDS	Président de la Délégation spéciale

PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le dévelop.
PP	Perception principale
PPA	Percepteur principale assignataire
PPTE	Pays pauvres très endettés
RDP	Revue des dépenses publiques
RED	Recent Economic Developments
RSA	République d’Afrique du sud
RSC	Regional Service Council
SALAMA	Centrale d’achat des médicaments
S&E	Suivi et Evaluation
SIMA	Gestion et analyse des info statistiques
SP	Sous-préfet
SSD	Service sanitaire de district
TAFB	Taxe annexe à l’impôt foncier sur la pr. bâtie
TP	Taxe professionnelle
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
US\$	Dollar des Etats-Unis
ZAP	Zone d’administration pédagogique

ÉQUIVALENCES MONÉTAIRES

Unité monétaire = Franc malgache (FMG)

US\$1 = FMG 6.012,17 (Taux de change au 5 mars 2004)

EXERCICE

Du 1^{er} janvier au 31 décembre

RESUME EXECUTIF

La transition démocratique du début des années 90 a été l'occasion de décentraliser certains pouvoirs aux collectivités territoriales. Les communes ont été mises au centre de la stratégie de décentralisation de Madagascar tandis que les administrations centrales ont accru leur présence sur le terrain au moyen de la déconcentration administrative. Depuis lors, la politique de décentralisation a été l'objet d'un intense marchandage politique, qui a conduit à plusieurs retournements stratégiques du processus de réforme.

Aujourd'hui, il y a une forte incertitude sur la future orientation du processus de décentralisation. Cette incertitude crée des tensions entre les divers niveaux de pouvoir et en leur sein. Ces tensions et incertitudes tournent autour de deux grands problèmes. D'abord la dévolution de l'autorité et de la responsabilité à des niveaux de pouvoir inférieurs, bien que décidée, n'a jamais été totalement réalisée. Aux niveaux provincial et communal, le gouvernement central a continué à assurer nombre des fonctions exécutives des instances décentralisées, même après la mise en place de ces institutions. En second lieu, la crise politique de 2002 et le changement de gouvernement qui s'en est suivi ont créé un vide stratégique dans la politique de décentralisation du pays. Le nouveau gouvernement a *de facto* remis en cause la réforme radicale de 1998, qui avait créé des provinces autonomes, sans que cette nouvelle stratégie ne soit officiellement annoncée.

Maintenant que Madagascar est sorti de la crise, le gouvernement doit prendre de grandes décisions concernant la future orientation du processus de décentralisation. Quelle que soit la démarche qui sera adoptée, certains risques demeureront. Le nouveau gouvernement de Madagascar a hérité d'une réforme de grande portée centrée sur la création de six provinces autonomes. Étant donné les tensions qui se sont révélées pendant la crise de 2002 entre le nouveau gouvernement et ces provinces autonomes, on peut s'attendre à une réorientation majeure de la politique de décentralisation sur de nombreux points. Les récentes élections communales ont déjà permis de clarifier les rôles et responsabilités des communes, qui, dans la pratique, sont le seul niveau de pouvoir réel au niveau infra-national.

Bien qu'on l'ait souvent présentée comme la panacée pour résoudre les problèmes de gouvernance du pays, la décentralisation, quelle qu'en soit la forme, ne sera pas un remède magique pour surmonter tous les problèmes de développement de Madagascar. Dans de nombreux pays, notamment en Afrique, la décentralisation n'est qu'une tentative de répondre à l'échec de l'Etat centralisé ou à sa mauvaise gestion. Dans un tel contexte, la décentralisation n'est donc pas une solution miracle et la réussite n'est pas acquise a priori.

À Madagascar, comme dans de nombreux autres pays pauvres en développement, de fortes contraintes structurelles s'opposent à la décentralisation: large déséquilibre financier entre le centre et les niveaux inférieurs, absence de capacité à assurer des services décentralisés et système juridique faible. Ces contraintes excluent de fait nombre de solutions théoriquement possibles pour une décentralisation du type de celles réalisées dans les économies développées ou en transition—notamment en ce qui concerne la décentralisation budgétaire (tels la possibilité pour les collectivités territoriales de recourir à l'emprunt, le partage des produits d'un impôt entre collectivités publiques de niveaux différents, des systèmes de transferts sophistiqués basés sur la performance).

Madagascar reste un pays très centralisé

Bien qu'ayant procédé à plusieurs vagues de décentralisation depuis le début des années 90, Madagascar reste un pays très centralisé, au plan de l'administration et des finances publiques:

Centralisation administrative. Même après dix ans de politiques de décentralisation, très peu de fonctions administratives ont été effectivement décentralisées. La planification, la gestion du personnel et la budgétisation continuent à être assurées par les administrations centrales de l'Etat. Même la gestion des établissements publics est restée centralisée—sauf lorsque des donateurs travaillent directement avec les collectivités territoriales. Les compétences des communes sont restreintes à certaines fonctions classiques (services administratifs, ramassage des ordures) et à un certain cofinancement des services sociaux (enseignement et santé) au moyen de subventions conditionnelles. En pratique, les agents déconcentrés co-administrent les fonctions accordées aux collectivités locales.

La déconcentration des administrations est légèrement plus avancée. La déconcentration partielle des ministères sociaux a permis d'améliorer la desserte du pays en matière de soins et d'enseignement, mais les niveaux déconcentrés n'ont qu'un pouvoir limité sur la gestion du personnel et des budgets. La plupart des décisions sont encore prises par les administrations centrales, dans la capitale Antananarivo.

Centralisation fiscale. La centralisation des finances publiques de Madagascar est plus accentuée encore que dans la plupart des pays à bas revenu pour lesquels les données sont disponibles. Les services fiscaux de l'Etat collectent plus de 97 pour cent des recettes totales. Les seules collectivités vraiment décentralisées, les communes, ne représentent que 2 à 3 pour cent des recettes totales, sur lesquels près de la moitié est attribuable aux communes urbaines. Les communes rurales ne collectent, en moyenne, qu'un dollar américain par habitant et par an.

Le haut degré de centralisation fiscale et le volume dérisoire des recettes propres des collectivités territoriales résultent d'une double cause: (i) une fiscalité globale très faible, ne représentant que 9,6 pour cent du PIB (en 2001) et (ii) une part très élevée de recettes impossibles à décentraliser ou qui ne devraient pas l'être. Ainsi, par exemple, les droits de douane, l'impôt sur le bénéficiaire des sociétés et la TVA représentaient 78 pour cent du total des recettes en 2001.

La centralisation fiscale se traduit aussi par une forte centralisation des dépenses publiques, bien que des mesures aient été prises pour déconcentrer l'exécution de dépenses à la fin des années 90. Au total, les administrations centrales gèrent et exécutent 88 pour cent du total des dépenses publiques. *Les dépenses déconcentrées* (10 pour cent) sont exécutées par les administrations déconcentrées des ministères d'exécution, surtout dans le secteur social. Les dépenses de fonctionnement sont plus déconcentrées que celles d'investissement, qui sont presque entièrement exécutées par les administrations centrales. *Les dépenses décentralisées* représentent 4 à 5 pour cent du total, sur les-

quels les transferts de l'Etat central aux collectivités territoriales représentent 3 pour cent, tandis que seulement 1 à 2 pour cent est attribuable aux recettes propres des collectivités territoriales.

Les défis et les risques

Compte tenu des contraintes structurelles de Madagascar, il est crucial d'adopter une démarche prudente et réaliste qui cherche à atténuer les risques du processus actuel de décentralisation et ne tente pas d'aller au-delà de ce qui peut raisonnablement être atteint à moyen terme. Actuellement, le vide dans la stratégie de décentralisation de Madagascar vient de l'incertitude entourant le sort des provinces autonomes. Celles-ci ont été introduites (avec les régions) au moyen des amendements de 1998 à la constitution; elles ont pris effet avec les élections provinciales de décembre 2000 et la nomination des exécutifs provinciaux en juin 2001.

Les modifications constitutionnelles de 1998 ont été radicales: pour la première fois, l'Etat prévoyait le transfert d'importantes compétences à des collectivités territoriales, les provinces autonomes. Mais, avec le recul, il semble que la création de provinces autonomes n'ait conduit qu'à un parallélisme encore plus fort entre les administrations déconcentrées et les administrations décentralisées, car les compétences respectives des différents niveaux d'administration publique n'ont pas été clairement définies. Si un certain parallélisme est normal et nécessaire dans tout pays ayant un certain degré de décentralisation, l'absence de clarification des rôles et responsabilités crée de la confusion et des tensions entre les pouvoirs décentralisés et déconcentrés se trouvant souvent en concurrence.

On peut penser que la mise en œuvre intégrale de la stratégie de décentralisation de 1998 aurait créé des risques importants. Il est difficile d'imaginer qu'un transfert des compétences aussi radical aurait pu s'effectuer sans accrocs étant donné le haut degré de centralisation de Madagascar et la faiblesse de son système judiciaire. Il y avait en particulier un risque (i) de remise en cause de l'autonomie des communes et (ii) d'affaiblissement de la prestation des services et de la stabilité macroéconomique:

Remise en cause de l'autonomie des communes. Dans la stratégie de 1998, les communes seraient passées sous l'autorité législative et le contrôle financier des provinces. Celles-ci auraient donc pu avoir presque totalement autorité sur les finances communales, notamment sur les transferts (représentant 75 pour cent des ressources financières des communes rurales) et sur l'affectation des recettes locales. Dans un tel système, il y aurait eu un risque majeur que les compétences précédemment décentralisées au niveau communal soient «re-centralisées» au niveau provincial. Les communes auraient perdu le contrôle de leurs finances et donc leur capacité à agir de façon autonome.

Affaiblissement de la prestation des services et de la stabilité macroéconomique. Pratiquement aucune des provinces nouvellement créées n'est financièrement viable. Or un déséquilibre financier structurel des provinces autonomes crée des risques pour la prestation des services publics et la stabilité macroéconomique. Pour financer un niveau de service même minimal, toutes les provinces dépendraient de substantiels transferts intergouvernementaux. Si ceux-ci ne sont pas nuisibles *en soi*, l'ampleur des transferts nécessaires, le déséquilibre des finances provinciales et l'absence d'un cadre réglementaire entraîneraient de forts risques de déficits structurels des collectivités territoriales et de fragmentation des services sociaux.

Le rôle des communes

La plus notable réalisation des politiques de décentralisation de Madagascar a été la création de 1.392 communes en 1995. Actuellement, les communes représentent le seul niveau efficace et viable d'administration publique décentralisée. Pourtant, les communes sont les principales victimes du marchandage et de l'incertitude politiques, ce qui explique que nombre des compétences qui leur ont été conférées en principe ne leur aient pas encore été effectivement transférées. Ainsi, par exemple, les agents déconcentrés continuent-ils de collecter les plus importantes sources de recettes locales.

Alors que de nombreuses communes urbaines ont gagné avec la décentralisation—en particulier grâce à la collecte décentralisée et donc améliorée de recettes—la plupart des communes rurales

manquent encore de moyens financiers, de compétences et de capacité. Les finances communales se caractérisent par le fossé qui sépare les capacités des communes urbaines et rurales en matière de mobilisation des recettes. Les communes urbaines ont multiplié de plusieurs fois leurs recettes par rapport au milieu des années 90. Par contre, les recettes propres des communes rurales demeurent dérisoires tant en valeur absolue qu'en montant par habitant; les transferts du gouvernement central représentent encore 75 pour cent de leurs ressources budgétaires.

Nous montrerons dans ce document que les communes devraient être au cœur de la stratégie de décentralisation du gouvernement. Pour autant, on ne doit pas se faire d'illusions sur ce que les communes peuvent raisonnablement réaliser. Les finances communales, y compris les transferts, représentent 3 à 4 pour cent des finances publiques totales et même moins dans les communes rurales, où vivent la grande majorité des Malgaches pauvres. Les services locaux sont essentiellement assurés par l'administration déconcentrée (pour les dépenses de fonctionnement) et par les donateurs (pour les investissements). Les ressources propres des communes rurales sont même inférieures aux contributions des communautés, qui fournissent une part croissante du financement des services locaux. De ce fait les communes dépendent surtout des transferts venant de l'Etat, qui arrivent généralement en retard (de six mois ou plus) et parfois pas du tout.

Comme celles de beaucoup d'autres pays pauvres en développement, les communes rurales malgaches sous exploitent systématiquement certains impôts comme l'impôt foncier. De ce fait, la plupart doivent trouver d'autres sources de recettes locales. Par exemple, les grandes communes reçoivent une part importante de leurs recettes par le produit des redevances d'utilisation des infrastructures locales (marchés, logements, sites touristiques, etc.). Mais les petites communes rurales, qui n'ont pas la chance d'avoir de telles infrastructures, doivent s'appuyer sur des sources de revenus encore plus contreproductives économiquement et plus volatiles tels que les taxes sur la vente de matières premières locales.

Il faut toutefois souligner que les communes sont beaucoup plus efficaces dans la collecte des recettes locales que ne le sont les agents des administrations déconcentrées. Bien que les agents déconcentrés et centralisés soient officiellement chargés de la collecte de la majorité des impôts, taxes, redevances et droits locaux, ils ne parvenaient à collecter que 30 pour cent des recettes locales dans les communes de l'échantillon étudié. Par contre, les maigres recettes directement perçues par les communes (surtout droits administratifs et certaines taxes agricoles) représentent près de 70 pour cent du revenu propre des collectivités locales.

Programme à Mettre en Oeuvre

Étant donné le cadre institutionnel et fiscal actuel de Madagascar, la mise en œuvre d'une politique de décentralisation radicale serait difficile, inutile et probablement dangereuse. Pour renforcer la stabilité institutionnelle, le gouvernement devrait envisager la suppression ou le report de la mise en place d'un niveau intermédiaire de collectivités territoriales. Le présent rapport propose que, pour le moment, la création de provinces autonomes ne soit pas poursuivie. L'objectif devrait être de renforcer les communes et les associations intercommunales qui offrent une solution souple pour la planification régionale. A terme, un échelon intermédiaire de collectivités territoriales pourrait jouer un rôle important entre l'Etat et les 1557 communes. Actuellement, les risques liés à la poursuite de la création des provinces autonomes ne semblent pas l'emporter sur les avantages potentiels.

En outre, il y a beaucoup à faire et c'est un besoin urgent, pour améliorer le cadre actuel de la prestation décentralisée et déconcentrée des services. Le gouvernement pourrait axer sa stratégie de prestation de services (i) sur le *renforcement des communes rurales*, l'organe de base des pouvoirs publics décentralisés et (ii) et *l'amélioration des mécanismes existants de prestation de services déconcentrée*.¹

1. Voir Annexe A, pour une compilation de toutes les recommandations à court et moyen terme de ce rapport.

Renforcer les communes rurales

Les communes sont le seul échelon opérationnel de collectivité publique décentralisée—et donc le plus crucial. Pourtant, la réforme de 1998 et de récents décrets risquent de marginaliser les communes. Les communes doivent redevenir l'instance de référence au niveau local et être régies par un cadre plus certain et plus stable. L'immixtion de l'Etat doit se limiter au minimum. Les communes doivent bénéficier d'un réel transfert de compétences pour lever des recettes et surtout, d'une augmentation des crédits transférés.

Le renforcement des structures infra-communales, telles que les Fokontany et les Fokonolona, est louable et important parce que les institutions infra-communales peuvent jouer un rôle important en contribuant aux fonctions communales. En particulier, elles pourraient aider à mieux déployer les services administratifs vers les villages éloignés. L'insuffisance des procédures pour obtenir les services de l'état civil (certificats de naissance, de mariage, de décès) causent de graves problèmes sociaux aux familles pauvres. Par exemple, il est extrêmement compliqué et coûteux de recevoir des certificats de naissance à partir d'un enregistrement après coup puisque cela nécessite un ordre de la Cour.

Cependant, le détachement des structures infra-communales de l'autorité de la commune—tel qu'il est actuellement envisagé—comporte le risque de miner la prestation des services communaux. En se centrant par trop sur la hiérarchie déconcentrée, la récente réforme risque de remettre en cause les gains obtenus récemment par la décentralisation au niveau communal. Nous pensons qu'au lieu de cela, il serait crucial de mettre clairement les institutions infra-communales dans une situation de dépendance par rapport aux communes et de limiter le rôle des agents de l'Etat (sous-préfet et DAA) aux fonctions de contrôle et de supervision.

L'orientation ciblée des ressources publiques vers les plus pauvres est certes souhaitable dans un pays souffrant de fortes inégalités, mais des questions d'efficience administrative appellent à la simplicité et à la prévisibilité des relations budgétaires entre le centre et la périphérie. Afin donc d'améliorer la situation budgétaire des communes, on doit s'efforcer d'abord d'améliorer les fondations et de mieux gérer le système.

D'abord, la collecte des ressources propres des communes devrait être du seul ressort des communes. Jusqu'à maintenant, trois services déconcentrés (DAA, Trésor et DGI) et deux instances locales (communes et Fokontany) sont impliqués dans la collecte des impôts locaux. Or, comme le veulent les principes de responsabilisation et comme le montrent les études de terrain, les communes sont plus efficaces pour collecter leurs propres recettes que les agents déconcentrés.

Ensuite, les communes souffrent de l'imprévisibilité de l'exécution des transferts. La première priorité est de faire en sorte que les versements soient prévisibles et effectués à un rythme programmé (par exemple tous les 6 mois). Étant donné que, en moyenne, 75 pour cent du financement des communes rurales vient des transferts, des versements prévisibles permettraient aux communes de prévoir effectivement leurs dépenses et de cesser la pratique actuelle des budgets de circonstance.

Enfin, il faut augmenter les transferts vers les communes rurales pour leur assurer un minimum de ressources et leur permettre de fonctionner normalement. Elles devraient avoir au moins la même dotation par habitant que les communes urbaines (8.800 FMG), ce qui supprimerait la séparation artificielle et régressive entre elles. L'accroissement des transferts aux communes rurales pourrait être neutre du point de vue budgétaire si les transferts aux districts, qui, jusqu'ici, ne se sont pas traduits par des montants équivalents d'investissements locaux, étaient définitivement supprimés.

Améliorer la prestation des services dans le cadre déconcentré

Le récent processus de décentralisation de Madagascar s'est caractérisé par plusieurs retournements. Cela a créé une incertitude et des tensions dans les différents échelons administratifs et entre eux. Étant donné que l'administration centrale et ses agents déconcentrés continuent à jouer un rôle central dans le système de prestations publiques de Madagascar et compte tenu des risques

sérieux que l'on courrait en créant rapidement un ou plusieurs niveaux supplémentaires de collectivités territoriales, le présent rapport propose de rendre le système actuel plus efficient avant d'engager une nouvelle étape de décentralisation. Cela permettrait d'abord de stabiliser les communes. Lorsque le cadre institutionnel actuel sera stabilisé, Madagascar pourra décentraliser davantage et instituer une nouvelle catégorie de collectivités décentralisées.

Si les réformes de 1998 devaient être intégralement mises en oeuvre, le système de contrôle et de vérification, déjà faible, serait davantage mis en difficulté par l'ampleur des transferts requis au niveau provincial et par une insuffisante définition de la chaîne hiérarchique. Le transfert progressif de compétences au niveau déconcentré recommandé dans la présente étude, nécessitera un renforcement de la capacité générale de contrôle et de coordination. Un instrument possible pour réaliser ce contrôle est le système intégré de gestion budgétaire, envisagé dans le cadre du nouveau projet de réforme institutionnelle. Un meilleur système de contrôle, de vérification et de gestion budgétaire constituerait aussi un important pilier pour décentraliser des responsabilités institutionnelles.

Par ailleurs, le gouvernement doit clarifier les compétences relatives à la supervision et à l'évaluation des principaux services publics. Les réformes les plus importantes seraient l'établissement d'un système clair de transmission d'information entre les services statistiques des provinces et de l'administration centrale et une harmonisation des procédures de collecte des données. En outre, il faudra consentir des investissements pour assurer le traitement, la vérification et l'analyse des données au niveau des provinces et des districts et mettre en place de meilleurs mécanismes de coordination pour assurer la transmission des informations aux services statistiques centraux et entre les secteurs.

Pour renforcer encore l'efficacité des ministères centraux et accélérer l'exécution du budget, il faut déconcentrer davantage les services essentiels et transférer un pouvoir opérationnel technique au niveau des provinces. Dans un tel système, les services déconcentrés du Trésor devraient collecter les recettes provinciales prévues au budget (notamment les impôts sur les entreprises et sur les véhicules).

Étant donné que les districts représentent le niveau essentiel pour la conception et coordination des services sociaux déconcentrés et certainement le niveau optimal pour lutter contre la pauvreté, on pourrait mieux cibler géographiquement les dépenses sociales en augmentant les dépenses déconcentrées effectuées dans les districts les plus pauvres et les plus éloignés.

INTRODUCTION

Madagascar sort d'une profonde crise économique, qui a résulté de la crise politique de 2002. Immédiatement après la crise, la priorité a été d'en atténuer les conséquences pour les pauvres et de relancer l'économie. Les objectifs de développement de Madagascar après la crise sont doubles: ramener la *croissance* au moins au niveau d'avant la crise et améliorer les mécanismes de *distribution* pour accroître l'impact de la croissance et des services publics sur les pauvres. La présente étude tente de contribuer à ce second objectif. Elle s'intéresse en particulier aux mécanismes de prestation des services et aux options pour les financer.

À Madagascar, la croissance d'avant la crise a permis l'élévation des niveaux de vie dans les villes. Mais, la plupart des pauvres du pays vivent à la campagne et ils ne bénéficient pas des fruits de la croissance. Une récente enquête sur les ménages montre que pendant la récente période de croissance du pays (de 1997 à 2001), le pourcentage de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté est resté presque inchangé—il est passé de 71 à 69 pour cent—tandis que le pourcentage de la population extrêmement pauvre n'a pas changé du tout.

La mauvaise gouvernance est souvent considérée comme la principale raison expliquant le fait que les populations rurales pauvres n'aient pas bénéficié de la croissance et des services publics. L'administration a été incapable d'assurer les services de base dans les zones cruciales pour le développement de Madagascar (en particulier infrastructures, services sociaux et agriculture). Par ailleurs, la réglementation (qu'il s'agisse de décrets ou de décisions administratives) n'est pas systématiquement respectée.

On a souvent considéré la décentralisation comme un instrument clé pour améliorer la gouvernance à Madagascar. Les défis de la décentralisation—et sa complexité—viennent de la multiplicité et du caractère parfois contradictoire de ses objectifs et caractéristiques. Elle implique de difficiles arbitrages que seule une profonde compréhension de la situation locale peut éclairer. D'un côté, les échelons inférieurs de l'administration publique tendent à avoir un *avantage d'information*: ils sont à même de trouver des façons moins chères et plus appropriées pour assurer les services publics. De l'autre, la décentralisation est très difficile à réaliser dans des pays pauvres comme Madagascar,

auxquels manquent les bases financières et administratives nécessaires, ainsi que les capacités nécessaires. Les économies d'échelle, d'importantes disparités géographiques et la volonté de garantir l'unité nationale poussent à limiter la décentralisation.

Définitions

La décentralisation couvre un large éventail de concepts qui concernent tous le transfert de pouvoirs et de responsabilités de l'administration centrale publique à des collectivités publiques territoriales subordonnées ou quasi indépendantes, voire au secteur privé (Rondinelli 1999). La décentralisation peut avoir trois dimensions: administrative, politique et budgétaire. La décentralisation administrative, peut prendre trois formes principales: (i) déconcentration, (ii) délégation et (iii) dévolution.

- (i) **La déconcentration** est le transfert de fonctions décisionnelles, financières et de gestion définies à des services techniques présents sur le terrain, mais dépendant directement des ministères centraux.
- (ii) **La délégation** est le transfert d'un pouvoir de décision à des instances semi autonomes qui ne sont pas complètement contrôlées par l'Etat, mais qui doivent lui rendre des comptes. On peut prendre comme exemples les entreprises publiques ou les organismes publics de logement ou de transport.
- (iii) **La dévolution** est la modalité de transfert probablement la plus proche de ce que l'on entend généralement par décentralisation. Elle comprend le transfert du pouvoir de décision à des collectivités publiques territoriales juridiquement et politiquement autonomes en matière budgétaire et de gestion. Dans ce rapport c'est de dévolution qu'il s'agit quand on parle de décentralisation.

Objectif et difficultés de cette étude

L'objectif de cette étude sur la décentralisation est de proposer au nouveau gouvernement malgache une analyse et des conseils de politique sur la façon de procéder avec la stratégie de décentralisation qu'il a héritée du précédent gouvernement. La fin de la période d'urgence pour relancer l'économie après la crise permet de s'attaquer aux faiblesses de la précédente stratégie, en s'appuyant sur les résultats obtenus. Ce document vise notamment à (i) analyser le cadre institutionnel et budgétaire de la décentralisation et (ii) à présenter les problèmes qu'il pose pour la prestation des services et leur financement en se centrant sur les collectivités locales. S'appuyant sur les données primaires de plusieurs centaines de communes, cette étude propose des recommandations sur la façon d'améliorer le fonctionnement de celles-ci en fonction des paramètres institutionnels et budgétaires.

Les changements de gouvernement et de stratégie de décentralisation à Madagascar ont constitué la principale difficulté pour la réalisation de ce travail: l'étude a été menée dans un contexte d'incertitude sur la nature et l'orientation quant aux stratégies de décentralisation des gouvernements successifs. Même avant la crise de 2002, le processus de décentralisation était l'objet de critiques, en particulier en ce qui concerne le statut et le rôle des provinces autonomes.

Cette étude est le résultat du dialogue de politique à long terme entre la Banque et les deux gouvernements consécutifs. Ce dialogue a commencé en juin 2001 et a continué jusqu'en octobre 2003. Durant cette période, Madagascar a traversé une crise politique grave qui a eu pour conséquences le changement du gouvernement et la suspension des provinces autonomes récemment créées. La crise a généré de grandes incertitudes, en particulier en ce qui concerne les lois sur la décentralisation et l'avenir des gouvernements de niveau intermédiaire. L'analyse technique et les recommandations de ce rapport faisaient partie de la ligne de conduite politique à suivre conseillée par la Banque immédiatement après la crise et les élections législatives et communales ultérieures. En conséquence, le gouvernement a déjà mis en place certaines des recommandations présentées dans cette étude. Ces réformes comprennent l'augmentation des pouvoirs donnés aux communes afin de simplifier les relations administratives locales et l'harmonisation des relations administratives au niveau central par la réintégration de l'ex Ministère de la Décentralisation au sein du Ministère de l'Intérieur.

Contenu et structure de l'étude

La décentralisation a tant de dimensions—politique, administrative, sectorielle et budgétaire pour n'en citer que quelques unes—qu'une étude sur cette question doit forcément être sélective. Ce faisant, il faut aussi éviter le risque d'une excessive spécialisation sectorielle. Cette « compartimentation » du processus de la décentralisation dans les pays en voie de développement varie aussi considérablement: certains praticiens orientés vers le terrain considèrent comme une bénédiction de donner plus de pouvoirs au niveau local, tandis que nombreux macro-économistes craignent un risque d'irresponsabilité budgétaire des collectivités locales. C'est pourquoi il faut adopter une perspective large pour obtenir une compréhension équilibrée du processus de décentralisation.

Cette étude a donc cherché à expliquer les déterminants politiques, institutionnels et budgétaires qui ont influencé et continueront à influencer le processus de décentralisation de Madagascar. Sur la base d'une analyse institutionnelle et budgétaire, l'étude présente une étude en profondeur des communes—actuellement le seul niveau d'administration publique vraiment décentralisé et fonctionnel, pendant trois cycles électoraux. L'étude comporte trois chapitres:

(i) *Les déterminants politiques et institutionnels*

Ce chapitre donne le contexte politique et institutionnel nécessaire pour bien comprendre le cadre dans lequel s'opère la décentralisation aujourd'hui. Il analyse le contexte historique et légal récent de la décentralisation. Puis il étudie le dispositif administratif pour expliquer les fonctions et responsabilités des divers échelons de l'administration publique. Il tente aussi de mettre en lumière les déficits réglementaires et les incohérences du cadre constitutionnel, le parallélisme entre les niveaux décentralisés et déconcentrés et le rôle émergent des associations de communes et des instances régionales informelles de planification.

(ii) *Le cadre des finances publiques*

L'aspect prédominant de la décentralisation des finances publiques dans les pays les plus pauvres est le gap de financement. Or, les conditions de la décentralisation à Madagascar sont moins porteuses que dans la plupart des pays pauvres d'Afrique. Sur la base du concept de gap de financement, ce chapitre analyse les contraintes structurelles de la décentralisation des finances publiques à Madagascar et en particulier la prédominance des ressources ne pouvant pas être décentralisées. Étant donné le faible degré de décentralisation des finances publiques, ce chapitre examine attentivement la déconcentration des dépenses et propose une analyse approfondie de la déconcentration dans les secteurs de la santé et de l'enseignement. La dernière partie du chapitre évalue les transferts financiers entre les niveaux de l'administration publique de Madagascar, qui représentent la plus importante ressource des collectivités locales.

(iii) *Les communes*

Les communes sont les collectivités publiques de base du pays, celles qui sont les plus mûres sur le plan institutionnel. Elles sont l'objet principal de cette étude. Le quatrième chapitre décrit la dynamique institutionnelle au niveau local pour fournir la base d'une analyse complète des finances locales. Le chapitre donne une estimation des besoins locaux et analyse les recettes et les dépenses en se fondant sur l'étude des budgets d'un large échantillon de communes rurales.

Étant donné les chevauchements entre les trois chapitres quelques répétitions et renvois étaient inévitables. La section sur les recettes communales, par exemple, pouvait être couverte aussi bien par le chapitre sur les finances publiques que par celui sur les communes. De façon générale, les grandes tendances et les résultats agrégés se trouvent dans les deux premiers

chapitres. Le dernier chapitre présentant en détail la dynamique institutionnelle et les budgets communaux.

Cette étude ne porte pas sur des domaines qui ont été ou seront traités dans d'autres études de la Banque mondiale telles que les études sectorielles sur l'enseignement ou la santé, l'Évaluation de la gestion des finances publique (CFAA), ou la Revue des dépenses publiques (RDP). Elle s'attache plutôt à la performance des prestations publiques à Madagascar dans l'optique des collectivités locales. Des enquêtes de suivi, et une analyse plus approfondie du dispositif institutionnel de l'administration de la santé et de l'enseignement au niveau des districts compléteront l'analyse présentée ici. Ces études de fond ont été commandées dans le cadre de la RDP à venir et d'une étude du secteur de la santé.

LE PROGRAMME DE DECENTRALISATION-DEFIS ET DÉTERMINANTS INSTITUTIONNELS

L'administration territoriale malgache est constituée de cinq niveaux principaux: provinces, régions, districts, communes et villages. L'institution des communes comme collectivités territoriales de plein droit (1995) puis des provinces (2001) a limité le rôle dominant de l'administration centrale. Les régions, bien qu'elles se soient vues accorder elles aussi un statut constitutionnel en 1998, n'ont pas encore été créées. Les districts, par contre, sont le niveau décisif pour la prestation des services sociaux déconcentrés; ils représentent la plus importante interface entre l'administration centrale et les établissements sur le terrain.

Bien que ces différents niveaux aient été définis de façon large, l'étendue exacte de leurs compétences et la nature de leurs relations restent floues. La crise politique de 2002 et le changement politique qui en a découlé ont créé un vide stratégique dans la politique de décentralisation du pays, ce qui cause des incertitudes et des tensions à de nombreux niveaux. Bien que le nouveau gouvernement ait aboli de fait la politique basée sur les provinces autonomes, il n'a pas encore annoncé une nouvelle stratégie de décentralisation. Maintenant que le pays commence à se remettre de la crise, le gouvernement doit combler ce vide stratégique et prendre des décisions concernant les futures relations institutionnelles et administratives dans le pays. La dimension institutionnelle comporte les 4 aspects suivants: (i) le cadre juridique, (ii) les relations entre administrations déconcentrées et décentralisées, (iii) le système de contrôle et (iv) les instances de planification régionale.

Le cadre juridique

La constitution de 1998 et les décrets d'application qui l'ont suivie ont engagé Madagascar sur la voie d'une décentralisation asymétrique, entraînant le transfert progressif de certaines compétences à des échelons administratifs inférieurs. De nombreux pays industrialisés (Etats-Unis, Espagne) ont effectué des réformes de décentralisations asymétriques et l'on pense que ce type de décentralisation convient aussi particulièrement bien aux pays en développement, notamment parce qu'il permet un ajustement progressif des capacités des échelons inférieurs aux compétences qui leur sont dévolues.

Mais cette démarche asymétrique est aussi propice à des marchandages politiques excessifs et à des tentatives par les autorités centrales de bloquer tout transfert significatif de compétences et de ressources. À Madagascar, ces risques ont été accrus par le manque de clarté du cadre législatif qui laisse incertain le statut des provinces et des collectivités territoriales de niveau inférieur.

Le statut des provinces

Le cadre constitutionnel de 1998, qui se concentre fortement sur les provinces autonomes, met le pays à mi-chemin entre un Etat unitaire et un Etat régionaliste.² Même avant que la récente crise politique ne se transforme en opposition ouverte entre le gouvernement et les provinces autonomes, la nouvelle législation avait créé de fortes incertitudes sur l'avenir des relations entre l'Etat et les provinces.

La constitution de 1998 a donné officiellement une forte autonomie juridique et politique aux autorités provinciales, leur octroyant notamment le droit d'adopter des lois organiques provinciales portant notamment sur les finances et les contrôles. Elle leur donne aussi le droit de déterminer les fonctions des collectivités territoriales de niveau inférieur ainsi que le cadre budgétaire, administratif les régissant. En outre, les provinces se sont vu reconnaître le droit de négocier leurs compétences directement avec le gouvernement central au sein de la Conférence inter provinciale (CIP).³

Cependant, la constitution et ses décrets d'application contiennent un certain nombre de vides réglementaires, pouvant sérieusement restreindre l'autonomie des provinces. Contrairement aux communes et aux régions, qui jouissent du statut de « collectivités territoriales décentralisées », les provinces sont plus vaguement définies comme des « collectivités publiques légales » ordinaires (Art. 126 de la Constitution). Outre la définition imprécise de leur statut, les provinces ne se sont jamais vu accorder de compétences financières et administratives:

- Les compétences provinciales doivent être négociées au sein de la CIP entre le pouvoir central et les exécutifs provinciaux, ce qui fait planer une importante incertitude. La constitution donne une grande latitude au pouvoir central (représenté par la présidence) pour déterminer le moment et les procédures de mise en place de la CIP. Déjà sous le précédent gouvernement, le statut de la CIP avait créé de fortes incertitudes sur la durée et les modalités prévisibles du processus de négociation.⁴
- Les moyens (budgets, équipement ou personnel) doivent être mis à la disposition des autorités provinciales, mais il n'est pas précisé si les provinces auront le droit de déterminer les affectations budgétaires ou d'engager et de limoger ses fonctionnaires.⁵

Le statut des collectivités territoriales de niveau inférieur

Les collectivités territoriales de niveau inférieur sont également affectées par les vides du cadre législatif actuel. Selon le système de 1998 de décentralisation centrée sur les provinces, les communes et les régions auraient perdu l'essentiel de l'autonomie administrative et financière qui leur avait été accordée en 1994. Seuls les organes exécutif et législatif ainsi que les noms et la délimitation des communes et des régions sont protégés par la loi constitutionnelle. Par contre, compé-

2. Madagascar suivait traditionnellement les principes napoléoniens d'un Etat unitaire. Mais, le degré d'autonomie juridique et de pouvoir politique accordé aux six provinces autonomes par la constitution de 1998 correspondent davantage à l'organisation d'un Etat fédéraliste ou aux principes régionalistes d'organisation d'état (comme en Espagne ou en Italie). Mise en place, cette structure aurait ouvert la voie à des dispositions juridico-politiques très difficilement compatibles avec un système d'Etat unitaire.

3. Selon la constitution, les domaines restant sous le contrôle de l'Etat seraient: les affaires étrangères, la défense, la sécurité nationale, la politique macroéconomique et monétaire, les douanes, les droits de l'homme et les secteurs « d'intérêt stratégique national » (Art. 135 de la Constitution).

4. cf. Art 139 et 150 de la Constitution.

5. La Constitution ne prévoit pas de code de la fonction publique territoriale. Mais les provinces ont le droit d'exercer les prérogatives de l'administration centrale vis-à-vis de la fonction publique par délégation du gouvernement (loi organique 2000-16, Art. 17, 18).

tences, mécanismes de contrôle, affectation de recettes et transferts aux échelons inférieurs sont placés directement sous l'autorité législative et la supervision des provinces.⁶

À moins qu'ils ne soient complétés par des textes d'application clairs, ces textes créent de fortes incertitudes quant à l'évolution future des collectivités de niveau inférieur. Dans le cas des communes, ces incertitudes mettent en danger les avancées difficilement gagnées en matière de collecte des recettes locales, de gestion financière et de prestation locale des services. Étant donné la passivité des assemblées provinciales après la crise récente, les communes continuent à agir dans le cadre des lois de 1994-95.⁷

Les relations entre administrations déconcentrées et décentralisées

Le parallélisme administratif

Depuis les réformes de décentralisation du milieu des années 90, la structure administrative de Madagascar se caractérise par un fort parallélisme entre les fonctions déconcentrées et décentralisées aux divers niveaux (voir Tableau 1.1). Bien qu'un certain parallélisme soit normal et nécessaire dans tout pays ayant un certain degré de décentralisation, il est particulièrement extrême à Madagascar du fait de l'application incomplète et souvent incohérente des différentes politiques de décentralisation engagées au cours des années récentes.

Ce parallélisme entre les collectivités décentralisées et les administrations déconcentrées porte atteinte à l'application de la décentralisation ainsi qu'à la prestation des services publics en général. Le parallélisme administratif existe au niveau central et aux échelons inférieurs:

- (i) *Au niveau central*, la politique malgache de décentralisation souffre d'un manque de clarté dans l'attribution des responsabilités entre les instances publiques nationales en ce qui concerne la politique de décentralisation. Actuellement, la charge du suivi et de la gestion du processus de décentralisation est partagée entre le Ministère de l'Intérieur (systèmes de contrôle), un Secrétariat d'Etat à la Décentralisation y attaché (surveillance des provinces et communes, attribution des transferts)⁸ et le Ministère des Finances et du Budget (attribution des recettes).
- (ii) *Aux niveaux inférieurs*, le manque de clarté dans l'attribution des rôles et responsabilités crée de la confusion et des tensions entre administrations décentralisées et déconcentrées.⁹ Au niveau des provinces et des communes, les agents déconcentrés continuent à remplir les fonctions exécutives des collectivités décentralisées en dépit de leur institution officielle en tant que collectivités territoriales.

La prestation déconcentrée des services publics

L'administration centrale et ses services déconcentrés demeurent essentiels dans le système de prestation des services publics de Madagascar. Les services déconcentrés des ministères d'exécution continuent à jouer un rôle à tous les niveaux d'administration publique. Les ministères de l'Intérieur et des Finances et du Budget disposent tous les deux d'un réseau d'agents déconcentrés à tous les niveaux. Les ministères d'exécution, notamment de la Santé et de l'Education, ont des services de base dans chaque district (voir Tableau 1.1. et Graphique 1.1).

6. Art. 126 de la Constitution et loi organique 2000-16, Art 13. Les noms et délimitations des communes ne peuvent être changées qu'avec l'approbation du Conseil des ministres. En ce qui concerne les dispositions institutionnelles concernant les communes, voir Loi organique 2000-16, art 15, 38, 50 et chapitre III A.

7. Lois 1994-01, 1994-06 to 1994-08, 1995-005.

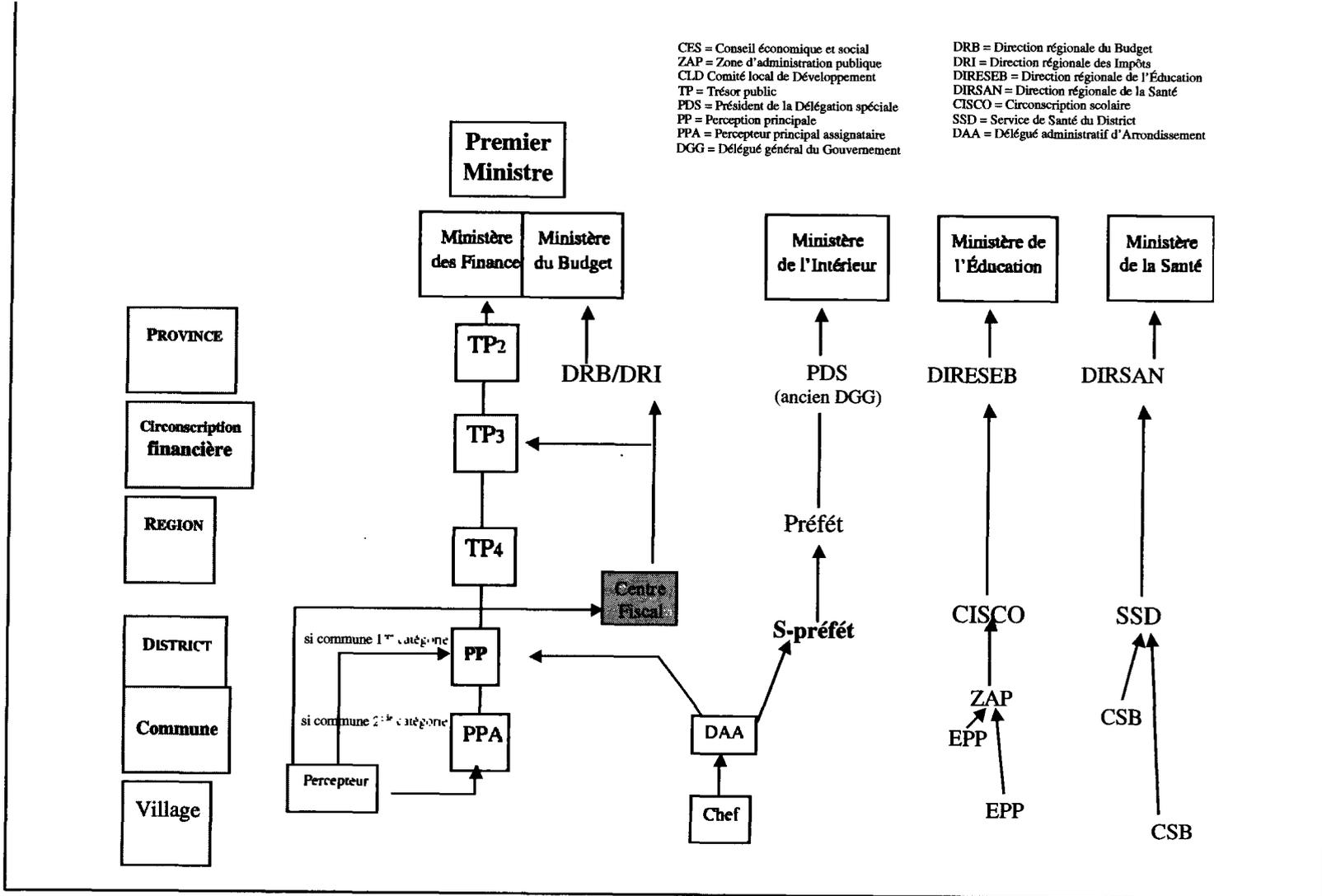
8. Le Secrétariat d'Etat pour la Décentralisation fut créé en tant que Ministère indépendant après la crise. Son statut fut changé à celui de Secrétariat d'Etat après une restructuration du Gouvernement en janvier 2004.

9. Sur le problème de la « co-administration » de structures déconcentrées et décentralisées de prestation de services voir World Bank (1999).

TABLEAU 2.1: LE PARALLÉLISME ADMINISTRATIF

Niveau	Collectivité décentralisée	Administration déconcentrée	Statut et compétence
Centre	Ministère de la Décentralisation	Ministère de l'Intérieur, Ministère d'exécution	<ul style="list-style-type: none"> ✱ Le <i>Ministère de l'Intérieur</i> est responsable de l'administration déconcentrée et de la sécurité publique. ✱ Le <i>Secrétariat d'Etat à la Décentralisation</i> est rattaché au Ministère de l'Intérieur et est responsable de la mise en œuvre et du suivi de la politique de décentralisation. ✱ Les <i>Ministères d'exécution</i> ont la charge de la mise en œuvre des politiques sectorielles et des prestation de services déconcentrés.
6 Provinces	Conseil provincial, Gouverneur [supprimé depuis juillet 2002]	Président de la Délégation spéciale (PDS) [précédemment Délégué général du Gouvernement, DGG]	<ul style="list-style-type: none"> ✱ Les Conseils provinciaux ont été élus en décembre 2000, les gouverneurs en juin 2001. Leurs responsabilités doivent être déterminées par la Conférence inter-provinciale ✱ Depuis la crise de 2002 et le changement de gouvernement qui en a résulté, les institutions décentralisées de la province ont été supprimées. Le futur rôle des provinces autonomes reste incertain.
Régions	Pas encore créées Prévues par la Constitution	Préfet	<ul style="list-style-type: none"> ✱ La délimitation et le nombre de régions n'ont pas encore été définis. ✱ Principales compétences envisagées à ce stade-ci: planification du développement et coordination des investissements et services régionaux.
111 Districts [anciens cantons]	Supprimés	Sous-préfet	<ul style="list-style-type: none"> ✱ Circonscription électorale pour les législatives. ✱ Circonscription scolaire (CISCO) et sanitaire (SSD). ✱ Le Sous-préfet assure le contrôle de légalité. ✱ Le CLD doit rassembler tous les services déconcentrés du district et les maires. Il décide de l'allocation des transferts de l'Etat destinés aux investissements dans les communes.
	Comité local de développement (CLD) présidé par le député de district et par le sous-préfet)		
1.392 Communes	Conseil municipal; Maire	Délégué administratif d'arrondissement (DAA)	<ul style="list-style-type: none"> ✱ 1.347 communes rurales et 45 urbaines élisent leurs maires depuis novembre 1995 pour des mandats de 4 ans; certaines des plus grosses communes urbaines constituent un district à elles seules. ✱ L'administration déconcentrée est représentée par le DAA, nommé par le sous-préfet. Il assure des fonctions exécutives des communes, comme la collecte de certaines recettes.
Environ 16.000 villages (Fokontany)	Président de Fokontany (PdF)		<ul style="list-style-type: none"> ✱ Les <i>Fokontany</i> étaient des collectivités décentralisées sous la Seconde République. Ils sont subdivisés en environ 40.000 <i>Fokonolona</i>. Le statut des FKT et FKL reste incertain dans l'administration décentralisée et déconcentrée ✱ Les <i>Fokontany</i> ou <i>Fokonolona</i> (i) maintiennent la sécurité publique et appliquent les lois officielles et coutumières (ii) soutiennent les campagnes sanitaires et éducatives et (iii) aident les communes à suivre la population du village et gèrent l'état civil.

GRAPHIQUE 2.1: ADMINISTRATION TERRITORIALE DE MADAGASCAR



Le Ministère de l'Intérieur représente officiellement le gouvernement à tous les niveaux administratifs au moyen de son réseau de préfets, de sous-préfets et de Délégués administratifs d'arrondissement (DAA). Le chef de chaque circonscription est responsable de l'organisation des élections à son échelon, assurant les fonctions de police et de sécurité et le contrôle de légalité des communes. Souvent les représentants du Ministère de l'Intérieur continuent même à exercer des fonctions administratives qui devraient être attribuées aux communes ou à d'autres collectivités, comme la tenue des registres du bétail ou le suivi et la coordination des unités administratives au niveau du village.

Le Ministère des Finances (et du Budget) continue, au moyen de ses services déconcentrés, à jouer un rôle important dans la perception des recettes locales et entre autres dans l'administration et la perception des impôts locaux. Ses services sont représentés à chacun des cinq niveaux de la chaîne hiérarchique territoriale notamment par les agents du Trésor et les percepteurs (voir graphique 2.1). La structure du Ministère des Finances comprend aussi les Circonscriptions financières (CF). Chaque CF a territoire légèrement plus vaste que la région et se caractérise par la présence d'un Centre fiscal, qui est le centre de la collecte des recettes de l'Etat. Le CF sert aussi de base pour le service national d'inspection (Contrôle des dépenses engagées, CDE, voir Chapitre 3). Les ministères du Budget et des Finances ont été fusionnés en 2002 et le processus de regroupement des services territoriaux est encore en cours.

Parmi les ministères d'exécution, ceux de l'Éducation (MINESEB) et de la Santé (MINISAN)¹⁰ se distinguent car (i) ils sont les ministères les plus déconcentrés, disposant d'un réseau croissant d'agents déconcentrés et (ii) ils représentent à eux seuls environ 20 pour cent des dépenses publiques:

Les services administratifs au niveau provincial ne sont qu'une structure légère de coordination. Le service provincial (dit « Direction interrégionale ») est chargé de fonctions de suivi statistique et de surveillance technique, administrative et financière (dans le secteur de l'enseignement uniquement) des services administratifs des districts, mais n'a aucune responsabilité importante de gestion budgétaire ou de prestation de services.

- Les services administratifs de district¹¹ sont l'unité de base de la prestation des services sociaux. Ils gèrent les budgets de fonctionnement, hors traitements, des établissements sanitaires et scolaires primaires, ainsi que les budgets salariaux du personnel de service employé localement: les enseignants hors-solde. Ils gèrent également les achats locaux et assurent la surveillance technique des établissements assurant les services.

Au niveau local, l'administration du Ministère de l'Éducation est soutenue par les agents locaux des Zones Administratives Pédagogiques (ZAP), qui coiffent presque toutes les écoles primaires d'une commune. Des initiatives communautaires, souvent soutenues par des projets de donateurs, complètent l'administration déconcentrée. Dans les écoles à financement local, des associations parents-enseignants (FRAM et FAF) gèrent les dépenses de fonctionnement hors salaires et ont obtenu le droit d'embaucher et de licencier des enseignants. Dans le secteur de la santé, un mécanisme de recouvrement des coûts des médicaments a été mis en place. Des Caisses d'avances sont partiellement gérées par les administrations de district et par des ONG locales (dans le cas des grands hôpitaux de districts). Le contrôle horizontal est exercé par des comités locaux d'usagers.

Malgré les efforts pour déconcentrer les tâches aux services locaux des ministères d'exécution, les ministères de la santé et de l'éducation restent centralisés. Le degré de centralisation administra-

10. MINESEB: Ministère de l'Enseignement secondaire et de l'Éducation de Base; MINISAN: Ministère de la Santé. Voir en Annexe B une liste plus détaillée de la distribution des fonctions entre niveaux administratifs pour les ministères de l'enseignement, de la santé, de l'agriculture et des transports.

11. Circonscriptions scolaires (CISCO) pour l'enseignement et Service sanitaire de District (SSD) pour la santé.

tive de Madagascar peut être étudié dans trois domaines qui sont des domaines potentiels de décentralisation sectorielle: (i) programmation budgétaire, (ii) exécution du budget et (iii) gestion des fonctionnaires (voir tableau 1.2.).

TABEAU 2.2: FONCTIONS DU PERSONNEL ET DU BUDGET DANS LES MINISTÈRES SOCIAUX

	Élabor. du budget	Exécution du budget	Gestion du personnel
<u>Niveau national (central)</u>	Ministère d'exécution détermine les dotations budgétaires globales	Ministères pour les dépenses de fonctionnement administratif et totalité du budget d'investissement budget	Engagement, révocation et droit de sanctionner les fonctionnaires
<u>Services déconcentrés:</u>			
✱ Province: Directions interrégionales		Paiement des salaires des enseignants et des médecins	Affectation des personnels à l'intérieur de la province
✱ District: CISCO, SSD	Répartition des crédits entre les établissements	Exécution des dépenses de fonctionnement hors traitements (entretien, matériels)	Affectation des personnels au sein des districts. Embauche et licenciement de contractuels locaux (éducation)
<u>Collectivités décentralisées</u>			
✱ Communes		Emploi de dons conditionnels pour la santé/ l'éducation Cofinancement d'écoles gérées par des FRAM	

- (i) *Programmation budgétaire*: La capacité des services territoriaux en matière de suivi et d'évaluation technique est relativement développée car ces fonctions ont été déléguées aux services provinciaux dans les deux secteurs. Mais, ni les services provinciaux ni ceux des districts n'ont vraiment l'expérience de la planification financière car l'essentiel des crédits budgétaires est traditionnellement décidé au niveau central par accord entre le Ministère des Finances et le Ministère d'exécution. L'ensemble du système a peu d'expérience en terme de programmation budgétaire avec objectifs de résultat ou performance puisque la plupart des budgets se basent sur les crédits accordés précédemment et que les augmentations des dotations sont généralement réparties de façon uniforme aux districts.
- (ii) *Exécution du budget*: Les services territoriaux des administrations d'exécution ont relativement peu d'expérience d'une exécution déconcentrée du budget. Lorsque cette capacité existe, elle se trouve surtout au niveau des districts et non à celui des provinces. Les investissements et l'essentiel des dépenses de fonctionnement et des salaires sont concentrés au niveau central. Seules les dépenses de fonctionnement hors traitements des établissements prestataires des services de base sont déconcentrées au niveau du district.¹² Les chefs de service de district (CISCO et SSD) répartissent les fonds entre les écoles et les établissements de soins présents dans leur district. Les deux tiers de ces fonds sont affectés à l'achat de services (surtout d'entretien courant), alors que le reste (achat de biens) est partagé à parts égales en fournitures administratives et scolaires. En principe, il y a une certaine autonomie dans la façon dont les districts répartissent leurs crédits.

12. Les budgets d'investissement et la paye sont presque totalement exécutés d au niveau central. Voir chapitre II B sur les taux d'exécution des dépenses.

- (iii) *La gestion des fonctionnaires*: Le code de la fonction publique de Madagascar reste très centralisé. L'engagement, le licenciement et le droit de sanctionner sont contrôlés au niveau central par le ministère d'exécution concerné. Les directions interrégionales et les districts ont très peu de latitude quant à la gestion du personnel et des budgets et ont un pouvoir restreint de (ré)affectation des fonctionnaires au sein de leur niveau territorial. Par contre, surtout dans l'enseignement, les services de district ont une certaine expérience de la gestion du personnel contractuel employé directement par eux, par des groupes bénéficiaires ou des prestataires privés (voir Tableau 1.2). Mais, dans le secteur de la santé, le nombre de contractuels a été fortement réduit à la suite d'une grosse campagne de régularisation financée par des fonds PPTE en 2001.

Le système de contrôle

Dans un système décentralisé, les fonctions de contrôle peuvent être analysées selon trois dimensions:

- (i) L'objet du contrôle: Le contrôle peut être exercé sur des *collectivités décentralisées* ou sur des *administrations déconcentrées*.
- (ii) Les mécanismes de contrôle: *Contrôle vertical* par des services centraux d'inspection ou *contrôle horizontal* par l'instance délibérante et/ou par les bénéficiaires (surtout dans les cas de collectivités décentralisées).
- (iii) Le type de contrôle: *Contrôle de légalité* des procédures et des décrets ou *contrôle financier* sur l'utilisation des fonds publics.

Les paragraphes suivants portent sur les conséquences du vide réglementaire actuel sur le cadre du contrôle des collectivités décentralisées. Ils comportent aussi une brève description du système de contrôle actuel des services déconcentrés. Une étude plus complète du système de contrôle malgache est proposée dans le récent CFAA.

Le contrôle exercé sur les collectivités décentralisées

L'efficacité du régime de contrôle des collectivités décentralisées est particulièrement affectée par les incertitudes légales et réglementaires actuelles. La Constitution de 1998 avait (re)défini le régime de contrôle des collectivités territoriales dans le cadre du transfert de compétences aux provinces. Elle considérait les communes et les régions comme des sous-unités des provinces, et, par conséquent, les provinces étaient chargées de définir les fonctions de contrôle des collectivités en dépendant. Aujourd'hui la destitution de fait des provinces a stoppé ces initiatives de réforme légale et laissé dans le vide la réforme du régime de contrôle.

Le contrôle vertical. Comme c'est le cas dans nombre d'autres pays procédant à une décentralisation, les mécanismes de contrôle vertical ont été affaiblis par l'institution des collectivités communales et provinciales. La décentralisation ayant commencé dans le milieu des années 90, le seul contrôle systématique exercé sur les collectivités territoriales est celui de légalité (effectué par le sous-préfet, avec l'aide du DAA). Les dispositions relatives au contrôle financier varient selon de type de communes (voir Tableau 1.3.). Il n'y a un contrôle financier externe que pour les grandes communes (exercé à travers un réseau de responsables déconcentrés du Trésor) mais pas pour la majorité des petites communes rurales. Des vérifications financières peuvent être effectuées par le service interne d'inspection (IGE).

À l'étape actuelle, la plupart des mécanismes de contrôle vertical sont inefficaces pour de multiples raisons. Le contrôle de légalité est empêché par les incohérences et incertitudes du cadre légal régissant les droits et responsabilités des communes. Les fonctions de contrôle et vérification financiers sont rarement assurées en raison d'un manque de capacité au niveau local et de la faiblesses des dépenses effectuées par les collectivités locales. En outre, l'absence de tribunaux administratifs et financiers déconcentrés rend difficile la répression et la résolution des conflits

TABLEAU 2.3: LE RÉGIME DE CONTRÔLE

	Contrôle de légalité	Contrôle financier: comptabilité	Contrôle financier: décisions de dépense
Communes urbaines	Préfet / sous-préfet	Trésor public	Conseil municipal
Communes rurales (première catégorie)	Sous-préfet / DAA	Trésor public (délégué local)	Conseil municipal
Communes rurales (deuxième catégorie)	Sous-préfet / DAA	Contrôle interne par la commune elle-même	Conseil municipal

entre collectivités locales et organes de contrôle et rend le système de contrôle vulnérable aux immixtions politiques.

Le contrôle horizontal. Étant donné les faiblesses du système de contrôle vertical actuel, il est urgent de renforcer les mécanismes de contrôle vers le haut et de responsabilisation horizontale. Le contrôle horizontal officiel sur les décisions de dépenses et les pratiques comptables (Contrôle d'opportunité et de régularité) est théoriquement exercé par le conseil municipal. Mais, dans la pratique, ce contrôle est souvent limité par l'insuffisance de la formation qu'ont reçue les membres du conseil et par les conflits politiques entre ces derniers et leur maire. Le développement de mécanismes de responsabilisation horizontale plus informels, au moyen par exemple de la société civile et des populations locales, ne fait que commencer. Cependant, il est maintenant exigé des collectivités locales qu'elles impliquent la population locale dans la planification et le suivi des plans de développement local (voir chapitre 3). La formation permanente par des projets de développement communautaires ainsi qu'une évaluation des mécanismes locaux de responsabilisation (actuellement prévue) devrait permettre de clarifier comment ces mécanismes pourront être renforcés ultérieurement.

Le contrôle sur les services déconcentrés des ministères d'exécution

Le contrôle sur les services déconcentrés des ministères d'exécution se limite essentiellement à un contrôle financier vertical. Cette prépondérance des mécanismes de contrôle vertical est typiquement présente dans les pays africains (voir Ndegwa 2003), où les structures de l'Etat fournissent la plupart des services publics. Au sein de cette structure de contrôle vertical, le Contrôle des dépenses engagées (CDE) et la Commission centrale des marchés (CCM) opèrent un contrôle interne, s'assurant que les engagements de dépense sont conformes aux crédits budgétaires et que les marchés sont passés régulièrement. L'Inspection générale d'Etat (IGE) est le corps de vérificateurs publics et a un mandat très large qui porte également sur les entreprises publiques.

Dans la pratique, la plupart de ces fonctions de contrôle sont handicapées par des procédures lourdes et une préférence donnée aux contrôles *a priori* (au stade des engagements budgétaires) au détriment des contrôles *a posteriori*. On a donc des preuves persistantes de déperditions de fonds publics dans les services déconcentrés des ministères d'exécution où les fuites sont surtout dues à des passations de marchés à des tarifs supérieurs au prix du marché et/ou à l'incapacité à faire parvenir les biens acquis aux établissements locaux destinataires. Ceci est particulièrement vrai pour les services de district des secteurs de la santé et de l'enseignement, où sont gérés la plupart des fonds déconcentrés.¹³

Les instances de planification régionale

Dans de nombreux pays qui ont dévolu des pouvoirs aux collectivités territoriales, on constate une tendance au regroupement des fonctions au niveau régional. Parfois, les instances régionales ont été créées pour défendre et coordonner les intérêts des collectivités locales et de la société civile

13. À cet égard, Madagascar suit le système de contrôle français. Pour plus de détails sur l'exécution du budget voir chapitre 2 B2. Sur les fuites de fonds publics, voir les études INSTAT / MADIO (2003).

(Équateur, Bolivie, Pérou). Dans d'autres pays, les instances de planification régionale permettent d'améliorer le suivi et l'évaluation territoriaux ainsi que la planification et la coordination entre les collectivités locales et les administrations centrales (Roumanie, Bulgarie, Venezuela et Colombie jusqu'à la fin de 2002).¹⁴

Plusieurs initiatives régionales et supra-communales ont vu le jour à Madagascar ces dernières années: (i) Des associations régionales se sont créées dans les régions de Ft. Dauphin, Morondava et Moramanga. Ces associations déterminent les priorités du développement régional et coordonnent les investissements publics, ainsi que les initiatives de développement des communautés.

(ii) Des comités de planification provinciale (à Fianarantsoa et Mahajanga) ont réuni les services statistiques des administrations déconcentrées, des représentants de la société civile et les autorités provinciales pour coordonner la collecte des données et la gestion des informations. (iii) Des associations intercommunales (Organismes publics de coopération intercommunale, OPCI) ont été créées par des communes semi-urbaines autour de la capitale Antananarivo, par les communes du district d'Ambato Boeny et par les communes riveraines de la ligne ferroviaire Fianarantsoa-Manakara (voir Encadré 2.1.). Les OPCI coordonnent les plans communaux de développement,

ENCADRÉ 2.1: L'ASSOCIATION INTERCOMMUNALE DE FIANARANTSOA-MANAKARA

L'organisme public de coopération inter-communale (OPCI) Fianarantsoa-Manakara comprend toutes les communes riveraines de la voie ferrée reliant ces deux villes. Pour de nombreuses communes, la voie ferrée assure l'exportation des produits agricoles de ces communes et la mobilité de la population. Le principal objectif de l'OPCI est donc de coordonner la protection de cette voie. A cette fin, l'OPCI organise les communes et les communautés pour assurer l'entretien de la voie et la reforestation dans les zones menacées d'érosion le long de la voie. L'OPCI a par ailleurs constitué un organisme commun de développement des capacités institutionnelles, qui permet aux communes participantes d'améliorer leur gestion administrative et financière. Comme toutes les associations intercommunales à Madagascar, cet OPCI a été créé à l'initiative de l'Agence américaine PACT et reçoit encore un soutien de cette ONG.

effectuent des investissements et des activités conjointes, et représentent les collectivités locales vis-à-vis des instances publiques nationales et des donateurs.

En général, il s'agit d'initiatives qui partent de la base. Elles n'ont pas de statut juridique clair et disposent de moyens financiers propres très faibles.¹⁵ Pourtant, surtout dans le cas des unités régionales de suivi et d'évaluation ou de planification, ces montages institutionnels plus « légers » facilitent la coopération des acteurs de la sphère des administrations décentralisées et déconcentrées qui pourraient ne pas avoir travaillé ensemble dans des structures institutionnelles plus officielles (administrations municipales, établissements prestataires de services publics déconcentrés, associations d'entreprises, etc.).

Dans la situation actuelle de Madagascar en matière de décentralisation, les OPCI et les instances régionales peuvent être considérés comme une alternative viable à des collectivités publiques intermédiaires de plein exercice. Mais, leur reproductibilité dans d'autres domaines est sujette à un certain nombre de contraintes:

Financement. Étant donné leur caractère informel, la plupart des organes de planification régionale n'ont pas de ressources propres. En conséquence, la plupart des projets, à Madagascar, restent dépendants de sources de financement extérieures. Parfois cela a mis en danger la continuité des services administratifs et rendu les OPCI et les organes de planification

14. Voir Frank (2002) sur les expériences d'Amérique latine.

15. Seul le statut d'OPCI est protégé par un décret présidentiel (Décret 99-952).

vulnérables à des facteurs extérieurs tels qu'un changement des objectifs d'un donateur et des intérêts des parties prenantes. Une solution à ce problème a été trouvée par un certain nombre d'OPCI qui ont commencé à financer leurs frais généraux par des contributions régulières des collectivités locales membres.

Diversité selon les régions. L'expérience internationale montre que les mécanismes de planification et de coordination territoriales ne peuvent pas facilement être reproduits ou changés d'échelle par décret du gouvernement.¹⁶ Les associations de communes de Madagascar, par exemple, sont souvent organisées autour d'objectifs très spécifiques tels que la protection de la ligne ferroviaire du sud dans le cas de l'OPCI Fianarantsoa–Manakara, ou ont un plan commun d'investissement, dans celui de l'OPCI Ambato–Boeny.

Incertitude légale. Du fait de leur statut légal non défini, les organes de planification régionale sont particulièrement vulnérables à des modifications du cadre légal existant. La réussite de ces projets dans l'avenir dépendra largement d'une clarification de leur statut par une loi nationale.

Vers une administration plus orientée vers la prestation de services

Étant donné les contraintes du contexte de la décentralisation malgache, le présent rapport recommande (i) une série de *réformes à court terme* visant à rendre les structures actuelles plus efficaces avant de décentraliser davantage et (ii) des réformes législatives et institutionnelles qui permettraient de résoudre à moyen ou long terme les incohérences actuelles du cadre constitutionnel et institutionnel.

Les réformes à court terme: rendre les structures existantes plus efficaces avant de poursuivre la décentralisation

À court terme, le Gouvernement devrait envisager de retarder la décentralisation vers un échelon administratif intermédiaire, au moins tant qu'un cadre législatif et institutionnel plus fiable n'aura pas été mis en place. La préoccupation dans l'immédiat devrait être de renforcer les communes et d'accroître l'efficacité du système déconcentré actuel de prestation des services.

Renforcer le statut des communes et encourager les associations de communes. Le gouvernement devrait revoir la législation existante sur les collectivités locales afin de clarifier les droits et responsabilités des communes. Une attention spéciale devrait être accordée aux compétences des collectivités locales, à la gestion financière et aux passations de marchés, ainsi qu'à l'attribution des ressources et aux mécanismes de perception des impôts locaux (voir chapitre 3). En outre, le statut des associations de communes devrait être renforcé et les communes encouragées à créer de nouveaux OPCI en tant que de besoin.

Renforcer le système de contrôle et de suivi des collectivités décentralisées. Le contrôle des collectivités locales est pratiquement inexistant et aurait pu être encore affaibli par la mise en place des réformes prévues par la constitution de 1998. À court terme, le gouvernement devrait revoir les fonctions légales de contrôle des représentants locaux de l'Etat (les sous préfets) et renforcer les missions des responsables locaux du Trésor public et des représentants du Secrétariat d'Etat à la Décentralisation qui effectuent le contrôle financier des collectivités locales. Parallèlement, il faudrait assurer de la formation et un soutien technique aux institutions de contrôle horizontal tels que les conseils municipaux et les groupes communautaires.

16. Des associations municipales partant de la base, en Équateur par exemple, ont été des réussites. La réussite a même alimenté une demande de davantage de décentralisation de fonctions aux collectivités territoriales. Par contre, les organismes étatiques de planification régionale de Colombie ont été moins efficaces et ont été abandonnées (Frank 2002).

Améliorer la coordination au niveau central. Même après la création d'un Secrétariat d'Etat à la Décentralisation autonome, le gouvernement doit clarifier les compétences et les relations hiérarchiques au sein de l'administration centrale en ce qui concerne la politique de décentralisation. Une possible division du travail pourrait consister à confier au Secrétariat d'Etat à la Décentralisation la planification et la mise en œuvre des aspects législatifs, financiers et administratifs de la politique de décentralisation, tandis que le Ministère de l'Intérieur effectuerait les réformes du système de contrôle déconcentré. La réformes des mécanismes de perception des impôts locaux devrait être conçue conjointement par le Ministère de la Décentralisation et le Ministère des Finances.

Améliorer la transparence et la responsabilité des services déconcentrés des ministères d'exécution. À court terme, le gouvernement devrait se centrer sur la réduction des inefficiences administratives et des déperditions au niveau des districts. Les enquêtes de suivi du budget prévues dans le cadre de l'étude à venir RDP et l'Etude sur le secteur de la Santé fourniront un important éclairage sur le pourcentage des fonds publics qui parvient effectivement au niveau des établissements. Entre temps, il est recommandé que les *budgets alloués aux divers établissements scolaires et sanitaires du district, soient affichés publiquement au niveau de l'établissement et de la commune.* Au niveau du district, les informations sur le budget doivent également être mises à la disposition des bénéficiaires locaux par des exercices participatifs de planification et de suivi.¹⁷

Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation et de planification des administrations sectorielles. Si l'on veut pouvoir bénéficier d'informations locales pour la planification et la programmation budgétaire, il faut renforcer les capacités de suivi et d'évaluation aux divers niveaux territoriaux. Les réformes les plus importantes seraient *d'établir des dépendances hiérarchiques claires entre les services statistiques provinciaux et nationaux et d'harmoniser les procédures de collecte des données* entre les niveaux administratifs et les secteurs. En outre, il faudrait des investissements pour permettre une analyse adéquate des données, leur traitement et leur vérification au niveau des districts et des provinces et mettre en place de meilleurs mécanismes de coordination pour la transmission des information aux services statistiques centraux et entre secteurs.

Les réformes à moyen et long terme: Réviser la constitution et limiter le nombre d'échelons territoriaux

À moyen ou long terme, le gouvernement devrait engager des réformes plus ambitieuses du cadre légal et constitutionnel de la décentralisation. Pour apaiser les conflits et traiter les causes qui ont été à l'origine de la crise de 2002, ces réformes devraient être intégrées dans un processus de décision à large base et transparent.

Clarifier le principe d'autonomie des collectivités territoriales dans la constitution. Étant donné l'expérience de la récente crise politique, il faut mettre au point une définition plus claire du concept d'autonomie des collectivités territoriales. En particulier, le futur statut des collectivités intermédiaires doit être revu, ainsi que la distribution des fonctions et compétences législatives entre le niveau national et les collectivités territoriales et l'organisation des relations entre les diverses collectivités publiques (Etat–collectivités intermédiaires–communes).

Limiter le nombre d'échelons intermédiaires à un. Chaque nouvel échelon de décentralisation accroît automatiquement les frais généraux et les coûts de coordination de la prestation des ser-

17. La réforme des mécanismes de contrôle vertical sera étudiée dans l'étude (CFAA). Un système intégré de gestion financière sera mis en place dans le cadre du projet de réforme du secteur public financé par la Banque mondiale (PAIGEP). À long terme, le renforcement des systèmes de contrôle, de vérification et de gestion budgétaire constitueront une importante préparation pour les opérations ultérieures de décentralisation des responsabilités institutionnelles.

vices. Étant donné que le gouvernement malgache a très peu de ressources à distribuer, il est conseillé d'envisager la création de seulement un échelon intermédiaire de collectivités territoriales au niveau soit des provinces soit des régions.

Définir un cadre homogène pour la gestion et le contrôle des collectivités territoriales. Bien que chaque collectivité territoriale doive, en principe, ne dépendre que du niveau territorial supérieur, il est impératif de définir un cadre légal homogène pour la répartition des dépenses, l'affectation des moyens et le contrôle des collectivités territoriales. Un cadre légal national cohérent est particulièrement nécessaire pour les communes, étant donné les fortes incertitudes légales résultant du précédent transfert aux provinces des compétences de contrôle et de supervision.

LE CADRE DE FINANCEMENT

Le déficit de financement

En ce début du XXI^e siècle, les économies en développement ou en transition sont, du point de vue budgétaire plus centralisées que les pays industriels ne l'étaient aux premiers stades de leur développement. Dans la plupart des pays en développement, le gouvernement central reçoit plus de 90 pour cent des recettes totales et engage directement plus de 70 pour cent des dépenses publiques totales (Shah 2001). Alors que la responsabilité des dépenses peut être facilement décentralisée, la capacité de lever des impôts tend à demeurer une prérogative du gouvernement central. Pour les collectivités territoriales, cela pose le problème majeur de la décentralisation: le gap de financement, c'est-à-dire le déséquilibre entre l'accroissement des responsabilités de dépense et l'insuffisance des capacités de génération de recettes propres.

En Afrique, le problème de la décentralisation des finances publiques est encore compliqué par (i) un niveau très bas de la matière imposable globale et (ii) un degré élevé de centralisation de ces ressources vu que les quelques ressources à large assiette sont typiquement impossibles à décentraliser:

Faiblesse des ressources fiscales: En moyenne, les recettes publiques atteignent à peine 26 pour cent du PIB dans les pays de l'Afrique subsaharienne en 2001; dans les PPTE d'Afrique le ratio recettes publiques sur PIB n'était que de 18 pour cent en 2001;¹⁸

Centralisation des ressources: Quelques sources de revenus seulement telles que les droits de douane, la TVA et l'impôt sur le revenu des personnes physiques, représentent en général le plus gros des recettes totales. Pour des raisons macroéconomiques, d'équité et d'efficacité, on estime généralement que ces recettes ne doivent pas être décentralisées.

18. Sauf mention contraire tous les chiffres correspondent aux « recettes publiques à l'exclusion des dons rapportées au PIB » et sont tirés de: Base de données régionale SIMA relative à l'Afrique.

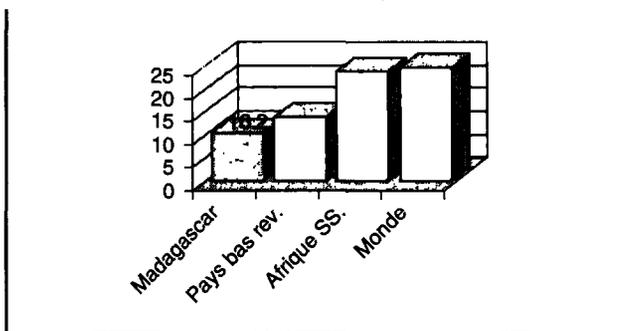
À Madagascar, ces deux indicateurs sont en-dessous de la norme Africaine—qui est déjà très faible (voir Graphique 3.4):

Faiblesse des ressources fiscales: Les recettes publiques ne représentaient que 9,6 pour cent du PIB en 2001—chiffre qui met Madagascar parmi les pays d’Afrique les moins bien placés. Dans les années 90, le ratio recettes sur PIB est resté au-dessous de 10 pour cent; il a commencé à monter, modestement, depuis 2000 (voir Graphique 2.4);

Centralisation des ressources: Quelques impôts et taxes rapportent l’essentiel des recettes totales. En 2000, la TVA, l’impôt sur le bénéfice des sociétés et les droits de douane ont représenté 78 pour cent des recettes fiscales totales. Les droits de douane, à eux seuls, ont représenté environ 52 pour cent des recettes fiscales (même après l’élimination en 1997 de tous les droits sur les exportations). Cette part, parmi les plus élevées d’Afrique, se traduit par une forte centralisation, les droits de douane étant généralement considérés comme indivisibles. Par conséquent, plus on se fonde sur les droits de douane, plus il risque d’y avoir un déficit entre les besoins et les recettes des collectivités territoriales.

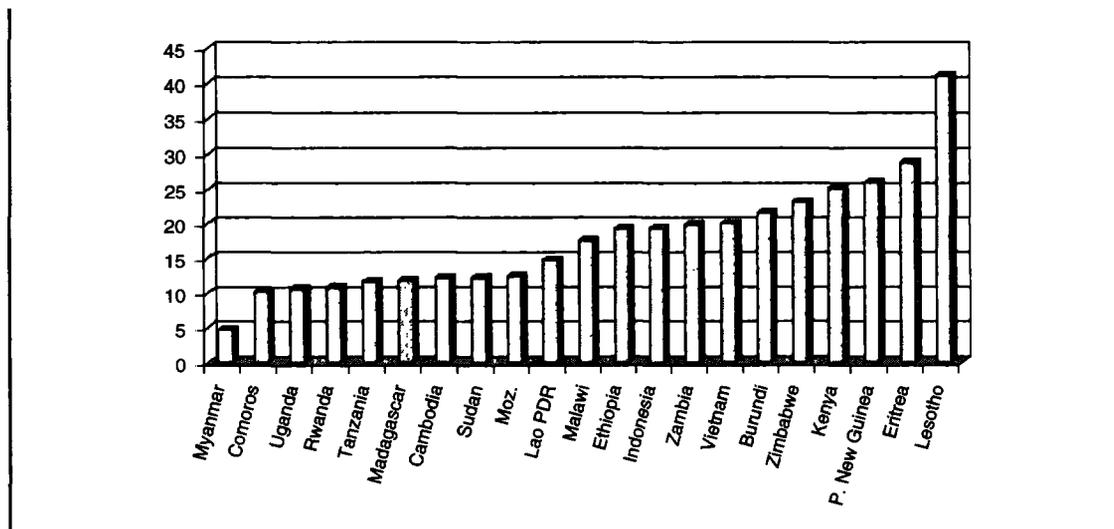
La centralisation des recettes se traduit par un système de dépenses

GRAPHIQUE 3.1: RECETTES DE MADAGASCAR DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL
Recettes publiques en tant que part de PIB (dons exclus) 1998



Source: Base de données régionales de la Banque mondiale

GRAPHIQUE 3.2: RECETTES DE MADAGASCAR DANS LE CONTEXTE INTERNATIONAL
Recettes publiques en pourcentage du PIB (dons exclus) 2001



Source: Base de Données Régionale de la Banque Mondiale

publiques très centralisé, bien que quelques mesures aient été prises pour déconcentrer l'exécution des dépenses à la fin des années 90. Au total, le gouvernement central gère et exécute environ 87 pour cent des dépenses publiques totales et 81 pour cent des dépenses de fonctionnement). Les *dépenses déconcentrées* représentent 10 pour cent (fonctionnement: 16 pour cent); elles sont exécutées par les services déconcentrés des ministères d'exécution, surtout des secteurs sociaux. Les investissements sont presque exclusivement programmés et exécutés au niveau central. Les *dépenses décentralisées* représentent 4-5 pour cent du total, dont 3 pour cent sont constitués par des transferts du gouvernement central aux collectivités territoriales et seulement entre 1 et 2 pour cent par des recettes locales propres (voir 2.2).

La large contribution des transferts aux dépenses des collectivités territoriales est un indicateur de l'ampleur du déséquilibre financier actuel—qui est encore plus frappant à la lumière du très faible degré de décentralisation des dépenses à Madagascar. Si le gouvernement décide de décentraliser progressivement des éléments plus importants de dépense aux collectivités territoriales (comme cela a déjà été envisagé pour les provinces autonomes en 2001), le pays sera confronté au problème du déficit budgétaire des collectivités. Dans cette perspective, il est très urgent d'améliorer la capacité des collectivités à lever des recettes et d'élaborer un système de transferts entre les collectivités publiques transparent, prévisible et n'incitant pas les collectivités à s'évader de la rigueur budgétaire requise.

Les dépenses

Principes généraux de décentralisation et d'impartition des dépenses

Avantage d'informations et efficience de l'allocation. Le principal argument en faveur de la décentralisation des dépenses se fonde sur les concepts *d'avantage d'information et d'efficience de l'allocation* (Oates 1999; Bird 2000; World Bank 1999). Les agents locaux peuvent généralement déterminer les façons les plus efficaces, les moins onéreuses et les plus appropriées d'assurer les services publics. Bien que l'Etat puisse bénéficier d'économies d'échelle dans la collecte d'information, dans la pratique, les responsables démocratiquement élus des collectivités locales peuvent bénéficier d'un avantage d'information, en raison de leur responsabilité politique—les politiciens locaux reçoivent plus d'incitation pour utiliser les informations locales (que les élus nationaux ou provinciaux), parce qu'ils sont potentiellement directement responsables devant leur électorat.

Mais, les élus locaux ne sont comptables devant l'électorat que dans la mesure où il existe un équilibre des pouvoirs. Comme indiqué dans le Chapitre 1, les collectivités locales peuvent être mieux informées sur les préférences de la population locale, mais peuvent ne pas être suffisamment comptables vis-à-vis de leur électorat. De plus, elles peuvent ne pas avoir la capacité d'assumer le transfert de responsabilités sans un soutien des échelons supérieurs. De ce fait, l'asymétrie d'information existe à deux niveaux différents: bien que le gouvernement central puisse ne pas savoir *quoi* faire, la collectivité locale peut ne pas savoir *comment* le faire (Manor 1999; Bardhan et Mookherjee 2000; Bardhan 2002).

Le principe de subsidiarité. Selon le principe de subsidiarité, les décisions de dépense relatives à la prestation d'un service public, doivent être prises à l'échelon le plus bas capable de bien saisir les coûts et bénéfices d'une prestation de services publics. Dans cette optique, les collectivités locales doivent être chargées de la gestion et de la fourniture des biens publics locaux. À l'inverse, les collectivités publiques de niveau plus élevé devraient assurer les services qui bénéficient d'économies d'échelle, qui internalisent des externalités entre zones, et effectuer les dépenses qui impliquent des objectifs clairs de stabilisation, de redistribution ou de fixation de normes.

Concrètement, il est généralement considéré que l'Etat central doit garder le contrôle, au moins, des services publics nationaux, des affaires internationales, de la politique monétaire, de la réglementation générale, des transferts aux personnes et aux entreprises, de la coordination de la politique fiscale, de l'équité régionale, de la redistribution et de la préservation d'un marché commun interne. Les collectivités de niveau intermédiaire peuvent jouer un rôle important en assurant certains services

TABLEAU 3.1: POSSIBLES AFFECTATIONS DES DÉPENSES PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉ PUBLIQUE

	Niveau central	Niveau intermédiaire	Niveau local
Politique	Souveraineté et réglementation économique: – Défense, affaires extérieures – Justice, normes et réglementations – politique monétaire et fiscale – protection sociale et redistribution	Problèmes interurbains et supervision des collectivités locales	Problèmes municipaux
Services	Santé niveau tertiaire (maîtrise des maladies infectieuses, recherche)	Soins de santé secondaires (hôpitaux, soins curatifs)	Soins de santé primaires
	Enseignement supérieur	Enseignement secondaire	Enseignement primaire
	Gestion des ressources naturelles		Routes et autoroutes (urbaines)
	Routes et autoroutes, transports publics (interurbains)		Transports publics (urbains)
			Traitement des déchets, eau, égouts
			Réglementation de occupation des sols et zonage, logement
		Pollution de l'air et de l'eau	
	Protection par la police		

Source: H. Fuhr; Page d'accueil de la Décentralisation du site de la Banque mondiale, <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization>

sociaux importants (comme l'enseignement et la santé), des affaires intercommunales et la supervision des collectivités locales. Enfin les collectivités locales doivent avoir la charge de tous les services locaux ou presque. Dans le même domaine, différentes fonctions peuvent être assumées par divers échelons d'administration publique. Dans l'enseignement, par exemple: le gouvernement central peut conserver son autorité sur la politique générale et les questions de supervision; les échelons intermédiaires peuvent prendre en charge les décisions relatives au personnel tandis que les collectivités locales peuvent assumer la responsabilité de la construction et de l'entretien des infrastructures.

Quelque soit le degré choisi de décentralisation des dépenses, il est essentiel que les responsabilités respectives en matière de dépenses soient définies avec grande clarté. Autrement, il y aura des duplications, des chevauchements et des marchandages nuisibles entre les divers niveaux d'administration. En outre il est important d'appliquer le principe selon lequel « *l'argent suit la fonction* » qui veut que les responsabilités des dépenses soient définies *avant* que le pouvoir de lever des impôts ne soit réparti entre les différents niveaux de gouvernement. En général pourtant, on assiste à l'inverse: les recettes sont distribuées sans égard ou presque pour la répartition souhaitable des responsabilités de dépense. Il en résulte une faible rigueur budgétaire, des collectivités surchargées fiscalement et des ressources rares généralement mal affectées.

Les dépenses de Madagascar au niveau territorial

La décentralisation des responsabilités administratives et celle des dépenses sont étroitement liées. L'étude de la structure des dépenses de Madagascar est donc compliquée par les incertitudes relatives à l'avenir des politiques de décentralisation de Madagascar. Actuellement, des pouvoirs de décision très limités ont été transférés aux collectivités locales mais il n'y a pas encore de stratégie définie de transfert de fonctions spécifiques aux collectivités territoriales. Dans ce contexte incer-

tain, le but de cette section est (i) de donner un aperçu de l'étendue actuelle de la déconcentration des dépenses, (ii) d'évaluer la performance de l'exécution du budget et (iii) d'examiner les possibilités de réaffectation des dépenses dans le cadre existant.

Tendances et composition. Les dépenses de Madagascar sont fortement centralisées. Étant donné la très faible mobilisation de recettes communales, le budget du gouvernement central couvre directement ou indirectement plus de 98 pour cent du total des dépenses. Ces dépenses publiques du gouvernement central peuvent être ventilées en (i) dépenses centralisées, (ii) dépenses déconcentrées et (iii) dépenses décentralisées (voir Tableau 3.2):

- (i) Les dépenses centralisées représentent 86,6 pour cent du total des dépenses. Les investissements sont presque totalement centralisés; les transferts aux districts (qui représentaient 1,8 pour cent) ont été supprimés en 2003.
- (ii) Les dépenses déconcentrées représentent 10,0 pour cent, essentiellement pour le fonctionnement des secteurs santé et enseignement. Ces dépenses vont faire l'objet d'une analyse spécifique dans ce chapitre.
- (iii) Les dépenses décentralisées représentent 3,2 pour cent du total et sont constituées des transferts aux communes. Les dépenses décentralisées seront analysées dans le chapitre 4.

TABLEAU 3.2: COMPOSITION DES DÉPENSES DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

	Dépenses totales		Dépenses courantes		Investissement	
Centre	6.301.535	86,6%	3.306.200	80,1%	3.000.514	95,1%
Déconcentration:	724.273	10,0%	642.028	15,6%	82.679	2,6%
dont éducation	387.180		381.707		5.955	
santé	142.290		132.863		9.453	
Transferts aux collectivités	233.610	3,2%	186.540*	4,5%	47.070**	1,5%
Déconcentration+ transferts	957.883	13,2%	828.568	20,1%	129.749	4,1%
TOTAL	5.658.610	100%	3.351.945	100%	2.306.665	100%

Note: Données du Ministère de Budget—Tableau de Bord de l'année 2001. Les chiffres sont en millions de FMG. Les transferts sont gérés par le Min. du Budget et définis comme dépenses centrales dans la nomenclature du budget. Dans le présent tableau ils sont étudiés séparément.

*Transferts aux provinces et communes (santé et éducation): 88 990, transferts aux communes (fonctionnement)

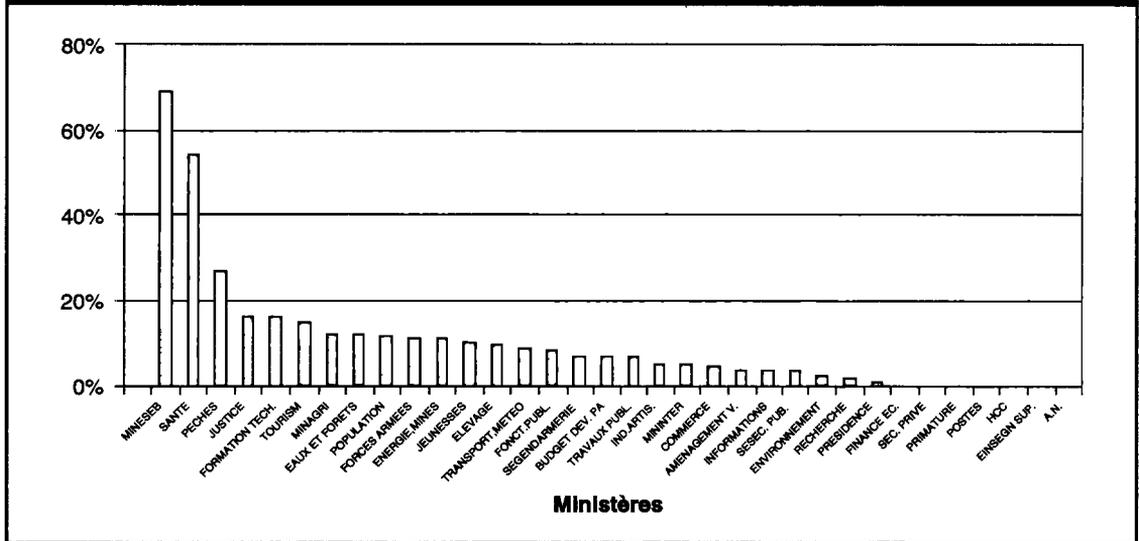
**Transferts aux districts (Fivondronana) 47 070

Les dépenses déconcentrées de fonctionnement ont augmenté depuis le milieu des années 90, lorsque les ministères d'exécution ont étendu leur emprise. Le degré de déconcentration varie selon les ministères. En 2000, trois ministères seulement avaient un « ratio de déconcentration » supérieur à 20 pour cent: le Ministère de l'Éducation (69 pour cent), celui de la Santé (55 pour cent) et l'ancien Ministère des Pêches (27 pour cent). Tous les autres étaient très centralisés, la plupart avec plus de 90 pour cent de dépenses centralisées (voir Graphique 2.3).

L'analyse ci-après est axée sur la composition des dépenses déconcentrées des secteurs santé et éducation, qui représentent 78 pour cent du total des dépenses déconcentrées. La part relativement élevée des dépenses déconcentrées dans ces deux ministères est due à l'affectation du paiement des salaires aux provinces et des dépenses de fonctionnement non salariales aux districts.

L'Éducation est le secteur le plus déconcentré (69 pour cent des dépenses de fonctionnement déconcentrées). Pour l'essentiel, ces dépenses de fonctionnement (80 pour cent) sont des dépenses salariales, les seuls salaires administratifs (30 pour cent) étant gérés par les

GRAPHIQUE 3.3: PARTS DES DÉPENSES COURANTES EXÉCUTÉES EN-DESSOUS DU CENTRE



Source: Calculs propres basés sur les affectations du Tableau de Bord de l'année 2001

services centraux du ministère. Les provinces et les districts gèrent le reste des dépenses de fonctionnement:

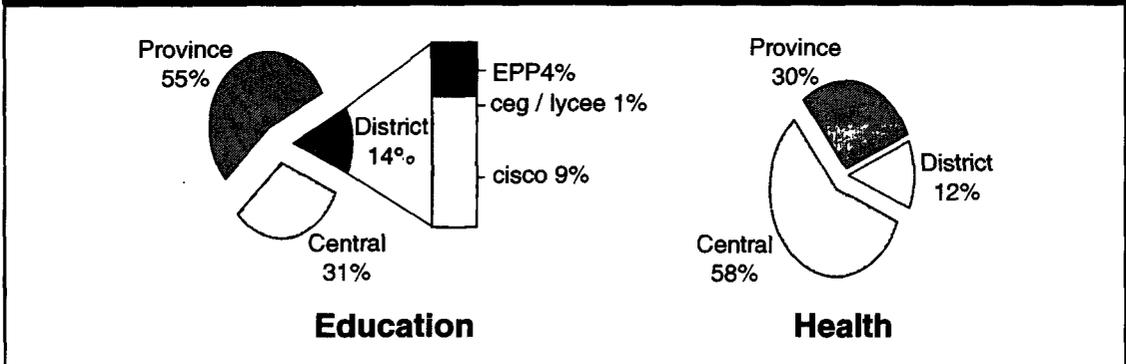
Les services du niveau province (DIRESEB) gèrent 70 pour cent des salaires des enseignants, ce qui représente 56 pour cent de l'ensemble des dépenses de fonctionnement;

- Les services du niveau district (CISCO) gèrent 12 pour cent des dépenses de fonctionnement. Les districts reçoivent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement non salariales du ministère. Les 2/3 de leur budget sont consacrés à l'achat de services (surtout entretien courant), tandis que l'achat de biens est consacré à parts égales aux fournitures administratives et scolaires. Le centre fixe la part du budget qui doit aller aux établissements du district (en moyenne 30 pour cent aux écoles primaires pour les fournitures scolaires et le reste au district pour l'entretien courant). Les districts ont donc, en principe, une certaine latitude pour changer l'affectation des crédits d'une ligne du budget à une autre (par exemple de l'entretien aux salaires des enseignants), mais, dans la répartition des fournitures scolaires ils doivent se conformer à la ventilation entre établissements établie par le centre.

La Santé est le second ministère pour la déconcentration avec 42 pour cent des dépenses de fonctionnement déconcentrées. Comme dans le secteur de l'enseignement, les salaires des administratifs sont gérés au niveau central, tandis que ceux du personnel de santé sont gérés au niveau des provinces. Les districts de santé gèrent la partie non salariale des dépenses de fonctionnement:

- Les services provinciaux (DIRSAN) gèrent une large partie des dépenses salariales représentant jusqu'à 30 pour cent des dépenses de fonctionnement totales. Les services du niveau district (SSD) gèrent 12 pour cent du total des dépenses. Les SSD gèrent 25 pour cent des dépenses de fonctionnement non salariales. Comme dans le secteur de l'enseignement, l'essentiel du budget des districts (les 2/3) est réservé à l'achat de services, surtout entretien courant. Les fournitures administratives et les dépenses de combustibles représentent l'essentiel des achats de biens, ce qui laisse peu de ressources pour l'achat de médicaments et autres fournitures médicales.

GRAPHIQUE 3.4: DÉPENSES DU SECTEUR SOCIAL PAR NIVEAU ADMINISTRATIF



Source: Calculs propres basés sur les allocations du Tableau de Bord année 2001: données de dépenses de fonctionnement.

Allocations géographiques et exécution du budget

L'analyse qui suit porte sur deux mesures décisives de la performance de la prestation des services: (i) l'équité de la répartition géographique (dans le secteur de l'enseignement) et (ii) l'efficacité de l'exécution du budget pour les établissements de santé et d'enseignement. Ces deux aspects feront l'objet d'une étude complémentaire dans les travaux à venir: la RDP et l'étude du secteur Santé.

Équité des répartitions géographiques. Les études existantes montrent que la pauvreté, à Madagascar, a une forte dimension géographique avec des communes et des régions qui, au sein d'une même province, montrent d'énormes différences de niveau de vie.¹⁹ Cela implique que les diverses zones ont des besoins différents de prestation de services publics et des capacités différentes à assurer les services et à collecter leurs propres ressources pour financer leurs dépenses.

Pour mesurer les dimensions d'équité de la répartition des crédits, les dépenses courantes déconcentrées ont été rapprochées des indicateurs d'aide sociale selon les découpages géographiques. À cette fin, une description spatiale de la répartition de la pauvreté a été effectuée à Madagascar en combinant l'Enquête permanente auprès des ménages de 1993 et les résultats détaillés du recensement de 1993. Du côté des dépenses, étant donné que seules les dépenses de fonctionnement non salariales des ministères sociaux sont déconcentrées au niveau des districts, on doit se fonder sur les données administratives complémentaires sur les affectations de personnel pour obtenir une image globale du budget de fonctionnement total affecté aux diverses zones géographiques.

(i) *L'allocation géographique des enseignants (et les dépenses salariales correspondantes) est régressive:*

- Au niveau des écoles *primaires*, Madagascar a une large couverture scolaire avec une disproportion caractérisée par une part élevée de petites écoles dans les zones rurales isolées. Cependant, l'allocation d'enseignants ne correspond pas à cette forte densité d'écoles primaires publiques, ce qui a pour résultat un fort biais urbain en matière de déploiement d'enseignants: les zones rurales pauvres ont moins d'enseignants par école

19. Mistiaen et al. (2002). Le fait que les données sur la pauvreté remontent à 1993 appelle à la prudence dans l'interprétation des résultats. Cependant, malgré le fait que le recensement et les ménages datent de 1993, l'exercice d'élaboration de la carte de la pauvreté est encore significatif. Bien que les niveaux de pauvreté aient pu changer avec le temps, des preuves du recensement des communes de 2001 montrent que la position géographique relative de l'incidence de pauvreté a été stable à Madagascar au cours de la dernière décennie.

et plus d'élèves par enseignant. Ce déséquilibre implique une qualité inférieure systématique des services fournis aux zones rurales.

Au niveau des écoles *secondaires*, les écoles publiques sont réparties dans le pays de façon égale, même si les établissements privés tendent à se situer dans les zones plus riches.

Comme dans le cas de l'enseignement primaire, il y a une mauvaise allocation évidente dans la répartition des enseignants en faveur des districts plus riches et ayant une part plus élevée de population urbaine. Les crédits de fonctionnement non salariaux par habitant de l'enseignement secondaire renforcent les différences d'attribution des enseignants, en faveur des districts *à la fois* relativement plus riches et plus urbanisés.

- (ii) *La distribution géographique des crédits non salariaux est également régressive.* Les crédits non salariaux sont répartis proportionnellement à la population des districts. Étant donné la forte variabilité des taux de pauvreté des districts, une répartition uniforme des crédits se traduit par des dépenses à caractère régressif.

Ces résultats correspondent aux indications d'une Étude sur le secteur de l'enseignement,²⁰ qui souligne la possibilité d'importantes économies d'échelle dans l'enseignement tant primaire que secondaire. Mais, étant donné l'éparpillement de la population à Madagascar, de nombreuses écoles primaires publiques dans les zones rurales sont trop petites pour bénéficier de leur potentiel d'économies d'échelle et ont des coûts unitaires de prestation de services encore très élevés.

À moyen terme, les réformes en cours pour redéployer les enseignants (enseignants communs à plusieurs classes et regroupement d'écoles) pourraient permettre aux écoles d'abaisser leurs coûts. Par ailleurs, les disparités géographiques appellent à une amélioration de l'allocation au bénéfice des zones rurales et des zones pauvres, qui ont de plus importants besoins insatisfaits, en termes de disponibilité et de temps des enseignants, ainsi qu'en termes d'autres apports tels que des matériels éducatifs.

Efficacité de l'exécution du budget. Dans la structure déconcentrée actuelle, les districts reçoivent une petite fraction du budget pour fournir des matériels aux établissements scolaires et en assurer l'entretien de base. Comme des exemples d'autres pays le montrent, les districts peuvent ne pas avoir intérêt à effectivement distribuer leur budget aux établissements et à s'en montrer responsables.²¹ Une étude de suivi du budget qui a été effectuée par le projet MADIO, donne de premières indications sur la façon dont le budget passe des districts aux établissements scolaires:²²

Dans le secteur de l'enseignement, les écoles reçoivent des crédits déconcentrés par le canal des districts (CISCO) pour l'entretien ainsi que des crédits directs pour les fournitures scolaires. L'enquête MADIO a constaté d'importantes déperditions dans les deux catégories, particulièrement importantes pour les crédits CISCO.

Dans le secteur de la santé, il a été constaté que le pourcentage de crédits atteignant les établissements de soins (les Centres sanitaires de base, CSB) était supérieur à celui constaté dans le secteur de l'enseignement. Cependant, il y avait de fortes variations géographiques: dans certaines zones, les districts ne distribuaient les fournitures médicales aux établissements que sur la demande des établissements eux-mêmes. En raison des difficultés de communication et de déplacement, les

20. L'étude sur le secteur de l'enseignement montre qu'un facteur déterminant du fort taux d'abandon scolaire provient des contraintes relatives aux fournitures: l'insuffisance d'enseignants est telle que de nombreuses écoles n'offrent pas un cycle complet d'instruction. Le manque d'accessibilité et la faible qualité des prestations se traduisent par un taux à l'entrée en cours préparatoire de 81% et un taux de survie en 8^{ème} de 33% en 1997. Voir en particulier World Bank (2002).

21. Reinnika et Svensson (2001) montrent que, en moyenne, de 1991 à 1995, les écoles n'ont reçu des districts que 13 % de la dotation de l'administration centrale pour leurs dépenses de fonctionnement non salariales.

22. L'enquête a été financée par la Commission européenne et réalisée par l'Institut national de la statistique INSTAT. L'enquête, réalisée en 2000 et 2001, a porté sur un échantillon de districts sur les budgets des années 1999 et 2000 respectivement (Madio Rapport Méthodologique, juillet 2001).

établissements plus pauvres et plus éloignés tendaient à avoir moins de fournitures de leurs districts respectifs.

Dans les deux secteurs, l'isolement géographique est l'un des principaux obstacles à l'efficacité de l'exécution du budget. Dans le secteur de l'enseignement, les écoles ayant un ratio élèves par enseignant élevé et les écoles éloignées ont moins de chance de recevoir les crédits attribués. Mais les différences sont particulièrement fortes entre communes rurales et à un moindre degré entre zones rurales et urbaines. Le secteur de la santé a les mêmes traits: la fraction du budget reçue est plus faible dans les zones rurales et isolées.

Les faibles taux d'exécution pour les établissements éloignés s'expliquent pas les longues distances que doit parcourir chaque gestionnaire de budget pour que la Circonscription financière (CF)²³ exécute son budget. En théorie, le gestionnaire du budget de ces districts éloignés du CF peut recourir à une procédure simplifiée pour accélérer l'exécution du budget (délégation de crédit). Mais, dans la pratique, cette procédure simplifiée est rarement utilisée et seulement pour une très petite fraction de l'ensemble des crédits non salariaux des secteurs sociaux (3 pour cent dans l'enseignement et 0,5 pour cent dans la santé pour le budget 2000).²⁴

Les ressources

Les problèmes de mobilisation des ressources des collectivités territoriales

L'Efficiace par rapport à la responsabilité

Dans la plupart des pays pauvres en développement, il y a un conflit entre deux principes de décentralisation des finances publiques. Bien que la responsabilité budgétaire appelle une correspondance étroite des moyens et des besoins financiers, les principes du fédéralisme budgétaire conduisent, dans la pratique, à allouer la collecte et l'administration de la plupart des grands impôts à l'Etat central et à ne laisser aux collectivités territoriales que des éléments fiscaux secondaires:

Faire correspondre le plus possible les moyens et les besoins. Pour maximiser la responsabilité budgétaire, le financement devrait se trouver au niveau où les services sont rendus. Cela peut se faire soit directement au moyen d'un système de recouvrement des coûts, soit indirectement par une imposition locale.

Affectation optimale des recettes. L'administration centrale devrait lever des impôts qui (i) portent sur des facteurs mobiles (comme les capitaux); (ii) redistribuent la richesse (comme les impôts progressifs sur le revenu ou la fortune); (iii) sont basés sur des gisements de ressources naturelles inégalement répartis (comme le pétrole, le gaz et les minerais) et/ou (iv) sont cruciaux pour la stabilisation macroéconomique. Les droits de douane sont également généralement estimés comme des taxes de niveau national en raison de leur nature indivisible et de leur importance stratégique pour le commerce extérieur et le développement industriel national. Les collectivités territoriales doivent donc essentiellement s'appuyer sur des impôts s'appliquant à des facteurs immobiles (le foncier et l'immobilier), les redevances et péages imposés aux usagers, dont la plupart ne rapportent que des montants faibles voir insignifiants (voir Tableau 2.3).

Dans la plupart des pays en développement, cette affectation « optimale » des impôts et taxes (voir Tableau 2.5) se traduit par une sur-centralisation des recettes. L'administration centrale a la main haute sur des impôts à fort rendement, qui représentent l'essentiel des recettes fiscales. Quand de nombreux éléments de dépense pouvant être facilement décentralisés alors que les

23. Les contrôleurs des dépenses engagées (pour l'engagement), les sous-ordonnateurs (pour l'ordonnement) et les trésoreries provinciales (pour le paiement) sont tous rattachés aux Circonscriptions financières (CF). Il y a 13 CF à Madagascar, dont 11 sont situées dans les provinces

24. Chiffres tirés de Lienert et Paoletti (2001), p. 49. La délégation de crédit est surtout utilisée par le Ministère des Forces armées et par le Ministère des Affaires étrangères.

TABLEAU 3.3: AFFECTATION POSSIBLE DES RECETTES PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉ PUBLIQUE

Niveau central	Niveau intermédiaire	Niveau local
Taxes sur le commerce extérieur	Surtaxes sur les taxes nationales	Droits perçus sur les usagers
Taxe sur la valeur ajoutée	Taxes sur la vente au détail	Licences et droits
Impôt sur le bénéfice des sociétés	Taxes foncières	
Taxes sur les ressources naturelles	Taxes sur les véhicules	
Impôt sur le revenu des personnes physiques		
Droits d'accise		

Source: Basé sur Bahl 1994.

éléments de recettes ne le peuvent pas, le déséquilibre est automatique. Ce déséquilibre est aggravé lorsque les efforts de décentralisation entraînent le transfert de la responsabilité de services aux collectivités locales dans des secteurs très dépensiers comme l'éducation ou la santé.

La faible base d'imposition des collectivités territoriales et la nécessaire dévolution de moyens qui en résulte peut mettre en cause l'objectif de responsabilisation de la décentralisation et risquer de créer des déficits structurels aux échelons territoriaux pouvant conduire à des déséquilibres macro (surtout si les collectivités territoriales s'attendent à être aidées). Cela, à son tour, menace toute la justification de la décentralisation, dont le but central est d'assurer une prestation meilleure et plus efficiente des services et d'accroître la responsabilisation des acteurs.

Comment combler le déficit?

Les collectivités territoriales ont besoin d'accroître leur ressources propres pour combler le déficit et réduire le risque de de-responsabilisation. Pour accroître leurs recettes propres les collectivités territoriales peuvent adopter une stratégie consistant (i) à augmenter les taux d'imposition existants, (ii) à élargir la base d'imposition, et (iii) à améliorer la gestion du système en place.

Augmenter les taux d'imposition peut être approprié lorsque les impôts sont inélastiques (tels que les droits payés sur la consommation d'eau ou les taxes foncières). Cependant, en tant que stratégie, cela peut être la moins bonne lorsque la faiblesse des recettes ne s'explique pas par le bas niveau des taux. À Madagascar la faiblesse des recettes est surtout due à l'évasion fiscale et/ou à des exemptions ainsi qu'à l'importance de la part de l'activité économique qui reste non enregistrée, voire non monétisée.

Une formule commode et souvent préconisée consiste à ajouter un taux local aux grands impôts nationaux tels que l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou la TVA. Les collectivités territoriales qui font appel à ces surtaxes peuvent équilibrer leur budget, tout en gardant un important élément de responsabilité publique. Mais dans des pays pauvres en développement comme Madagascar, les formules de partage de produits d'impôts semblent être impraticables et mêmes dangereux s'ils reviennent à multiplier et à diluer les responsabilités. La mise en œuvre de mécanismes de partage des produits d'un impôt ne peut qu'être handicapée par l'insuffisance de capacité administrative, d'efficacité ou de mécanismes de supervision conduisant à des déperditions et à l'imprévisibilité.²⁵

L'élargissement de la base imposable est une solution particulièrement pertinente dans des pays où des revenus et des capitaux importants sont attribuables à l'économie informelle. À Madagascar, c'est l'idée qui a incité la création de l'*Impôt synthétique*, qui visait des entreprises individuelles des secteurs formel et informel ayant un chiffre d'affaires inférieur à 12 millions de FMG (soit environ US\$2.000). Étant donné que cet impôt n'a été mis en œuvre qu'en 2002, l'année de la crise poli-

25. Pour une discussion approfondie sur ces options de formule gigogne, voir Bird (2000) et Brosio (2000). Pour le problème de produits d'impôts partagés au Viet-Nam voir World Bank (1996).

tique, il est trop tôt pour tirer des conclusions sur son effet; toutefois une analyse préliminaire suggère que les rendements pourraient être trop faibles pour justifier les frais administratifs entraînés. À Madagascar 10 instruments fiscaux sur plus de 25 génèrent 95 pour cent des recettes fiscales. Cela signifie que de nombreux impôts sont utilisés pour collecter des recettes insignifiantes et que l'amélioration de l'administration des recettes serait plus utile à court terme que la multiplication des impositions.

Améliorer l'administration des impôts est la stratégie la plus prometteuse mais elle se heurte à de nombreuses difficultés car elle exige souvent un effort concerté des collectivités territoriales pour élaborer ou mettre à jour les cadastres, ainsi que de l'administration centrale pour les contrôler et les valider. Au niveau de l'Etat, la source la plus prometteuse pour la mobilisation de recettes territoriales est constituée par les taxes sur la vente au détail et les droits d'accise; au niveau local, les redevances d'utilisation, droits de licence et impôts fonciers offrent les meilleurs potentiels.

Au niveau provincial ou régional, les taxes sur les ventes au détail sont devenues une importante source de recettes dans les pays industrialisés. Aux USA elles représentent le tiers du total des recettes des Etats fédérés. Mais, dans les économies en transition et en développement, l'expérience a donné des résultats mélangés. Dans les pays ayant un large secteur informel, où la plupart des marchands n'ont pas de point de vente fixe, une telle taxe est extrêmement difficile à administrer.

Au niveau local, le financement est encore plus difficile. Par conséquent, la plupart des collectivités locales dépendent de transferts venant des collectivités de niveau supérieur et/ou du partage des produits d'impôts. Les redevances d'utilisation et les impôts fonciers sont généralement considérés comme les sources de revenu les plus prometteuses et les plus stables pour les collectivités locales. Mais, dans les pays pauvres en développement, la fiscalité foncière n'a pas encore eu les rendements espérés. Dans la plupart des pays d'Afrique, les résultats ont été décevants.²⁶

L'expérience d'autres pays montre que l'on n'obtient d'importantes augmentations des recettes de l'impôt foncier que si celui-ci est préparé de manière intégrée. La réforme de l'impôt sur la propriété immobilière est un processus de financement des collectivités locales—non une série de mesures ad hoc. Elle se fonde sur un soutien et des informations de nombreux services administratifs et nécessite un engagement politique à tous les niveaux d'administration publique. Par exemple, l'évaluation de la propriété n'aura pas d'effet sur la collecte de l'impôt foncier si l'on ne charge pas un organisme de contrôle de valider le registre des impôts et/ou si les mécanismes de collecte ne sont pas clairs.

Il est nécessaire—surtout dans les pays ayant une faible capacité administrative locale—de simplifier drastiquement les systèmes d'imposition foncière, puis de les appliquer de façon uniforme. Au lieu d'appliquer des méthodes sophistiquées pour évaluer les biens fonciers et immobiliers, il vaut mieux utiliser des procédures d'évaluation participative, qui peuvent considérablement accroître les rendements et réduire les coûts administratifs. On peut atteindre la plupart des résultats visés lorsque l'on associe l'évaluation des propriétés à un processus d'officialisation des droits de propriété. Ce dernier point est particulièrement pertinent dans le cas malgache où, par exemple, seulement environ 10 pour cent des terres agricoles ont des titres officiels.

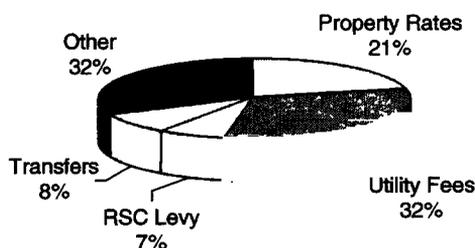
Les redevances d'utilisation sont également sous-utilisées, bien qu'elles puissent permettre de recouvrer une part substantielle des coûts de la prestation locale de services (voir Encadré 2.1 sur l'Afrique du Sud). Elles ont l'avantage de créer une relation directe entre la consommation et le coût et de simplifier considérablement la collecte, en raison de la nature directe de la redevance, ainsi que du fait que l'on peut exclure facilement ceux qui ne payent pas. En outre leur valeur économique est accrue par les gains d'efficacité qui en résultent—en fournissant des informations relatives à la demande aux fournisseurs publics, les fournisseurs peuvent évaluer si les services sont valorisés à leur coût marginal.

26. Sur les promesses non tenues de la collecte de l'impôt foncier, voir Bahl (2002). Sur le potentiel des droits perçus sur les usagers, voir Smoke (2003).

ENCADRÉ 3.1: RECETTES COMMUNALES EN AFRIQUE DU SUD (2001)

Les collectivités locales d'Afrique du Sud ont généré plus de 90 % de leur recettes en 1999–2000. Les grandes communes urbaines (appelées métropoles) ont mobilisé en moyenne plus de 95% de leurs recettes. Les Communes ayant des budgets supérieurs à 300 millions de Rands ont levé 90% de leurs recettes, mais celles ayant des budgets inférieurs ont pu quand même lever 65% de leurs recettes.

Sources des revenus: la principale source de revenu a été les redevances sur les services publics qui ont représenté 32% des recettes locales. (les taxes sur l'électricité constituant la plus grande part des taxes sur les services publics), suivies par les taxes foncières avec 21% et les droits RSC (7%). Les autres sources de recettes propres ont représenté une autre part de 32%. Les transferts entre les collectivités ont représenté 8% du total.



Source: République de l'Afrique du Sud (RSA),
Trésor National *Intergovernmental*
Fiscal Review 2001,
Octobre 2001.

Pour des questions d'équité, on considère néanmoins que les redevances d'utilisation sont plus appropriées pour les services qui ont certaines composantes privées que pour les services qui relèvent du « bien public ». Là où la demande est inélastique au prix (demande d'eau, par exemple), l'introduction d'une redevance ne se traduirait pas par d'importantes distorsions économiques mais son effet serait clairement régressif en termes d'équité. Par contre, une redevance est progressiste pour les biens dont la demande est élastique au prix (comme l'électricité). Ce type de taxes pourrait avoir un effet important sur les communes ayant un marché local, sur lequel les collectivités locales pourraient percevoir des droits de marché et des redevances sur le service.

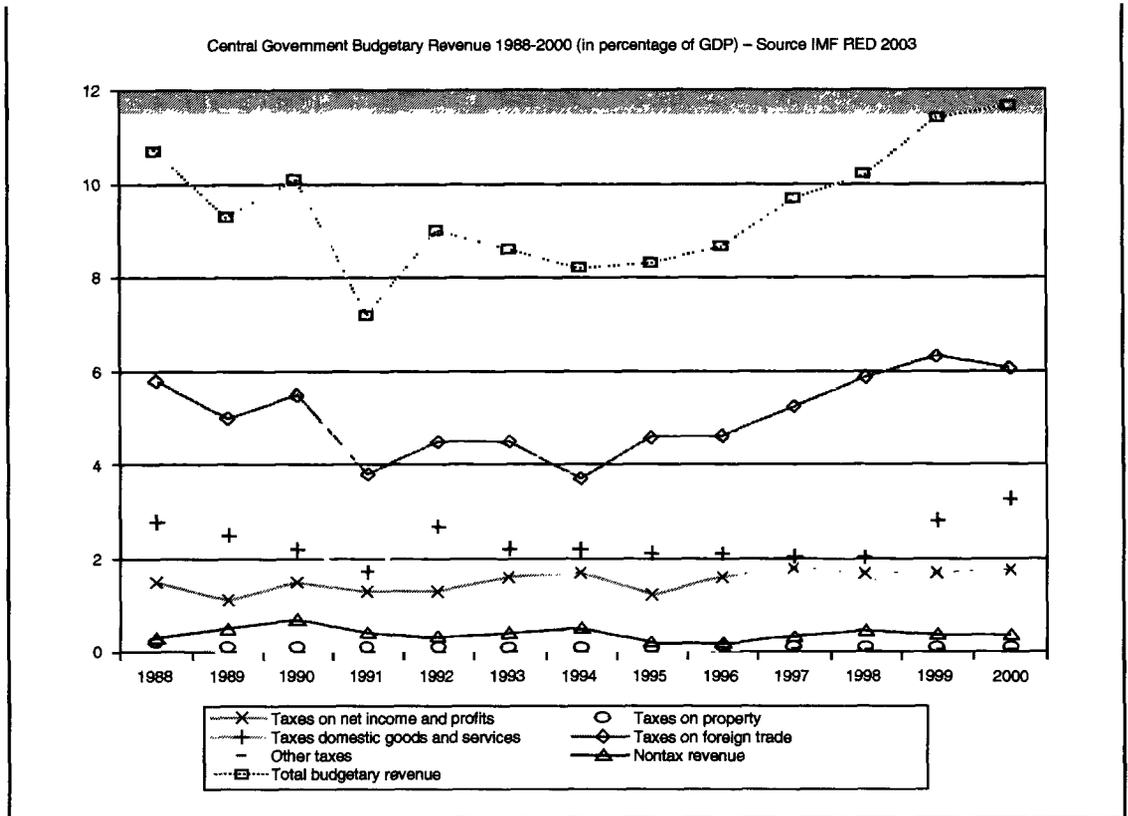
Le problème des recettes fiscales de Madagascar

Tendances et composition

Le budget national malgache dépend d'un petit nombre de grandes sources de recettes qui sont toutes considérées comme des recettes centrales par nature. Les droits de douane ont constitué près de la moitié (48 pour cent) du total des recettes en 2001, après avoir été constamment au-dessus de 50 pour cent les années précédentes. L'essentiel des fluctuations des recettes totales depuis 1988 s'explique donc par la fluctuation de ces recettes (Graphique 3.5). La TVA, à elle seule a représenté 67 pour cent de toutes les taxes sur les biens et services et environ 17,5 pour cent des recettes budgétaires. Enfin l'impôt sur les bénéfices des sociétés a représenté environ 10 pour cent de ce total (IMF 2003).

La centralisation des recettes de Madagascar est plus élevée que celle de la plupart des autres pays de la région pour lesquels on dispose de données. À Madagascar, l'Administration centrale collecte plus de 98 pour cent des recettes totales, laissant aux communes 1 à 2 pour cent de ce total. Cette centralisation des recettes résulte d'un déséquilibre structurel dans la composition des

GRAPHIQUE 3.5: RECETTES BUDGÉTAIRES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE 1998–2000
(EN % DU PIB)



Source: IMF (2003).

recettes, qui ne peuvent être rééquilibrées que par un accroissement progressif de moyen à long terme des recettes des collectivités territoriales.

Affectation des recettes

L'affectation des recettes de Madagascar est cohérente avec les recommandations de relatives au principe d'efficacité et de responsabilité. Les éléments de recettes ayant un effet macroéconomique, d'équité et d'efficacité sont affectés au centre. Bien que le projet de 1998 ait comporté une certaine décentralisation fiscale vers les provinces (voir l'Annexe C), le nouveau gouvernement a fait marche arrière. Dans la Loi de finances de 2003, seuls quelques éléments fiscaux, comme l'*impôt synthétique*, restent candidats à la décentralisation (voir Tableau 2.4). La Loi de finances 2002 avait introduit le principe d'une affectation intégrale de chaque impôt à une seule collectivité en excluant tout partage du produit, mais le nouveau gouvernement n'a pas encore décidé s'il maintiendra ce principe.

En outre, même pour ces recettes allant aux collectivités territoriales, la politique fiscale et la perception restent dans l'ensemble centralisées. L'absence de maîtrise des collectivités territoriales sur les taux des impôts handicape fortement la logique de décentralisation du fait que les collectivités n'ont aucun pouvoir d'ajustement de la fiscalité pour tenir compte des préférences exprimées par leurs électeurs.

TABLEAU 3.4: AFFECTATION DES RECETTES À MADAGASCAR

Niveau central	Niveau intermédiaire	Niveau local
Taxes commerciales	Taxe professionnelle	Licences et redevances
TVA		Impôt foncier
Droits d'accise		Impôt immobilier
Impôt/revenu des personnes physiques	Impôts sur le jeu*	
Impôt/bénéfices des sociétés	Licence pour la vente d'alcool**	
Droits, redevances (alcool + tabac)		
Droits de timbre		
Droits d'enregistrement		
Taxe sur les véhicules à moteur		
Impôt synthétique***		

* Destiné aux Collectivités décentralisées

** Divisé entre la Région et la Commune

*** Collecté par le centre pour les projets d'investissement décentralisés

Situation des recettes fiscales des collectivités territoriales de Madagascar

L'étude des recettes fiscales des collectivités territoriales de Madagascar est rendue difficile par l'important écart entre les affectations des recettes telles que prévues par la loi et la réalité observée sur le terrain. En créant les provinces autonomes, les législateurs malgaches ont également transféré d'importants éléments de recettes à ces nouvelles collectivités publiques. Bien que les provinces n'aient pas encore été effectivement mises en place, les textes n'ont pas été abrogés ni même significativement modifiés.

Les provinces: Au niveau des provinces, le principal élément de recette est la taxe professionnelle (TP). Son rendement a fortement augmenté ces dernières années, mais son importance varie fortement selon les provinces—elle représente 97 pour cent des recettes de la province d'Antananarivo, 70 pour cent de celles de Toamasina et seulement 31 pour cent de celles d'Antsiranana (BAfD 2001). Bien que la Loi de Finance 2001 ait également prévu le transfert de plusieurs autres impôts aux provinces (notamment les impôts sur les entreprises, la vignette, la taxe sur les transactions et les droits sur les licences de vente d'alcool) le nouveau gouvernement est revenu en arrière sur tous ces éléments.

Les communes: Les finances communales étant traitées en profondeur dans le prochain chapitre, nous ne donnons ici que les grandes tendances et conclusions:

- ▬ Les recettes totales des communes sont minimales ne représentant que 3–4 pour cent des recettes publiques totales; les communes rurales en représentent 1–2 pour cent.
- ▬ Madagascar est confronté à un fossé entre le monde rural et urbain bien que de nombreuses communes urbaines aient vu leurs recettes augmenter fortement depuis 1996, très peu de communes rurales ont fait montre d'une performance similaire. Dans les communes urbaines, les recettes propres représentent environ 75 pour cent des recettes totales, dans les communes rurales, seulement 25 pour cent.
- ▬ Plus la commune est pauvre, plus elle dépend de sources de revenu économiquement contreproductives et volatiles telles que les taxes sur les ventes de produits locaux primaires.

Les transferts

Comblant le déficit des collectivités territoriales

Les transferts sont la bouée de sauvetage de la plupart des collectivités territoriales. Ce rôle prédominant des transferts dans l'ensemble des ressources locales vient directement du déséquilibre

structurel entre la capacité de mobilisation de ressources propres des communes et les tâches et donc les dépenses qui leur sont attribuées. Les transferts sont nécessaires pour combler le déficit des échelons territoriaux et assurer que les collectivités peuvent fonctionner et fournir une gamme croissante de services publics.

Dans l'Afrique subsaharienne, les transferts représentent une part prédominante des recettes des collectivités territoriales—alors que peu de collectivités urbaines peuvent contribuer de manière significative aux dépenses de leur ville, la plupart des communes rurales et des collectivités provinciales ne peuvent même pas financer une petite fraction de leurs dépenses avec leurs moyens propres.

En théorie, on pourrait utiliser d'autres instruments fiscaux pour combler ce déficit au niveau territorial, tels que le partage d'impôts et l'emprunt. Mais, comme on l'a vu dans les précédents chapitres, ces deux moyens sont très limités et souvent non souhaitables dans la plupart des pays africains. Dans la pratique, donc, un système de transfert vers les collectivités territoriales est le seul moyen important pour allouer des ressources aux collectivités territoriales.

Les objectifs

Les transferts vers les collectivités sont une nécessité dans tout pays ayant un degré minimum de décentralisation. La conception, ainsi que l'étendue optimales du système de transfert dépend du degré de décentralisation des dépenses et des recettes—plus le pays est décentralisé budgétairement, plus forte est la demande exercée sur le système de transfert. Autrement dit, les transferts sont essentiellement des sous-produits des affectations de recettes et de dépenses aux différentes collectivités territoriales. Pourtant, si les transferts sont fondamentalement des *instruments de réponses* à des déficits, le choix de différents concepts de transfert peut avoir des conséquences importantes. Les transferts peuvent quelquefois être utilisés comme moyens importants d'incitation à la prestation de services; au minimum ils devraient éviter de créer des effets dissuasifs.

Le choix des instruments de transfert peut viser divers objectifs. Quatre de ces objectifs sont particulièrement pertinents dans les économies en développement et en transition. Un système de transfert bien conçu peut: (i) inciter à une gestion efficiente des recettes et des dépenses, (ii) amener plus d'équité entre les collectivités, (iii) assurer le respect de normes minimales dans l'ensemble du pays et (iv) corriger certaines externalités (Shah 1994; Bird 2000; Prud'homme 2003):

Efficience: inciter à une collecte efficiente des recettes et à la rigueur budgétaire. Les transferts entre les collectivités territoriales devraient être structurés de façon à encourager (ou au moins à ne pas décourager), (i) les efforts de collecte de recettes locales et (ii) la discipline des dépenses. Les transferts doivent préserver de strictes contraintes budgétaires au niveau des collectivités. Ils ne doivent pas servir à sauver celles qui ne recouvrent pas correctement leurs impôts ou qui dépensent de façon inefficente.

Équité: réduire les disparités fiscales régionales. Les transferts doivent redistribuer les ressources nationales de façon à équilibrer les efforts fiscaux et les prestations sur l'ensemble du territoire où que l'on vive. Cela est encore plus pertinent lorsque la décentralisation tend à renforcer les disparités entre collectivités. De forts degrés d'inégalité entre collectivités créent une forte demande pour un système de transfert à caractère progressiste visant les zones les plus pauvres.

Normes minimales: assurer des normes minimales de prestation pour les principaux services publics. Le système de transfert doit permettre aux collectivités d'assurer des services publics minimaux. Cela s'applique en particulier aux services de base de santé, d'enseignement, de distribution d'eau et d'assainissement, ainsi qu'aux services administratifs.

■ *Prise en compte des externalités.* Les systèmes de transferts peuvent être nécessaires pour aider les dépenses de collectivités pour des éléments ayant de forte externalités, par exemple en matière d'infrastructures. Sans moyen d'incitation (par exemple, contrepartie) des institutions décentralisées tendront à minimiser les dépenses qui font preuve d'externalités positives.

La conception

La conception d'un système de transferts doit refléter ces grands objectifs. Mais il doit aussi prendre en compte le niveau de développement du pays. Plus un pays est pauvre, plus sa capacité administrative est faible (notamment au niveau territorial), et plus son système de transfert doit être simple, clair et prévisible.

La conception d'un système de transferts implique des décisions dans trois domaines. D'abord il faut déterminer *l'ensemble transférable*, ou le montant global à transférer aux collectivités. Une fois définie l'enveloppe globale des ressources transférables, se pose la question de la *répartition* de cet ensemble transférable entre les collectivités territoriales. Enfin il faut décider du type de moyen de transfert et l'utilisation ou non de *conditionnalités*.

Les ressources transférables peuvent être déterminées (i) *au coup par coup*, par exemple lors de l'élaboration du budget annuel soumis au parlement ou (ii) au moyen d'une *formule* d'affectation basée soit sur une simple proportion des recettes totales ou des formules plus complexes (comportant, par exemple, une évaluation des besoins des collectivités). Si le gouvernement souhaite garder la plus grande marge de manœuvre possible dans ses décisions de politique budgétaire et la capacité à faire correspondre le mieux possible les transferts aux besoins effectifs, il tendra à choisir la première option: détermination des ressources transférables et prise en compte, chaque année, des nouvelles priorités budgétaires. Mais, du point de vue des collectivités territoriales, la pratique du « coup par coup » porte préjudice à l'établissement de leurs propres budgets et au maintien d'une stricte contrainte budgétaire—sa nature discrétionnaire laisse trop de marge de manœuvre aux marchandages politiques et à l'exercice de pressions de groupes d'intérêt.

La répartition des transferts devrait (i) se baser sur une formule claire et transparente et (ii) éviter la multiplication excessive de mécanismes de transfert visant de multiples objectifs. On devrait éviter un système d'attributions de circonstance qui rend possible le favoritisme et qui réduit la prévisibilité du processus de répartition.

Dans les pays pauvres à degrés élevés d'inégalité, il est souhaitable d'utiliser le système de transferts comme un outil pour cibler les pauvres, tout en récompensant la performance (en particulier l'effort fiscal) de la collectivité concernée. Le problème fondamental d'un tel système est que le double objectif de lutte contre la pauvreté et de stimulation des efforts peut devenir contradictoire: les collectivités les plus pauvres, où les besoins sont plus élevés, tendent généralement à avoir une mauvaise performance en matière de collecte. Inversement, si l'on cherche à égaliser les recettes sans égard aux efforts de génération de recettes propres, on risque de dissuader à la fois les efforts fiscaux et la prudence dans les dépenses, ce qui se termine par une situation où ceux qui font le moins d'efforts obtiennent le plus. Une façon de sortir de ce dilemme est d'établir une mesure de *l'effort fiscal* qui ne tient pas compte uniquement des recettes fiscales mais aussi de la capacité contributive de la collectivité.

Cependant, s'il est possible, en théorie, de conceptualiser un système de transferts incitatifs et favorables aux pauvres, plusieurs difficultés pratiques peuvent empêcher leur mise en œuvre. D'abord, des formules sophistiquées nécessitent de nombreuses données statistiques fiables dont on ne dispose généralement pas dans les pays d'Afrique. Ensuite, le degré de complexité de la formule doit tenir compte du niveau de capacité administrative du pays. Même en Amérique latine, où l'on trouve à la fois des informations statistiques et une suffisante capacité, les mesures de l'effort fiscal se sont révélées souvent trop complexes pour pouvoir être exploitées de façon utile. Troisièmement, cibler les pauvres au moyen d'un système de transferts aux collectivités territoriales s'est révélé difficile parce que les collectivités pauvres sont généralement les plus incapables de cibler leurs propres pauvres (Ravallion 1999).

L'utilisation d'une conditionnalité fait l'objet d'un grand débat. D'un côté, les subventions inconditionnelles aux collectivités territoriales accroissent leur souplesse et latitude pour utiliser les subventions en tant qu'élément de l'ensemble de leurs ressources budgétaires. De l'autre, la conditionnalité est souvent conçue comme une assurance que les fonds seront dépensés pour des actions qui sont considérées une priorité nationale élevée, comme la fourniture des services sociaux de base.

Dans la pratique, l'utilisation effective d'une conditionnalité est rendue difficile par le caractère fongible des ressources financières. L'expérience actuelle d'autres pays africains montre que le calendrier de l'affectation dans le processus de décentralisation est d'importance cruciale. En Ouganda un transfert immédiat inconditionnel de la responsabilité de la prestation des soins primaires de santé a eu pour résultat une forte diminution des dépenses de santé (Akin et al'. 2001). En Tanzanie, l'affectation initiale de subventions conditionnelles a été progressivement éliminée au profit de formes plus souples de transferts au fur et à mesure que les collectivités locales ont prouvé leur capacité de gestion et leur performance (World Bank 2001).

Le choix de l'instrument dépend du degré de décentralisation et des objectifs du transfert. En règle générale, plus on a dévolu de responsabilités aux collectivités territoriales, plus élevée doit être la part de la subvention conditionnelle. Par exemple, si un pays décide de transférer la gestion et le paiement des enseignants à des collectivités territoriales, le transfert correspondant devrait être rendu conditionnel afin d'assurer un financement suffisant de ces fonctions (notamment paiement des salaires). Le Tableau 2.5 propose une synthèse des types de subventions pour les quatre grands types d'objectifs définis ci-dessus.

TABLEAU 3.5: COMBINAISON DES OBJECTIFS ET DES CONCEPTS

Objectif de la subvention	Caractéristiques de la subvention
Maintien d'incitations à une collecte efficiente des recettes et à la discipline budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> ☛ But général des subventions de contrepartie ☛ basées sur une formule prévisible et transparente ☛ Pas de sauvetage
Réduction des disparités budgétaires régionales	<ul style="list-style-type: none"> ☛ But général des subventions sans contrepartie — transfert d'égalisation de la capacité fiscale (si réalisable) — égalisation de la prestation de service (si nécessaire)
Respect de normes nationales minimales	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Subventions à but spécifique sans contrepartie avec conditions sur les normes de service et l'accès
Compensation pour les retombées positives	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Subventions de contrepartie à but spécifique avec taux de contrepartie correspondant à l'importance estimée des retombées

Le système de transferts de Madagascar

Structure

Le système de transferts de Madagascar a été établi lorsque le pays a engagé la première phase de sa stratégie de décentralisation en 1995. Depuis lors, les communes et les districts reçoivent des transferts. Le système de transferts a été étendu en 2000 pour inclure les provinces autonomes nouvellement créées. En 2001, ces transferts ont atteint 160 milliards de FMG soit environ 4,7 pour cent du total des recettes budgétaires:

Les 6 Provinces ont reçu chacune une subvention de 4,1 milliards en 2001 (contre 1 milliard en 2000) pour leurs dépenses de fonctionnement pour la période de transition avant le plein exercice des provinces autonomes (prévu pour 2002). Un nouveau système de transferts, prenant en compte le transfert des responsabilités aux provinces et comportant une égalisation des provinces (par le biais d'un fonds de solidarité), avait été envisagé par le précédent gouvernement.

Les 111 Districts ont reçu chacun un transfert annuel de 406 millions, depuis 1995, pour soutenir les investissements locaux. En 2002 ce transfert a été programmé mais pas

exécuté. Un comité de direction, le Comité local de développement (CLD), présidé par le député et le sous-préfet gère cette subvention. Cette disposition est assez atypique car elle ne vise pas une administration décentralisée mais un niveau de l'administration centrale. Avec le budget de 2003, cette subvention a été éliminée et en partie réaffectée aux communes.

- Les 1557 Communes reçoivent quatre transferts différents par an: un transfert inconditionnel de subvention forfaitaire est destiné à couvrir les dépenses de fonctionnement, deux subventions conditionnelles, d'un montant inférieur, financent les travaux d'entretien des établissements scolaires et sanitaires et une petite subvention conditionnelle est délivrée pour payer le secrétaire de l'état civil, qui assume les fonctions administratives au nom de l'Etat central. En 2002, le transfert moyen se montait à 64 millions, se répartissant en 50 millions de FMG pour les communes rurales et 445 millions de FMG pour les communes urbaines (voir Tableau 2.6).

TABEAU 3.6: TRANSFERTS AUX NIVEAUX ADMINISTRATIFS (EN MILLIONS DE FMG) EN 2001

	Type de subvention	Montant par unité	TOTAL
Province	Subvention à but général	4.100	24.600
District	Subvention à but général	406	45.066
Commune	1 subvention à but général, 3 transferts sans contrepartie, 1 à but spécifique	64 (moyenne)	89.746
urbaines		445 (moyenne)	25.000 (environ)
rurales		50 (moyenne)	65.000 (environ)
TOTAL		159.412	

Les transferts aux communes ont progressé en moyenne de 13 pour cent pour tenir compte de la croissance de la population et de l'inflation entre 1998 et 2000, tandis que les transferts aux districts (Fivondronana) ont progressé en moyenne de 10,5 pour cent pendant cette période. Les transferts aux communes sont passés de 77,4 à 112,7 milliards de 1998 à 2001. Les transferts aux districts sont passés de 33,6 milliards en 1995 à 40,3 milliards en 2000 et à 45 milliards en 2001 (Brunet et Dechen Sehen 2003).

Les allocations aux communes sont basées sur une formule qui dépend de la taille et du statut (rural ou urbain) de la commune. Chaque commune reçoit une allocation minimum d'environ 34 millions pour les quatre transferts combinés, quelque soit sa taille et son statut. Pour les communes de plus de 7.900 habitants, le transfert est converti en un crédit de 3.000 FMG par habitant dans les communes rurales et de 8.800 FMG par habitant dans les communes urbaines (voir tableau 2.7).

Les subventions inconditionnelles du gouvernement central (subventions forfaitaires) dominent l'ensemble des transferts que les communes reçoivent de l'administration centrale (en moyenne 81 pour cent du total des transferts). Les transferts conditionnels représentent, en moyenne, environ 15 pour cent de tous les transferts. Ils sont conçus pour soutenir deux des fonctions fondamentales des communes: les services administratifs et l'entretien élémentaire des établissements sanitaires et scolaires.

Résultats

La plupart des gouvernements africains utilisent des systèmes de transferts circonstanciels caractérisés par une importante latitude des décisions d'attribution prises par l'Administration centrale et par de fréquentes re-négociations entre l'administration centrale et les collectivités territoriales. Le

TABLEAU 3.7: TRANSFERT AUX BUDGETS DES COMMUNE (2001)

	Allocation par habitant	Total (en millions de FMG)
Subvention de fonctionnement	Urbain: 8.800; Rural: 3.800 (minimum: 30 million)	Urbain: 19.862; Rural: 54.138 74.200
Subvention EPP	402	4.872
Subvention CSB	341	6.215
Subvention Secrétaire à l'état civil	311,78 (minimum: 2,5 millions)	4.459
TOTAL		89.746

Source: Secrétariat d'Etat à la Décentralisation.

système de transferts de Madagascar, lui, est transparent, basé sur une formule simple, qui rend les allocations prévisibles et moins sujettes à un marchandage clientéliste.

La pratique existante de calcul de l'attribution selon une formula fixée accroît encore davantage la prévisibilité. Les communes de Madagascar reçoivent une allocation annuelle par habitant, ajustée tous les ans de l'inflation et de la croissance de la population. Ce type de système permet le maximum de prévisibilité pour les communes quant aux recettes qu'elles peuvent attendre. Il n'y a pas de risque budgétaire pour l'Etat dans la mesure où les possibles fluctuations de la part annuelle de ressources transférables ne dépassent pas 1 ou 2 pour cent des recettes totales, soit entre 0,1 et 0,2 pour cent du PIB.

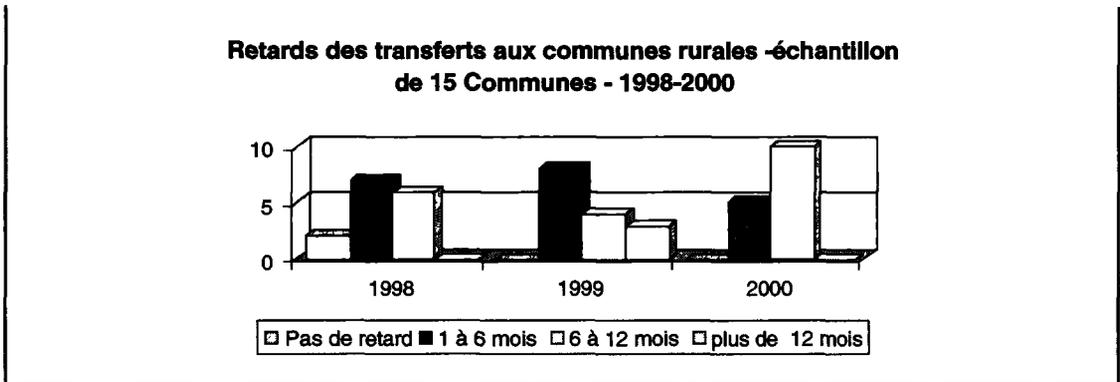
Dans un pays à budget centralisé comme Madagascar un système de transferts basé sur une formule est évidemment plus souhaitable qu'un système au coup par coup essentiellement pour deux raisons: (i) les collectivités locales dépendent fortement des transferts—de ce fait, la prévisibilité du montant des transferts et leur disponibilité sont donc cruciales; (ii) les implications macroéconomiques de ces transferts sont très faibles ce qui donne la souplesse voulue au gouvernement central.

Faiblesses et problèmes

La principale faiblesse du système de transferts de Madagascar concerne l'exécution effective plutôt que la conception du système de transferts. Ces retards sont souvent dus à des dispositions comptables inefficaces entre le Ministère du Budget et les trésoreries locales. En général, les transferts arrivent à la fin de l'exercice et parfois pas du tout. Dans un échantillon de 15 communes rurales, aucune n'avait reçu en temps voulu les transferts de 1999 et de 2000; en 1998, seules deux communes avaient reçu leurs transferts comme prévu. La plupart des transferts sont arrivés avec un retard de six mois ou plus (voir Graphique 2.5). Les retards des transferts conditionnels (pour le paiement du secrétaire à l'état civil) sont encore plus importants—un bon tiers des communes ont reçu leur transfert avec un retard de plus d'un an (années 1998–1999 uniquement). Ces retards réduisent considérablement les capacités de planification et de gestion stratégique de la majorité des communes rurales, dont les recettes dépendent les plus fortement des transferts de l'administration centrale.

L'architecture des transferts de Madagascar vise trop de niveaux territoriaux, dont certains ne sont même pas décentralisés. Jusqu'en 2001, les transferts étaient destinés à un échelon décentralisé (la commune), un niveau déconcentré (le district) et un niveau « en transition » (la province). Dans la stratégie de 1998, un système horizontal de transferts entre provinces (par la création d'un « fonds de solidarité ») aurait été mis en place, compliquant davantage le système. Les transferts aux districts, qui sont un niveau essentiel pour les prestations de l'administration centrale sont particulièrement discutables. Ce transfert se monte à 45 milliards de FMG, ce qui équivaut au deux tiers de l'ensemble des allocations aux communes rurales. Or, ce transfert n'a pas été utilisé de façon très efficace. Seule une petite part des 45 milliards de FMG alloués est arrivée au niveau local (Miara Mita 2002).

GRAPHIQUE 3.6: RETARD DES TRANSFERTS INCONDITIONNELS AUX COMMUNES RURALES
(dans un échantillon de 15 communes)



Source: Miara Mita, 2002.

Le projet de 1998 relatif aux relations entre collectivités publiques, créait le risque d'une véritable *recentralisation* des prestations de services à Madagascar—les provinces autonomes se voyaient attribuer les moyens et le pouvoir d'exercer un large pouvoir de contrôle financier sur les communes. Les provinces devaient décider du montant et de la combinaison des recettes communales, avec une totale latitude quant à la distribution des éléments de recettes territoriales et de transferts. Ce système risquait à coup sûr de priver les communes du minimum de financement dont elles avaient besoin.

Si la formule d'allocation a le mérite de la simplicité, elle n'est pas régie par un cadre légal permanent mais dépend chaque année de la loi de finances. Cela réduit la prévisibilité générale du système de transferts puisque les formules de transfert sont susceptibles de changer tous les ans. L'année de la crise politique (2002) par exemple, le total des transferts a été réduit à 21 millions par commune, à titre exceptionnel.

Un autre défaut potentiel a trait à la formule d'allocation des transferts entre les communes. Toutes choses étant égales par ailleurs, la formule actuelle d'allocation par habitant est régressive car elle pénalise les communes rurales. Même si le revenu par habitant des communes rurales est substantiellement inférieur à celui des agglomérations, les transferts par habitant rural sont fixés à 3.800 FMG contre 8.800 FMG pour les communes urbaines (voir tableau 2.7). Représentant 85 pour cent de la population, les communes rurales ne reçoivent que 75 pour cent du total des transferts aux communes (67,5 millions de FMG) alors que les communes urbaines, représentant 15 pour cent de la population, en ont reçu 25 pour cent (soit 22,2 millions de FMG).

Il y a plusieurs arguments potentiels pour fixer des taux ruraux différents des taux urbains. Une allocation plus élevée pour les communes urbaines peut se justifier par des questions d'efficacité, alors que des principes d'équité tendent à militer pour des allocations plus élevées pour les communes rurales. Bien que les communes urbaines aient certainement des *responsabilités de dépense* plus élevées, elles ont aussi accès à des *sources de recettes* plus importantes:

Recettes: Les communes urbaines (i) ont des ressources propres plus importantes en raison de la présence d'un plus grand nombre d'entreprises; (ii) bénéficient d'une collecte plus efficace de la taxe sur les logements résidentiels; (iii) bénéficient de la collecte des recettes locales par l'appareil administratif de l'Etat (voir aussi chapitre 4);

Dépenses: Les communes urbaines (i) sont supposées offrir un niveau de services supérieur, surtout en matière d'infrastructure économiques et (ii) font preuve d'une plus grande efficacité dans les dépenses.

Dans la pratique, on peut mettre en cause le traitement distinct des communes rurales et urbaines. D'abord, la distinction actuelle entre communes "urbaines" et "rurales" est artificielle. Par exemple, de nombreuses communes de l'agglomération d'Antananarivo sont relativement urbanisées, mais classées "rurales," alors que des villes plus petites du sud sont considérées comme urbaines, bien qu'elles tendent à avoir des traits ruraux prédominants. En second lieu, l'absence de données empiriques solides et à jour, surtout sur les coûts unitaires pour la prestation des services dans les unes et les autres, empêche de mieux cibler les transferts entre communes urbaines et rurales et à l'intérieur de ces deux catégories.

Améliorer le cadre des finances publiques de Madagascar

Les dépenses

Renforcer le suivi et la planification budgétaire dans les services sociaux. La réactivité à la prestation locale des services est très faible. Cela indique qu'il y a des possibilités importantes d'améliorer la correspondance entre dépenses salariales, non salariales et d'investissement et les besoins dans l'ensemble des districts. Corriger ce déséquilibre peut avoir des avantages importants pour les districts ruraux les plus pauvres, dans lesquels le déséquilibre est le plus grand. L'unité de l'analyse pour la planification des crédits tant de fonctionnement que d'investissement devrait être l'établissement scolaire ou sanitaire. Les informations sur les besoins locaux devraient être communiquées au ministère d'exécution avant l'élaboration du budget.

Accélérer l'exécution, engager les budgets globalement pour une période de six mois et permettre des réaffectations entre lignes budgétaires. Les services déconcentrés des districts jouissent déjà d'une certaine latitude dans la gestion des budgets de fonctionnement non salariaux. Pour étendre davantage l'action des ministères centraux, des services essentiels devraient être déconcentrés davantage avec accroissement du pouvoir de décision local en matière de gestion budgétaire.

Améliorer l'incidence géographique des dépenses de fonctionnement dans les zones pauvres. Les crédits de fonctionnement déconcentrés ont besoin d'être mieux ciblés vers les districts pauvres. On peut y parvenir en donnant plus de poids aux districts pauvres et plus éloignés. Comme le montrent les cartes de la pauvreté, les districts sont les unités optimales de ciblage car (i) ils représentent l'unité de base pour la prestation des services du secteur social et (ii) les variations du taux de pauvreté sont plus forte entre les districts qu'en leur sein.

Les recettes

Les grandes recommandations de réforme fiscale au niveau des communes sont présentées dans le chapitre suivant. Pour le cadre budgétaire global, la réforme la plus importante serait de confirmer et mettre en œuvre effectivement le principe de l'affectation intégrale de chaque impôt (par lequel chaque élément de recette est attribuée intégralement à une seule catégorie de collectivité publique). Les expériences de dispositifs de partage d'impôts n'ont pas été positives à Madagascar. La part des recettes attendue n'arrive souvent pas au niveau local. En outre, les impôts partagés contreviennent au principe comptable—qui s'est révélé très pertinent à Madagascar—qui veut qu'il y ait la plus étroite correspondance possible entre l'unité de collecte et celle des dépenses.

Les transferts

Même s'il serait souhaitable d'avoir un système de transferts plus sophistiqué, comportant un ciblage des pauvres, la première priorité du gouvernement devrait être d'améliorer les mécanismes d'exécution des transferts. Dans une première phase, les réformes devraient porter sur l'application de solutions pratiques assez simples aux problèmes d'exécution des transferts. L'effet de ces améliorations sur le financement des services locaux et sur l'efficacité administrative locale serait déjà important.

Dans cette première phase, les réformes devraient viser aussi à (i) simplifier l'ensemble du système de transferts; (ii) supprimer les distorsions régressives de l'actuel système de transferts et (iii) installer un système de suivi, comportant des sanctions pour non conformité.

Dans une seconde phase (au bout de trois ans), la formule de transfert pourrait être revue pour inclure des mesures de l'effort fiscal et un ciblage de la pauvreté dans la formule d'attribution. Mais, l'atteinte de ce niveau de sophistication dépendra d'une condition *sine qua non* selon laquelle des données récentes et fiables soient disponibles pour la totalité des 1.392 communes. Si un échelon intermédiaire de collectivités territoriales devait être créé, un système incitatif et favorable aux pauvres pourrait être envisagé pour ce niveau d'abord, car les données nécessaires seraient plus facile à collecter à un niveau plus agrégé.

Priorités de la première phase

1) Simplifier l'ensemble du système

Les transferts ne devraient aller qu'aux collectivités décentralisées. Les transferts sont définis comme des transferts de l'administration centrale aux collectivités territoriales décentralisées. Tant que les provinces et les districts ne sont que des services *déconcentrés* de l'administration centrale, ils devraient être financés comme tout autre élément *déconcentré* de l'Etat. La suppression des transferts aux districts (effective dans la loi de finances de 2003) devrait être rendue permanente.

L'administration centrale devrait garder la responsabilité et la supervision de l'ensemble du système des transferts. La délégation aux provinces du pouvoir d'opérer des transferts (comme dans le projet de 1998) aurait créé des risques majeurs quant au respect des objectifs globaux du système de transferts (comblement des déficits, équité) et elle aurait mis en danger l'autonomie des communes.

La combinaison de transferts conditionnels et non conditionnels est appropriée. Jusqu'ici peu de responsabilité de dépense a été dévolue au niveau local, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'accroître la part de conditionnalité de la combinaison existante. Cependant, lorsque les 45 milliards précédemment transférés aux districts seront réaffectés, cette augmentation devrait devenir une subvention conditionnelle pour les investissements. Ce transfert a déjà été affecté aux investissements et devrait aider les communes à atteindre ou dépasser le seuil requis par la loi selon laquelle 15 pour cent de leur budget sont consacrés à l'investissement (voir chapitre 4).

2) Améliorer le ciblage de la pauvreté et la transparence du système de transferts

Réévaluer la formule de transfert aux communes rurales et urbaines. Selon l'objectif du système de transferts (efficience par rapport à équité) plusieurs options sont possibles pour la répartition des transferts. Le présent rapport propose d'accroître fortement les dotations pour que les crédits aux communes rurales (par habitant) soient au niveau de ceux des communes urbaines. Le transfert par habitant aux communes rurales passerait donc de 3.800 à 8.800 FMG et l'augmentation de la dotation minimale à 40 millions de FMG serait rendue permanente. Cela supprimerait la barrière artificielle et régressive entre les communes rurales et urbaines et garantirait aux communes rurales le montant minimum de ressources pour fonctionner.

Financer cette augmentation en réallouant aux communes rurales les transferts précédemment attribués aux districts. De cette façon, le renforcement des communes rurales serait neutre du point de vue budgétaire, tandis que le système de transferts gagnerait en simplicité et serait plus centré. Dans ce scénario, un crédit de 8.800 FMG par habitant (et un crédit minimum de 40 millions de FMG), les transferts aux communes passeraient de 43 à 133 milliards (y compris des transferts conditionnels existants). Cette augmentation pourrait être complètement financée par l'économie sur les transferts aux districts.

3) Mise en place d'un système de suivi comportant des sanctions pour non-conformité

Conditionner l'octroi des transferts aux communes à la remise par les communes des compte-rendu de leurs budgets prévu et exécuté au Secrétariat d'Etat à la Décentralisation. Un quart seulement des communes ont fait, de manière régulière, le rapport de leurs budgets et comptes annuels à l'administration centrale, ce qui contribue à la mauvaise qualité du système de suivi.

Utiliser les agents déconcentrés comme superviseurs et contrôleurs, non comme exécuteurs des affaires des communes. Une mise en vigueur plus rigoureuse du devoir de rendre compte impliquerait une plus forte fonction de contrôle des agents de l'Etat déconcentrés (en particulier sous-

préfets et DAA). Pour exercer cette fonction de façon efficiente, ces agents devraient être libérés des tâches d'exécution dont les communes seront chargées (telles que la collecte des impôts locaux).

Perspectives à moyen terme

Du moyen au long terme, la composante à but général du système de transferts pourrait être affinée pour inclure des indicateurs tant de pauvreté que de performance. Mais ce sera une tâche difficile, qui pourrait risquer de surcharger le système de transferts d'objectifs allant au-delà de ce que le cadre global de la décentralisation peut réaliser. Les conditions minimales pour la mise en place d'un tel système sont: (i) la disponibilité de données fiables pour toutes les zones (ce qui dépend de la création d'un système de suivi et d'évaluation) et (ii) l'identification d'indicateurs simples et pertinents de *besoin* et d'*effort*.

1) Accroître la disponibilité et la fiabilité des données

Le ciblage de la pauvreté nécessite que les informations sur les niveaux de pauvreté et sur les besoins des populations ciblées soient disponibles au niveau de chaque commune. Cela signifie que les communes devraient abriter, par exemple, un service de l'aide sociale chargé de collecter et mettre à jour les données pertinentes. Cela a été tenté au Chili avec une réussite relative (Bird 2000).

2) Concevoir une formule de transfert simple prenant en compte les besoins et l'effort

L'objectif des subventions non conditionnelles est d'assurer que chaque collectivité locale a la capacité de fournir un ensemble minimum de services publics (en plus de l'enseignement et de la santé) selon les préférences exprimées par l'électorat. Pour cibler les plus pauvres, tout en maintenant une incitation à la rigueur budgétaire, le transfert doit être conçu de façon à comporter un mécanisme efficient et exact de mesurer les *besoins* des bénéficiaires en ressources supplémentaires et l'*effort* pour lever des ressources propres (en fonction de la capacité).

Dans le contexte africain, l'évaluation des besoins ne peut souvent être faite que par le recours à formules approximatives telles que les données démographiques pondérées pour tenir compte de situations spécifiques. À Madagascar le facteur de pondération pourrait être, par exemple, une mesure de l'éloignement ou une classification des communes fondée sur les caractéristiques socio-économiques qui a été mise au point en réalisant la cartographie de la pauvreté. En outre, les différences observées dans le coût des prestations pourraient être incluses.

Une estimation de la *capacité* fiscale (pas simplement de la collecte *effective* des recettes) et donc de l'*effort*, nécessite que l'on dispose d'un minimum de données démographiques et économiques. Pour les transferts aux communes, la formule devrait inclure un facteur représentatif de la principale source de recettes des communes. Au minimum, un certain décompte approximatif des propriétés et des entreprises imposables serait nécessaire. Dans le contexte malgache, l'existence d'un marché ou sa proximité pourrait également être considéré comme un élément important.

Pour assurer le maximum d'efficience aux transferts et maintenir une forte incitation à la performance, des mécanismes de sanctions et de récompenses pourraient être imaginés. Les Subventions au développement local de l'Ouganda fournissent un modèle direct. L'idée de base est que l'attribution de subventions à chaque collectivité d'année en année serait réévaluée selon un ensemble d'indicateurs de performance. Alors que les collectivités ayant une bonne performance verraient leur enveloppe augmenter de 20 pour cent, celles ayant failli verraient décroître la leur du même taux. Pour harmoniser la capacité de performance des bénéficiaires, l'autorité concernée (à Madagascar le Secrétariat d'Etat à la Décentralisation) devrait jouer un fort rôle de coordination et de tutorat. La transparence pourra être renforcée par l'organisation d'inspections régulières et la publication opportune d'états indiquant tous les crédits transférés (prévus et effectifs).

LES COMMUNES

Les Communes sont, à Madagascar, les collectivités locales. Il ne faudrait pas les confondre avec les « communautés », qui sont soit (i) des groupes d'organisations sociaux et économiques (comme les associations de pêcheurs, d'agriculteurs ou éleveurs ou les associations parents-enseignants) ou (ii) des villages ou quartiers (les *Fokonolona*). Depuis novembre 1995, après le premier tour des élections municipales, les communes constituent le niveau élémentaire de l'organisation publique territoriale et celui qui est le plus avancé institutionnellement parlant.

A la suite d'une récente restructuration, Madagascar a un total de 1.558 communes, dont 45 sont classées urbaines et 1.513 rurales:

Les communes rurales sont subdivisées en (i) Communes rurales de première catégorie qui généralement correspondent à un chef-lieu de district et (ii) Communes rurales de deuxième catégorie qui correspondent à la majorité des communes du pays;

Les communes urbaines sont subdivisées en trois catégories (i) la capitale Antananarivo à un statut spécial; (ii) les capitales provinciales (y compris Antsirabe mais pas Antananarivo) et (iii) les 38 autres communes urbaines.

Cette étude porte surtout sur les communes rurales, où vivent 70 pour cent de la population malgache et la grande majorité des pauvres du pays. En moyenne, les communes rurales ont un peu moins de 8.000 habitants; la plus petite en a 2.000 et la plus grande plus de 25.000. Beaucoup de communes ont une vaste superficie, parfois plus de 1.000 km².²⁷

Ce chapitre s'appuie sur des études et enquêtes de terrain menées par la Banque mondiale depuis 2001. Après une description du cadre institutionnel, nous verrons les résultats d'une analyse

27. Les chiffres de population se basent sur le recensement de 1993 corrigés annuellement de la croissance moyenne de la population. Il semble y avoir une forte sous-estimation des communes urbaines. Un nouveau recensement était prévu pour 2003 mais il ne sera réalisé qu'en 2004.

approfondie des finances publiques locales, y compris les besoins d'investissement et les dépenses de fonctionnement au niveau communal et les ressources de financement qui couvrent des parties de ces besoins. Puis nous verrons la composition des recettes et des dépenses de ces communes et une comparaison avec les chiffres d'un échantillon de communes urbaines.²⁸

Dispositions institutionnelles régissant les communes

Structures et fonctions des communes

Les collectivités locales ont connu plusieurs changements de leurs rôles et responsabilités depuis le début du processus de décentralisation en 1995. Le premier et le plus important a été la constitution de 1998, qui a donné aux conseils provinciaux la mission de redéfinir le statut, les compétences et les droits des communes. Cependant, la paralysie de ces conseils après la crise de 2002 a laissé les communes régies de fait par des lois et décrets adoptés à divers moments de la politique de décentralisation des années 90.²⁹

Les compétences des communes

Les compétences des communes sont définies par une multitude de lois et de décrets. En bref, les communes ont la charge (i) d'assurer des services administratifs, (ii) de gérer le domaine public et les infrastructures économiques de base, (iii) de gérer les ordures et de veiller à l'hygiène publique, (iv) d'assurer les services sociaux de base, (v) d'assurer la sécurité publique locale et (vi) de planifier leur développement. Outre ces fonctions générales, elles sont chargées de déterminer et coordonner tous les investissements locaux et de participer à la mise en œuvre locale du DSRP du gouvernement:

- (i) *Les services administratifs.* Une fonction première des communes est d'assurer un certain nombre de services administratifs. Ceux-ci comprennent: (i) la gestion de l'état civil (délivrance de certificats de naissance, des passeports, enregistrement des mariages, des changements de nom, etc.), (ii) la délivrance des permis d'inhumation, d'exhumations coutumières et de transferts de corps (ensemble avec le personnel médical local), (iii) la légalisation de signatures et la certification de documents et (iv) l'assistance aux administrations publiques pour la conscription et l'organisation des élections.
- (ii) *Gestion du domaine public et des infrastructures économiques.* Les communes sont les propriétaires des domaines publics locaux, tels que les routes communales, parcs, terrains de sport, salles de réunion, piscines, cimetières, places de marché, abattoirs, latrines, mairies et systèmes d'irrigation. Les responsabilités spécifiques concernant le domaine public sont mal définies mais comprennent en général des fonctions d'entretien, de sécurité et d'administration. C'est seulement dans le cas des infrastructures économiques, parcs publics et terrains de sport qu'il est requis aux communes de réaliser des petits investissements (officiellement 15 pour cent de leur budget doivent être alloués à cette fin).
- (iii) *Traitement des ordures et hygiène publique.* Comme dans beaucoup d'autres pays en développement, les communes ont la charge du traitement des ordures et des égouts. En plus, elles ont le droit de créer un Bureau communal d'hygiène chargé de veiller à l'hygiène publique (espaces publics, maisons, désinfections, dératisation, vaccinations, etc.).
- (iv) *Services sociaux.* À la suite de la mise en place des transferts conditionnels pour l'enseignement et la santé, les communes sont devenues officiellement responsables de la réalisation des investissements de base, de l'entretien et des achats pour les établissements scolaires et sanitaires primaires. Les dépenses sont prévues et exécutées en coopération avec le person-

28. Une étude plus fine des inégalités et de la gestion financière des communes rurales sera présentée dans un autre document sur les finances publiques locales à Madagascar. Voir Emanuela Galasso et Frank-Borge Wietzke, « Determinants of local government finance in Madagascar, » à paraître.

29. Lois 1994-01, 1994-06 to 1994-08, 1995-005.

nel local du service. Les dépenses de fonctionnement salariales telles que les salaires des enseignants ou vacations (pharmacien, gardes) sont parfois payées par la commune en contrepartie du financement par l'administration centrale des investissements pour les infrastructures sanitaires et scolaires. En outre, il est demandé aux communes de fournir des fonctions de filet de sécurité sociale aux foyers les plus démunis locaux.

- (v) *Sécurité.* Les communes assurent les fonctions de police municipale (ordre public, réglementation des marchés et des fêtes, circulation, contrôle des migrations). Ces fonctions peuvent être exécutées au moyen de personnel communal ou, sur demande, par les forces de police. La décision finale relative à l'usage de la force revient au sous-préfet et au chef de la police. Dans les zones isolées, les communes peuvent demander l'installation d'un poste avancé. Mais, ce service doit être subventionné par la commune (hébergement et frais de résidence). En outre, les communes peuvent avoir une fourrière dans laquelle elles recueillent les animaux et véhicules à l'abandon. Cette est souvent particulièrement importante dans des zones affectées par une incidence élevée de vols de bétail.
- (vi) *Planification de développement.* Il est officiellement demandé aux communes de plus de 10.000 habitants d'élaborer et de faire respecter un plan d'urbanisme. Ces plans devraient déterminer les futurs investissements, le zonage, les projets d'infrastructure et d'équipements, etc. Les permis de construire sont délivrés par la commune sur la base de son plan d'urbanisme. Au départ, la planification locale du développement n'était pas obligatoire pour les petites communes rurales mais elle est devenue une fonction ordinaire avec l'institution des Plans communaux de développement (PCD), qui s'inspirent du DSRP et énumèrent les priorités de la commune en matière de développement (voir Encadré 3.1).

ENCADRÉ 4.1: PLANIFICATION DE DÉVELOPPEMENT LOCAL (LES PLANS COMMUNAUX DE DÉVELOPPEMENT, PCD)

Depuis 2001, il est formellement exigé de toutes les communes d'établir un plan communal de développement. Ces plans sont supposés être élaborés, à l'instar du processus de DSRP, au niveau national dans des processus participatifs impliquant la population locale et la société civile. Les plans devraient décrire dans les grandes lignes les investissements locaux et les priorités de développement. Les donateurs se sont engagés à ne soutenir que des projets prévus dans les plans communaux de développement. Malgré les expériences positives dans un certain nombre de cas, les inconvénients suivants ont été observés:

- Dans de nombreux cas, le processus des PCD a été considérablement orienté par les donateurs et n'a pas toujours été basé sur une prise de décisions partant du bas vers le haut
- Les communes particulièrement petites n'ont pas la capacité de s'engager dans une planification stratégique ou d'assurer le suivi et l'évaluation de leur PCD
- Dans la plupart des cas, les communes n'ont pas défini et réservé de financement pour leurs propres investissements, les paiements de contrepartie ou les moyens de couvrir les frais d'entretien.

La structure institutionnelle

Les communes de Madagascar sont constituées d'un bureau exécutif et d'un conseil municipal. Le bureau exécutif est présidé par le maire qui est directement élu par la population de la commune. Il n'y a pas de structure organisationnelle officielle pour l'administration des communes. Mais, en général, la mairie est constituée de deux adjoints et d'un minimum de trois chefs de service (finances, administration générale et Secrétaire de l'état civil). Beaucoup de communes ont aussi des services de nettoyage et de sécurité et d'ingénierie (technique). Le principal rôle du conseil municipal est de superviser et de contrôler l'administration de la commune. L'administration centrale est représentée au niveau communal par le DAA qui est directement rattaché au sous-préfet, lui-même représentant le principal poste avancé du Ministère de l'Intérieur.

La gestion budgétaire

L'élaboration et l'exécution des budgets sont handicapées par une sur-programmation structurelle des recettes et des dépenses. Officiellement chaque prévision budgétaire devrait refléter les recettes et dépenses des 3 trois exercices fiscaux précédents. Mais, pour éviter des restrictions sur les réallocations budgétaires, les communes présentent en général des prévisions considérablement surestimées de recettes et dépenses dans leurs programmations budgétaires annuelles.³⁰

La pratique de la surestimation des prévisions de recettes et dépenses est contraire aux procédures budgétaires. L'insuffisance générale de moyens, l'arrivée tardive des transferts et des crédits compliquent davantage la planification. Par conséquent, la plupart des communes ont donc un style de gestion circonstancielle dans lequel les budgets sont exécutés en fonction de la disponibilité des fonds et non des priorités stratégiques. Les investissements particulièrement importants ou les augmentations saisonnières des dépenses de fonctionnement (pour les réparations et l'entretien des infrastructures avant ou après la saison des pluies) sont difficiles à réaliser avec ce système de budgétisation incrémentale.

L'échelon infra-communal

En raison de la vaste superficie de la plupart des communes rurales, la plupart des villages sont très éloignés les uns des autres et aussi des chef-lieux de la commune. Dans de nombreux cas, les villages sont à plus de 25 km du chef-lieu. Ces distances et l'absence de moyens de transport rendent particulièrement importantes les structures infra-communales. En moyenne, il y a 10 *Fokontany* (FKT) et 30 *Fokonolona* (FKL) par commune. Le rôle des FKT a été renforcé et partiellement officialisé à la fin des années 1970. Les FKL sont des éléments des FKT, qui sont l'unité de base traditionnelle de l'organisation sociale de Madagascar (remontant à l'ère pré-coloniale du royaume Merina).

La performance des FKT et FKL varie selon le cadre institutionnel local et en dépend. Les autorités infra-communales jouent un rôle dans l'exécution de certaines fonctions communales. Elles aident à coordonner les affaires locales dans les villages éloignés des communes, maintiennent l'ordre public (voir Encadré 4.2), font respecter la loi et la coutume et supervisent le commerce et

ENCADRÉ 4.2: GÉRER LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ LOCALE DANS LES ENVIRONNEMENTS INCERTAINS

Un cas illustrant les possibilités et contraintes des instances infra-communales dans l'organisation des services administratifs de base et de sécurité se retrouve dans le village d'Ilakaka. Ilakaka—un des principaux endroits pour l'exploitation du saphir de Madagascar et connu pour ses problèmes chroniques d'insécurité—dispose d'un FKT opérationnel et d'un CLS. Dans le cadre de la campagne électorale actuelle, le FKT aide à la régularisation des mineurs qui sont venus d'autres régions. Le FKT effectue les demandes d'extraits d'actes de naissance ou de décès à la commune avoisinante. Le FKT et le CLS s'efforcent de lutter contre l'insécurité en proposant la résolution amiable des conflits et en offrant une aide financière au personnel de la police locale. En même temps, les capacités du FKT d'Ilakaka sont fortement limitées en raison de la dimension même de l'insécurité et par le manque de personnel qualifié et de moyens financiers. Pour bénéficier d'une part plus importante des transferts venant de l'administration centrale, le FKT a demandé le statut officiel de commune.

Source: visites sur le terrain, novembre 2001.

30. Le processus budgétaire comporte trois grandes étapes, le budget primitif, le budget additionnel et le compte administratif (qui présente le budget exécuté). Des réaffectations de crédits sont possible entre le budget primitif et le budget additionnel. Cependant, cette pratique qui nécessite une longue procédure d'approbation du conseil municipal et d'agents de contrôle déconcentrés est rarement utilisée par de nombreuses communes communes.

le transport des produits agricoles. En outre elles soutiennent les maires dans les campagnes sanitaires et scolaires communales et les assistent dans des questions administratives telles que le suivi de la population villageoise et la tenue des registres de l'état civil, la préparation des élections et l'organisation de réunions villageoises. Les FKT et les FKL effectuent certaines dépenses pour les agents de sécurité civile, et perçoivent des impôts locaux, ainsi que certaines redevances d'utilisation (Vonodina).

En dépit de leurs importantes fonctions pour la prestation des services communaux, les rôles et les relations institutionnelles des FKT et des FKL restent une pomme de discorde. La tension autour du statut des FKT et des FKL et de leurs relations avec la commune vient en grande partie de l'importante coupure que l'on constate entre les agents déconcentrés (sous-préfets et DAA) et les collectivités locales décentralisées. L'absence de clarté touche notamment (i) la relation *horizontale* entre l'administration communale (dirigée par le maire) et l'administration déconcentrée (représentée par le DAA) et la (ii) relation *verticale* entre la commune et les structures infra-communales.

les relations *horizontales*: depuis les élections locales de 1995, toutes les affaires communales doivent être gérées par la collectivité décentralisée, dirigée par le maire. Mais, dans la pratique, le DAA et d'autres agents déconcentrés continuent à assurer des fonctions exécutives comme la collecte de la plupart des recettes locales;

les relations *verticales*: depuis leur institution par la Seconde République (1975–1992), les villages font partie intégrante de la hiérarchie déconcentrée (avec le chef de village nommé par le DAA). Depuis les changements constitutionnels de la 3^{ème} République, ils sont devenus des sous-unités des communes. Mais les chefs de village continuent à être nommés par le DAA et à rendre des comptes au DAA et au sous-préfet.

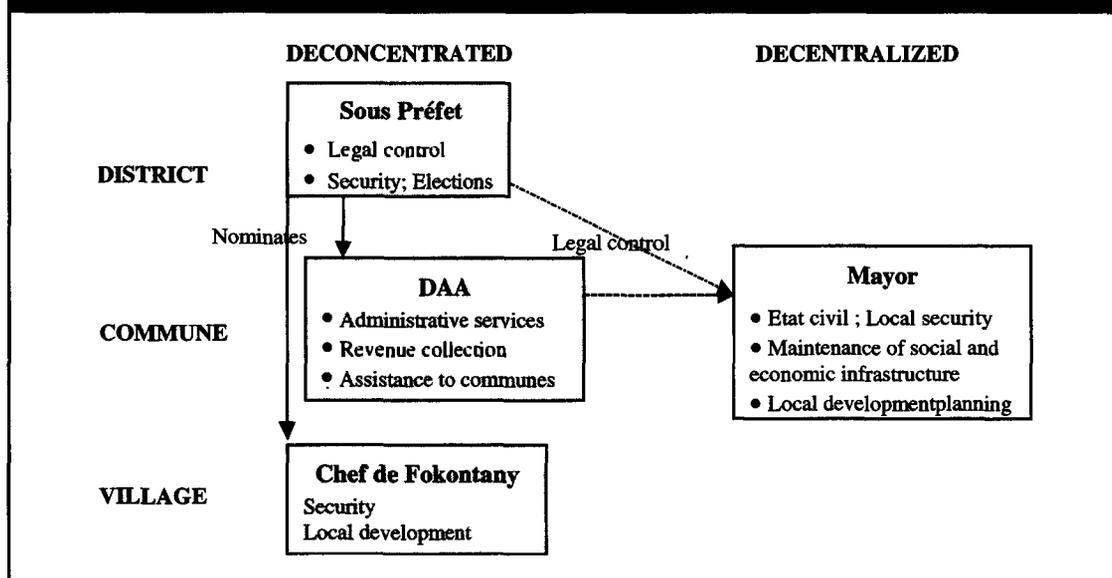
Le manque de coordination entre les stratégies de réformes de déconcentration et de décentralisation se retrouve dans le décret publié par le gouvernement en novembre 2002 qui visait à officialiser les structures administratives informelles (FKT et FKL) (décret 2002-1170). En vertu de ce décret, les FKT et les FKL sont directement rattachés aux sous-préfets et DAA, agissant en tant que leurs représentants locaux. Les sous-préfets ont le droit de nommer et de révoquer les chefs de village (équivalents de présidents de FKT), ainsi que d'établir les délimitations administratives des FKT et des FKL. Les présidents de FKL sont élus par les assemblés communautaires. Mais les sous-préfets et DAA peuvent décider de la suspension des organes exécutifs des FKL.

On peut considérer ce décret comme une tentative intéressante de combler le vide réglementaire entre les niveaux communal et infra-communal. Par ailleurs il visait à formaliser l'usage de la loi coutumière au niveau du village (Dina) et à renforcer les compétences et la latitude des FKT et des FKL dans leurs fonctions de police locale—tentative de réponse des autorités centrales au déclin de la sécurité dans de nombreuses régions rurales de Madagascar. Ce décret va jusqu'à donner à des groupes locaux de sécurité au sein des FKL la possibilité d'utiliser des armes (sauf les armes à feu) pour surveiller les vols de bétail et poursuivre les suspects.

Mais, en insistant fortement sur la hiérarchie déconcentrée, cette innovation risque de mettre en cause les avancées récentes en matière de décentralisation communale. Les communes sont menacées de devenir des coquilles vides dépourvues d'autorité locale car elles doivent maintenant établir une collaboration avec les FKT et FKL en passant par la hiérarchie déconcentrée, notamment les sous-préfets (voir graphique 3.1). Cela pose problème car le décret donne également aux FKT et FKL de larges fonctions dans des domaines qui sont traditionnellement de la compétence des communes comme la planification communale, les services économiques et sociaux, l'hygiène publique et la sécurité.³¹

31. En réponse aux recommandations de ce document, le Gouvernement de Madagascar a promis de restituer le contrôle des FKT ET DES FKL aux collectivités locales. Un décret qui formaliserait cette réforme était près d'être publié lorsque ce document était sous presse.

GRAPHIQUE 4.1: LES RELATIONS INSTITUTIONNELLES AU NIVEAU LOCAL



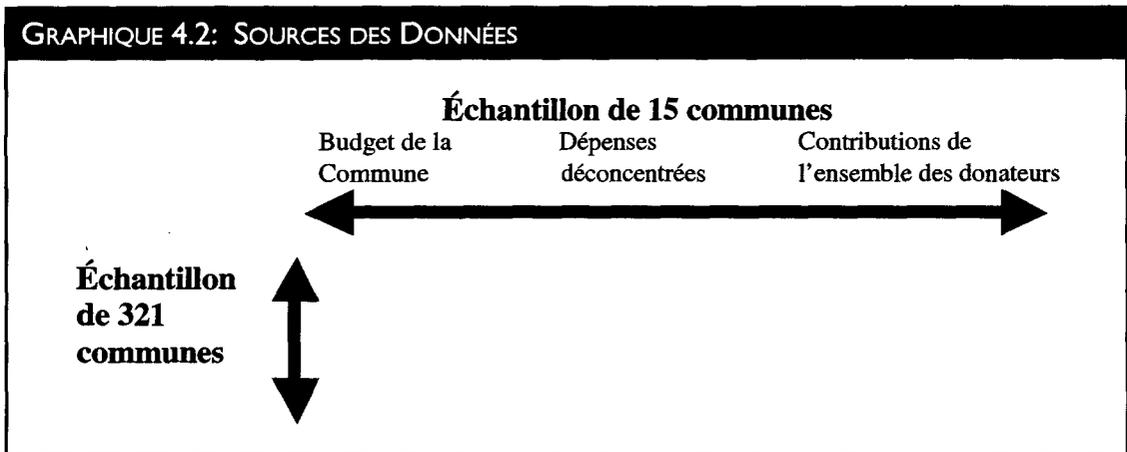
Étude des finances communales: échantillon et méthodologie

L'évaluation repose sur deux ensembles de données et leur analyse: (i) un échantillon restreint de 15 communes rurales dont les flux de fonds et les *gaps de financement* ont été évalués, et (ii) un échantillon plus large de 321 communes rurales dont l'étude a permis de quantifier les utilisations, sources, et déterminants des ressources propres des communes.

- (i) *L'étude de l'échantillon de 15 communes* a estimé le *gap de financement local* en rapprochant deux ensembles: (i) l'estimation des besoins élémentaires insatisfaits dans les secteurs de la santé, l'enseignement et l'eau et (ii) la combinaison de quatre sources de financement des services à savoir: a) le budget communal (incluant les transferts venant de l'administration centrale), b) les financements déconcentrés, c) les contributions des communautés et d) les financements des donateurs (voir Annexe E pour une description détaillée de la méthodologie). Malgré la taille restreinte de cet échantillon, les résultats des données budgétaires communales se sont révélés fiables par rapport aux données de l'échantillon de 321 communes. Les financements venant des ministères centraux et des groupes communautaires sont susceptibles de variation selon les communes ainsi que les ressources propres de celles-ci. Mais les écarts les plus importants peuvent se situer au niveau des donateurs, source de financement à la fois la plus importante et la plus variable.
- (ii) *Pour l'étude de l'échantillon de 321 communes* dont les données ont été recueillies au ministère du Budget, le travail a permis une quantification des recettes et des dépenses des communes. Étant donné le nombre des communes qui ne rendent pas compte aux autorités de leurs budgets, on a dû tester la représentativité de l'échantillon (voir Annexe F). Ce test s'est révélé très représentatif des communes rurales, même s'il n'y a pas eu suffisamment de rapports relatifs aux communes les plus petites et les plus isolées.

En outre, on a obtenu des données budgétaires agrégées d'un échantillon de 6 communes urbaines et de 3 communes suburbaines de la périphérie d'Antananarivo. Ces données ont été utilisées pour établir des estimations sur l'évolution des recettes et dépenses des communes urbaines. Des comparaisons directes se sont révélées difficiles à établir en raison de différences de nomenclatures budgétaires entre les deux ensembles de données.

GRAPHIQUE 4.2: SOURCES DES DONNÉES



Besoins et flux financiers globaux des communes

Avec un revenu annuel par habitant d'environ US\$240 (2002), Madagascar est l'un des pays les plus pauvres du monde. Étant donné la forte différence entre les taux de pauvreté ruraux et urbains, on peut s'attendre à de très forts besoins dans les communes rurales. L'importance du manque de moyens des services locaux de base, mesurée par le déficit financier, est cohérent avec le taux de pauvreté des zones rurales de Madagascar.

Cependant, le problème de la satisfaction des besoins en services publics n'est pas un simple problème de financement à trouver. Comme le montre l'Encadré 4.3 sur le secteur de l'enseignement dans les districts d'Andilamena et de Farafangana, la dégradation des écoles publiques et l'étendue de l'insécurité ont provoqué la fermeture d'écoles et le développement des écoles gérées par les communautés. L'absence de suivi, d'évaluation et de participation des bénéficiaires suscite une insatisfaction de la population face à la gestion des CISCO.

ENCADRÉ 4.3: ETUDE DU CAS DES ÉCOLES DES CIRCONSCRIPTIONS SCOLAIRES DE FARAFANGANA ET D'ANDILAMENA

Dans le district de Farafangana, 45 pour cent des écoles ont un seul maître. Il y a 72 élèves par maître. Beaucoup d'écoles sont fermées et celles qui ont rouvert sont prises en charge directement par les communautés. Cinq écoles sont fermées dans la seule Commune d'Etrotroka. Sur les 8 écoles encore ouvertes, 5 sont des soi-disantes écoles-daba (celles gérées directement par les communautés). Dans le Fivondronana d'Andilamena, il n'est pas rare que des écoles ferment en raison de l'insécurité ou de l'absence de maître. La CISCO a recruté 21 maîtres dont les traitements sont payés par la mission catholique. L'absence de matériel pédagogique est fréquente et il est courant qu'il n'y ait qu'un manuel pour trois élèves. Les agents locaux du Ministère de l'Éducation (chefs de ZAP) se plaignent que les crédits des CISCO n'aient aucun rapport avec le programme d'utilisation prévu (tant en montant qu'en nature). Ils se plaignent également du manque de transparence et d'implication des enseignants dans la répartition de ces crédits car leur répartition entre les différentes écoles est du ressort exclusif d'une commission au niveau de la CISCO.

Source: Miara Mita, 2002.

Les besoins: le déficit de financement local

Le financement actuel des services ne suffit généralement pas à satisfaire les besoins. Ceci est en particulier vrai dans le secteur de l'enseignement où un déficit de financement est de US\$16.2 par habitant montre l'importance des besoins insatisfaits. Le déficit dans le secteur de l'eau semble être

moindre, mais reflète l'importance des investissements effectués par les donateurs dans un petit nombre des communes de l'échantillon. Néanmoins, les besoins financiers absolus du secteur de l'eau restent substantiels: US\$8,8 par habitant (voir Tableau 4.1).

Comme le tableau 4.1 le montre, la performance des services est inégale dans les principaux secteurs sociaux. Les taux d'accès sont particulièrement bas dans l'enseignement. Même une estimation prudente, basée sur les besoins minimaux d'infrastructure et ne portant que sur les enfants scolarisés, montre d'importants besoins d'investissement (US\$15,0 par hab.). Les besoins en eau sont eux aussi considérables (US\$13,8 par hab.). Dans le secteur de la santé, où le réseau de services est mieux développé, les besoins d'investissement sont comparativement plus bas (US\$4,6 par hab.). Les besoins financiers pour le fonctionnement dans les deux secteurs sociaux sont comparativement gérables et répartis de manière plus égale (moins de US\$2,5 par hab.).

La combinaison de tous les flux montre une très faible dépense par habitant. Dans les secteurs de la santé et de l'enseignement, (i) l'investissement moyen par habitant était de moins de US\$1 et (ii) la dépense moyenne de fonctionnement par habitant était de US\$1,60 (enseignement) et de US\$0,65 (santé), pour l'essentiel en salaires (sans réaffectation possible pour satisfaire des besoins supplémentaires). Les dépenses de fonctionnement hors solde dans les deux sec-

teurs sociaux sont même plus faibles: autour de US\$0,35 par habitant. Le financement pour l'eau et l'assainissement est nettement supérieur avec près de US\$5 par habitant en raison d'investissements de donateurs qui se trouvent au-dessus de la moyenne dans trois des communes de l'échantillon (voir Graphique 4.3).

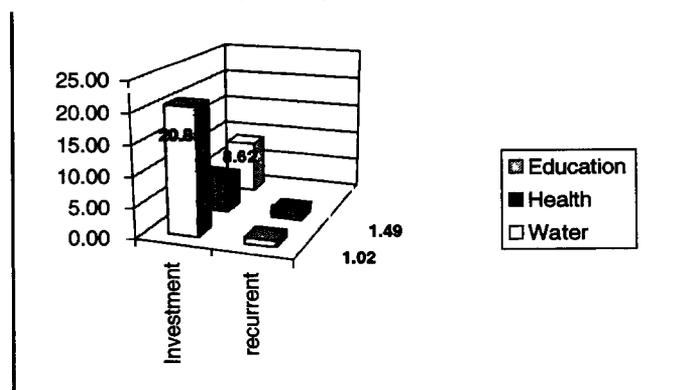
Si on essayait d'extrapoler à l'ensemble du pays les résultats concernant le gap de financement, l'ordre de grandeur des besoins de transferts de ressources aux communes rurales de Madagascar serait de US\$320 millions pour couvrir les besoins insatisfaits de fonctionnement et d'investissement dans les trois secteurs. Un tel montant représentait, en 2001, 7 pour cent du PIB, 43 pour cent des ressources budgétaires de Madagascar et 40 fois le niveau actuel des transferts annuels forfaitaires vers les communes rurales. C'est une estimation conservatrice car (i) elle ne prend en compte la

TABLEAU 4.1: INSUFFISANCE DU FINANCEMENT LOCAL
(en US\$ par habitant et en % des besoins totaux)

		Besoins	Ressources	Déficit
Éducation	Total	17,5	1,3	16,2
	Investissement	15,0	0,9	14,1
	Fonctionnement	2,5	0,4	2,1
Santé	Total	6,9	0,8	6,1
	Investissement	4,6	0,6	4,0
	Fonctionnement	2,5	0,3	2,1
Eau	Total	13,8	5,0	8,8

Source: Miara Mita, 2002.

GRAPHIQUE 4.3: DÉFICIT DE FINANCEMENT PAR SECTEUR
(en US\$ par habitant)



Source: Miara Mita, 2002.

satisfaction des besoins qu'au niveau des normes minimales et n'inclut pas d'autres priorités importantes comme la sécurité ou le transport et (ii) la couverture a été limitée dans le secteur de l'enseignement.

Composition des financements disponibles

L'importance relative des différentes sources de financement varie de manière significative entre les dépenses d'investissement et de fonctionnement, ainsi qu'entre sources déconcentrées et sources locales (voir Tableau 3.2):

Les investissements des donateurs sont la source la plus importante de financement pour les investissements dans les trois secteurs.

Les ministères d'exécution (santé et enseignement) sont la seconde source de financement des services locaux avec respectivement US\$0,40 et US\$1,31 par habitant, essentiellement en salaires.

Les districts ne jouent qu'un rôle mineur à l'exception des investissements pour l'enseignement (US\$0,13 par hab.). Le montant total des dépenses est très en-dessous de la subvention à l'investissement de 406 millions qui représenteraient, en moyenne, un investissement de plus de US\$0,50 par habitant.

Les contributions des groupes communautaires s'avèrent jouer un rôle plus important que prévu dans le financement des services dans ces trois secteurs. Les redevances d'utilisation et les systèmes de recouvrement des coûts du secteur de la santé s'élèvent à US\$0,21 par habitant, représentant près d'un tiers du total des dépenses de fonctionnement. De même, les communautés prennent en charge les dépenses salariales dans le secteur de l'enseignement où les enseignants sont souvent directement employés par des associations locales parents-enseignants.

Les collectivités locales ne fournissent qu'une part minime de l'ensemble du financement des services dans ces trois secteurs clés. Presque 70 pour cent des dépenses des communes sont consacrées à l'administration locale (voir Graphique 4.8). Néanmoins, ces dépenses se traduisent par d'importants services administratifs et organisationnels non saisis dans l'étude du déficit sectoriel. Ces fonctions administratives sont importantes pour la prestation des services publics et leur financement. Par exemple, la délivrance des certificats de naissance est cruciale pour les enfants scolarisés car ils doivent en fournir un pour pouvoir passer l'examen de fin de primaire (voir ci-dessous).

TABLEAU 4.7: LES SOURCES DE FINANCEMENT
(US\$ par habitant)

		Ministères centraux	Projets de donateurs	Départements]	Collectivités locales	Groupes de communautés
Éducation	Fonctionnement	1,31 (dt salaires: 1,16)	0,00	0,00	0,10	0,12
	Investissement	0,05	0,68	0,13	0,00	0,06
Santé	Fonctionnement	0,40 (dt salaires: 0,30)	0,02	0,00	0,01	0,21
	Investissement	0,03	0,47	0,02	0,00	0,11
Eau	Fonctionnement	n. d.	0,00	0,00	0,00	0,03
	Investissement	n. d.	4,83	0,00	0,00	0,14

Source: Miara Mita, 2002.

Les Recettes Communales

Affectation et collecte des recettes locales

L'affectation des produits des impôts, à Madagascar, est à peu près conforme à ce que veut la théorie de la décentralisation. Elle a été encore simplifiée depuis l'introduction du principe de l'affectation totale de chaque impôt à un seul échelon de collectivité publique (voir Chapitre 3). Les sources les plus importantes de recettes des communes sont:

L'impôt foncier sur les terrains (IFT) et sur les propriétés bâties (IFPB) ainsi qu'une taxe additionnelle sur les biens immobiliers, qui est une taxe conditionnelle servant à financer la contrepartie de la commune aux investissements des donateurs (TAFB);

Les droits d'accise et droits de licence sur les machines à sous, les festivals et les boissons alcooliques;

Les taxes sur les ressources naturelles locales et les produits agricoles (« ristournes »);

Les droits administratifs et redevances d'utilisation comme les redevances d'utilisation d'équipements communaux et du domaine public (voir dans l'Annexe H la liste exhaustive des recettes communales).

Bien que ces ressources soient affectées aux communes, deux éléments empêchent que leur mobilisation soit vraiment locale: (i) la fixation centralisée par l'Etat des taux d'imposition et (ii) la collecte des recettes importantes par les services déconcentrés de l'Etat:

- (i) *Fixation des taux.* Dans la plupart des cas, le taux des impôts est fixé au niveau central, notamment pour la taxe minière ou fortement limité à une marge prédéterminée (pour l'impôt foncier: 2 à 5 pour cent) ce qui ne laisse aux collectivités locales que peu de flexibilité pour déterminer leur niveau de recettes souhaité.
- (ii) *Collecte des recettes.* Bien que les recettes soient correctement affectées, leur collecte est répartie entre plusieurs organes décentralisés et déconcentrés: commune, DAA, Trésor public, DGI et FKT. Les principaux impôts locaux comme l'impôt foncier et la taxe minière, ainsi qu'un certain nombre de droits administratifs sont collectés par des agents centraux et déconcentrés tels que l'agent du Trésor public et le DAA (voir Tableau 4.3 et Annexe H).

TABLEAU 4.3: ÉLÉMENTS DE RECETTES ET MÉCANISMES DE COLLECTE

Ressource	Mécanisme de collecte
Impôt foncier	Trésor (sauf: 12 communes pilotes dans le cadre du PAIGEP)
Droits d'accise	DAA ou administration fiscale
Ressources naturelles locales (« ristournes »)	FKT, commune et DAA
Droits administratifs et redevances d'usage	Pour la plupart: les communes

Le fossé entre communes urbaines et communes rurales

Les finances communales de Madagascar sont caractérisées par un grand écart dans la performance de la mobilisation des recettes entre communes urbaines et rurales. Alors que les premières ont multiplié plusieurs fois leurs recettes depuis le milieu des années 90, les recettes des communes rurales sont restées minimales tant en valeur absolue qu'en montant par habitant. De ce fait, en moyenne les communes urbaines financent 72 pour cent de leurs dépenses sur recettes propres. La seule exception est la commune de Fianarantsoa, où les transferts représen-

tent plus de 50 pour cent des recettes totales. Pour les communes rurales, la situation est inversée: un quart seulement de leur budget est financé par des recettes propres et donc les trois quarts proviennent des transferts. Les communes périurbaines de la région d'Antananarivo se situent entre les deux (47 pour cent de recettes propres—et 53 pour cent de transferts voir Tableau 3.4).

Le fossé rural/urbain se constate également dans la composition des recettes. Les communes urbaines ont maintenant une base stable de recettes fiscales et de redevances d'utilisation, tandis que les rurales—en particulier les plus pauvres—dépendent fortement de sources de recettes fluctuantes telles que les taxes sur les ventes de matières premières locales. Le fossé rural/urbain est particulièrement visible dans la collecte de l'impôt foncier sur les propriétés, un impôt local dont le potentiel est démontré par les communes urbaines de Madagascar. Partant d'une base faible, ces recettes peuvent croître rapidement. Mais, dans les communes rurales, les contraintes économiques, administratives et logistiques ont empêché de parvenir à une performance similaire:

- Les communes urbaines comme Antananarivo, Tamatave, Mahajanga et Ambalavao ont enregistré d'importantes augmentations de l'impôt foncier, à la suite de l'intervention du projet PAGU. Selon les données du PAGU, le transfert des DAA aux communes de la responsabilité de la collecte de l'impôt foncier et de la mise à jour des cadastres ont, dans les 10 communes urbaines concernées, amélioré le taux de recouvrement de cet impôt de plus de 50 pour cent la première année de leur introduction.³²
- Les communes rurales, par contre, ont vu très peu d'amélioration du rendement de l'impôt foncier, à l'exception de certaines améliorations dans les 12 communes moins isolées, ciblées par le projet PAIGEP de la Banque mondiale. Les principales contraintes sont: (i) le flou des droits de propriété et des valorisations périmées, (ii) le flou dans la responsabilité de la collecte (voir plus bas) et (iii) les contraintes venant de niveaux institutionnels supérieurs, comme l'insuffisance des mécanismes de sanction (police et tribunaux administratifs) et les retards dans l'autorisation de l'émission des rôles.

TABLEAU 4.4: COMPOSITION DES RECETTES DES COMMUNES URBAINES ET RURALES (ESTIMATION)

	Communes urbaines	Communes rurales	
		grand Antananarivo	Moyenne nationale
Part des recettes propres	72%	47%	25%
dont:			
recettes fiscales	34%	17%	12%
redevances d'utilisation	28%	27%	11%
Autres	10%	3%	2%
Part des transferts	28%	53%	75%

Note: Les communes urbaines de l'échantillon comprenaient Antananarivo, Fianarantsoa, Mahajanga, Tulear, Tamatave, Fenarive Est, Ambalavao. Les moyennes sont basées sur les données budgétaires des années 1999–2000, sauf pour Mahajanga (1999–2000) et Fenoarivo Est (2000–2001). Les communes du grand Antananarivo comprennent Ambohidrapeto, Tanjombato Andranonahoatra (année 1999 seulement). La moyenne nationale des communes rurales a été calculée en se basant sur les données de l'échantillon de 321 communes. La ventilation par sources a été calculée en se basant sur les recettes de fonctionnement.

32. Source: Coopération Française, données de projets des années 2000 et 2001.

Une dernière dimension du fossé rural/urbain, le système de transferts. Bien qu'elles aient une plus forte base de recettes propres, les communes urbaines reçoivent paradoxalement un montant par habitant de près de deux fois supérieur à celui reçu par les communes rurales (US\$1,54 contre US\$0,86 dans les communes rurales en 2000).³³ De ce fait, les communes urbaines reçoivent 25 pour cent du total des transferts alors qu'elles ne représentent que 15 pour cent de la population. Les communes rurales sont pénalisées alors qu'elles sont plus pauvres et que leur capacité de lever des recettes est plus faible (voir Chapitre 3 sur les transferts).

ENCADRÉ 4.4: FONDS SOCIAUX ET DÉCENTRALISATION—COMBLER PEU À PEU LE FOSSÉ RURAL/URBAIN

Dans un pays comme Madagascar où il y a de fortes différences de capacité administrative et financière entre communes rurales et urbaines, les fonds sociaux peuvent offrir une solution intéressante à la dévolution à large base des investissements et des fonctions de prestation de services. Cependant, dans le passé, ces fonds contribuaient également à l'affaiblissement des capacités locales, car ils avaient tendance à contourner les autorités locales et les administrations sectorielles déconcentrées en planifiant et exécutant leurs investissements.

Pour parer à ces défauts, les fonds sociaux de par le monde ont commencé à modifier leur pratique, passant d'un simple financement d'investissement à des objectifs plus larges de réforme institutionnelle locale et de renforcement de capacité (Barrientos 1999; Parker et Serrano 2000). Le projet de fonds social du FID (Fonds d'intervention pour le développement) à Madagascar coordonne maintenant tous les investissements locaux avec les autorités locales et forme celles-ci à assumer un rôle actif dans la coordination des processus de planification locale (PCD). En outre le FID a commencé à faire parvenir les fonds d'investissement directement aux collectivités locales, les impliquant étroitement dans la gestion financière, la passation des marchés et la supervision des travaux de construction. Le Fonds fournit également un soutien opérationnel pour assurer une meilleure prestation de services une fois l'investissement réalisé (c'est-à-dire par la formation de personnel communal, de groupes d'usagers et de enseignants d'écoles).

La démarche du fonds social qui consiste à associer les communes à la gestion et au fonctionnement des projets d'infrastructures locaux constitue une bonne alternative à l'offre de services à part entière car elle permet aux communes de développer progressivement leurs capacités administratives et financières. L'administration et les donateurs cherchent donc à améliorer la façon dont le FID atteint les collectivités locales, notamment en intensifiant et en approfondissant les programmes de formation destinés aux collectivités locales et en améliorant l'intégration des fonds des projets FID dans les budgets des communes³⁴.

Sources: Barrientos 1999; Parker and Serrano 2000.

Performance et composition des recettes rurales

Les ressources propres des communes rurales sont extrêmement faibles (équivalant à US\$0,20 par habitant par an) et continueront à jouer un rôle marginal. Même lorsque l'on utilise les estimations de population conservatrices du ministère du Budget, la recette moyenne par habitant des communes rurales ne représente que US\$1,12 par habitant dont les transferts consti-

33. Cependant, les montants réels par habitant peuvent être inférieurs si nous supposons que les sous estimations des chiffres de population du ministère du Budget sont plus fortes pour les communes urbaines que pour les rurales.

34. Actuellement, les fonds FID passent encore par des comptes bancaires spéciaux au nom des communes.

tuent, de manière persistante, la part la plus importante (US\$0,86 par habitant). En tant que proportion de l'ensemble du financement, les ressources propres des communes représentent moins de

- 2 pour cent du total des recettes publiques;
- 10 pour cent du total des finances locales (incluant les financements déconcentrés et ceux des communautés et des donateurs; voir aussi Annexe E);
- 5 pour cent du total des finances locales dans les communes rurales (Miara Mita 2002).

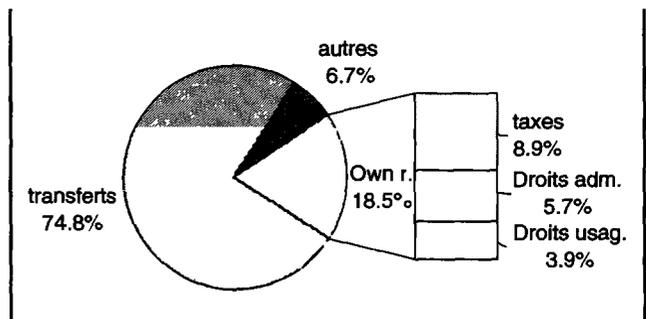
Les recettes propres des communes rurales se composent de trois sources principales: (i) *recettes fiscales*; (ii) *droits administratifs* et (iii) *redevances d'utilisation*. Environ 7 pour cent des recettes des communes viennent de diverses autres sources telles que l'épargne, les reliquats de crédits non consommés de l'exercice fiscal précédent, les cessions d'actifs, les subventions reçues et les dettes (voir graphique 4.4).³⁵

Les recettes des communes rurales sont biaisées vers les activités productives (surtout agriculture et élevage) et commerciales. Dans les recettes fiscales la moitié des ressources proviennent des activités liées à l'agriculture. En outre, les droits sur la vente, l'enregistrement et l'abattage de bétail constituent un élément important des droits administratifs. L'essentiel du produit des redevances d'utilisation est aussi lié aux marchés et aux infrastructures communales (voir Graphiques 3.5, 3.6 et 3.7).

Par contre, les sources classiques de recettes locales telles que l'impôt foncier et l'impôt sur les entreprises jouent un rôle assez marginal dans la majorité des communes rurales. Une fraction importante des communes de l'échantillon indique l'impôt sur les propriétés comme source de recettes mais cette source ne représente encore qu'une petite fraction des recettes fiscales des communes (13 pour cent des impôts). Il en va de même pour l'impôt sur les entreprises qui ne représente que 4 pour cent des impôts locaux. Les communes rurales ont très peu d'entreprises du secteur formel et l'impôt sur les entreprises y est donc fréquemment moins important que dans l'ensemble de l'échantillon. Les taxes sur la consommation et des droits d'accise (tels que taxes sur les ventes d'alcool, les fêtes locales, ou le jeu) sont comparativement plus importants et représentent une part moyenne de 13 pour cent de recettes propres de l'échantillon total (Graphique 4.5).

Comme dans beaucoup d'autres pays pauvres en développement, les communes rurales de Madagascar sous-exploitent systématiquement leur potentiel fiscal, en particulier l'impôt foncier. De ce fait, la plupart des communes rurales s'appuient sur d'autres sources alternatives de recettes

GRAPHIQUE 4.4: VENTILATION DES RECETTES LOCALES

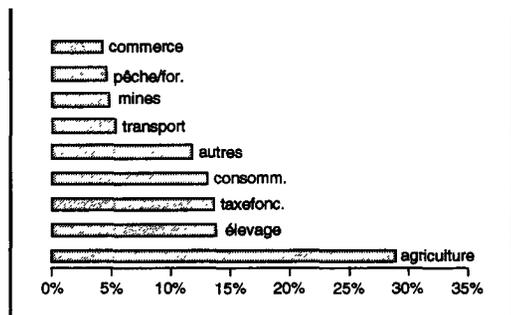


Source: Calculs du staff de la Banque sur la base de Miara Mita, 2002.

35. Les dettes communales rentrent également dans cette catégorie. Ce sont notamment des paiements d'avance du Trésor public ou des arriérés sur des factures d'eau ou d'électricité. Mais, comme le budget des communes ne peut pas être déficitaire, cette catégorie résiduelle est rapportée irrégulièrement et joue un rôle mineur.

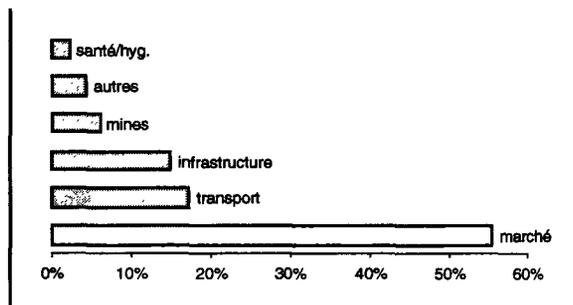
locales. Les plus importantes bénéficient de fortes redevances pour l'utilisation de leurs infrastructures (marchés, logements, sites touristiques . . .). Les communes rurales plus petites sont moins bien dotées sur ce plan et s'appuient sur des recettes économiquement contreproductives et volatiles comme les taxes sur la vente de matières premières locales.

GRAPHIQUE 4.5: VENTILATION DES IMPÔTS LOCAUX



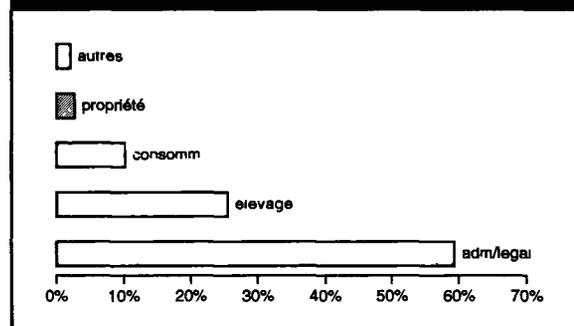
Source: Calculs du staff de la Banque sur la base de Miara Mita, 2002.

GRAPHIQUE 4.6: VENTILATION DES REDEVANCES D'UTILISATION



Source: Calculs du staff de la Banque sur la base de Miara Mita, 2002.

CHART 4.7: VENTILATION DROITS ADMIN.



Source: Calculs du staff de la Banque sur la base de Miara Mita, 2002.

locales (voir Tableau 3.5). Les droits administratifs et les redevances d'utilisation constituent la part la plus importante des recettes collectées directement par les communes (environ 35 pour cent). De manière plus éloquent, les communes collectent des parts beaucoup plus importantes des impôts locaux (26 pour cent) que leurs vis-à-vis de l'administration centrale ou déconcentrée (20 pour cent). Ce résultat illustre le fait que, malgré les contraintes pesant sur leur capacité, les communes semblent prêtes à prendre la responsabilité de la collecte de recettes plus complexes.

L'une des plus importantes conclusions de cette étude des finances locales concerne les mécanismes de collecte des recettes. Les agents déconcentrés de Madagascar sont beaucoup moins efficaces dans la collecte des recettes que les collectivités locales elles-mêmes. Les agents déconcentrés et ceux de l'administration centrale, qui collectent la majorité des impôts et des droits locaux obtiennent moins de 30 pour cent des recettes locales de l'échantillon des communes.³⁶ Par contre, les rares recettes qui sont directement perçues par les communes représentent près de 70 pour cent des ressources propres des collectivités

36. Les parts exactes sont difficiles à déterminer en raison du dispositif institutionnel de la collecte des recettes qui diffère souvent au niveau local.

TABLEAU 4.5: REVENUS PROPRES PAR MÉCANISME DE RECOUVREMENT

	% indiquant l'élément	Part dans le revenu propre total	Écart type
Communes	96,9%	69,3%	0,24
Droits administratifs	93,5%	14,5%	0,16
Redevances d'utilisation	84,4%	20,1%	0,21
Impôts	93,8%	26,4%	0,25
Ristournes	53,3%	12,4%	0,19
Agents déconcentrés	96,9%	27,9%	0,21
Droits administratifs	79,4%	7,9%	0,13
Redevances d'utilisation	—	—	—
Impôts	96,3%	20,0%	0,19
Ristournes	34,6%	6,7%	0,14
Autres	9,4%	0,4%	0,02

Source: Calculs du staff de la Banque sur la base de Miara Mita, 2002.

Les dépenses des communes

Dépenses des communes rurales par rapport à celles des communes urbaines

Les dépenses des communes urbaines et rurales sont plus semblables que la composition de leurs recettes ne le laisserait supposer:

Les dépenses de fonctionnement représentent une part très élevée des dépenses tant des communes urbaines que des communes rurales (environ 90 pour cent). Mais les grandes communes urbaines tendent à financer leurs investissements par des emprunts et des projets de donateurs, ce qui accroît du même coup la part de leurs dépenses de fonctionnement;

Une différence persiste dans la part des *salaires*, qui représente encore une part disproportionnée des dépenses des communes rurales (60 pour cent) contre 37 pour cent dans les communes urbaines;

- Les estimations des dépenses par fonctions indiquent que les *dépenses d'administration* sont semblables (environ 70 pour cent) mais les communes urbaines dépensent une part nettement plus élevée de leur budget pour les services économiques (32,4 pour cent), alors que les dépenses pour les services sociaux demeurent beaucoup plus faibles que dans les communes rurales. Cette tendance peut s'expliquer par le fait que les communes urbaines dépensent des sommes importantes pour les services économiques tels que le nettoyage des rues et la collecte des ordures, alors que les dépenses sociales—notamment dans l'enseignement et la santé—y sont prises directement en charge par l'Etat et par les prestataires de services centraux et privés.

Une tendance intéressante peut être observée dans les trois communes rurales de la zone périurbaine d'Antananarivo. Ces communes dépensent parfois des montants importants pour leurs investissements (en moyenne 37,8 pour cent mais l'éventail peut atteindre presque 70 pour cent dans le cas de Tanjambato). L'essentiel de ces investissements est consacré aux infrastructures administratives et économiques, alors que les investissements sociaux ne représentent qu'une part minime. Les dépenses économiques y sont moins importantes que dans les grandes communes urbaines mais représentent quand même une part importante moyenne d'environ 23 pour cent. Les dépenses sociales représentent au total 8,4 pour cent du total des dépenses (voir Tableau 4.6).

TABLEAU 4.6: VENTILATION DES DÉPENSES DES COMMUNES URBAINES ET DES COMMUNES DANS LA ZONE DE GRAND ANTANANARIVO

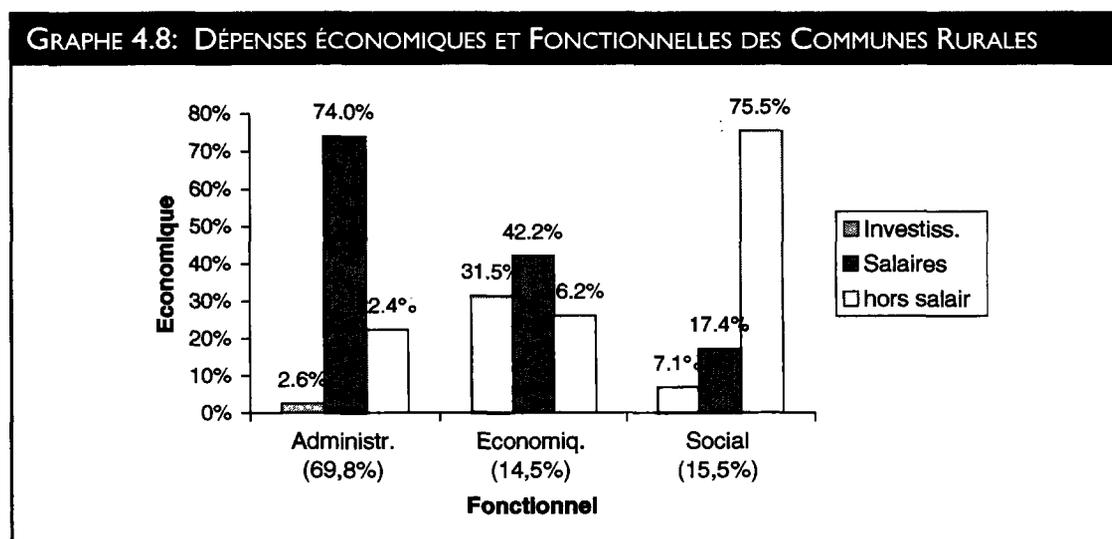
	Communes urbaines	Grand Antananarivo	Communes rurales
Part des investissements	7,4%	37,8%	10,0%
Part des salaires dans les dépenses totales	36,8%	13,9%	66,1%
Part des salaires dans les dépenses courantes	38,1%	20,3%	59,3%
Dépenses sociales dans les dépenses totales	1,9%	8,4%	15,5%
Dép. économiques dans les dépenses totales	32,4%	23,0%	14,5%
Dép. administratives dans les dépens. Totales	65,7%	68,6%	69,8%

Note: Les communes urbaines de l'échantillon comprenaient Antananarivo, Fianarantsoa, Mahajanga, Tulear, Tamatave, Fenarive Est, Ambalavao. Les moyennes sont basées sur les données budgétaires des années 1999–2000, sauf pour Mahajanga (1999–2000) et Fenarive Est (2000–2001). Les communes du grand Antananarivo comprennent Ambohidrapeto, Tanjombato Andranahoatra (année 1999 seulement). La moyenne nationale pour les communes rurales a été calculée en se basant sur les données de l'échantillon de 321 communes

Les dépenses des communes rurales

L'examen des dépenses fonctionnelles et économiques des communes fait ressortir les faits suivants (voir Graphique 4.8):

- Les dépenses de ces communes sont dominées par les dépenses de fonctionnement (90 pour cent) alors que les investissements ne tiennent qu'une part marginale des budgets communaux (10 pour cent du total). Les dépenses de fonctionnement sont essentiellement constituées de salaires et charges annexes (près de 60 pour cent du total des dépenses).
- On constate également une prédominance des dépenses administratives (70 pour cent), sur les dépenses économiques (14,5 pour cent) et sociales (15,5 pour cent).



Source: Calculs du staff de la Banque sur la base de Miara Mita, 2002.

Les dépenses courantes

Nonobstant l'importance globale des rémunérations dans le budget des communes de Madagascar, l'essentiel de ces dépenses est constitué par les traitements du personnel exécutif et administratif, ainsi que du personnel administratif et des conseillers municipaux (31,8 pour cent du total des dépenses). Une plus petite part du budget est utilisée pour les salaires des permanents et des temporaires, plus directement liés à la prestation des services publics dans les communes.³⁷

TABLEAU 4.7: VENTILATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

	% communes donnant l'info	Part moy. du budget (tout l'échantillon)	Écart type
Total rémunérations	99,1%	59,3%	0,16
des permanents	97,8%	22,3%	0,11
des non permanents	77,6%	5,1%	0,06
Indemnités	99,1%	31,8%	0,13
Total hors rémunérations	99,1%	30,4%	0,13
Service de la dette	21,8%	1,9%	0,05
Équipements	96,0%	4,4%	0,03
Subventions à d'autres	81,9%	8,5%	0,08
Entretien	79,75%	5,23%	0,07
Transport	71,34%	1,66%	0,02
Autres	95,95%	8,77%	0,06

Source: Calculs du staff de la Banque sur la base de Miara Mita, 2002.

Les bénéficiaires des indemnités sont difficiles à identifier à partir uniquement de la nomenclature du budget (il y a beaucoup d'indemnités non spécifiées. Ceci qui explique l'importance de la catégorie « autres » dans le Tableau 4.7). Mais, avec les informations limitées dont on dispose, il est possible d'attribuer environ 5 pour cent du total des indemnités aux exécutifs de la commune (maires et adjoints) et 26,7 pour cent aux membres du conseil. Cela illustre le fait que—tout en étant important, en général—le contrôle horizontal par le Conseil municipal peut imposer une assez lourde charge pour le budget des communes (notamment dans le cas des petites communes).

Les investissements

Les dépenses d'investissement des communes représentent en moyenne 10 pour cent de leur budget. C'est inférieur à l'exigence légale qui impose que 15 pour cent des dépenses soient consacrés aux investissements. Mais il y a des variations entre les communes, car seulement 67,9 pour cent des communes de l'échantillon ont indiqué des dépenses d'investissements dans leurs rapports. Par conséquent, les dépenses d'investissement dans les communes qui ont effectivement investi représentent une part beaucoup plus élevée et atteignent presque le seuil légal de 15 pour cent (14,7 pour cent en moyenne). Dans les dépenses d'investissement la part principale est constituée par les travaux de construction et de réhabilitation (voir Tableau 4.8).

37. Le personnel non permanent est embauché pour des exigences supplémentaires tels que le nettoyage des systèmes de drainage avant la saison des pluies, etc. D'autres services liés à l'hygiène publique, notamment la lutte contre les parasites et autres fléaux naturels sont également assumés par les communes.

TABLEAU 4.8: VENTILATION DES INVESTISSEMENTS

	% communes donnant l'élément.	Part moy. du budget (tt l'échantillon.)	Écart type
Total des investissements	67,9%	10,0%	0,14
Investissement (lorsqu'il y en a)		15,7%	0,15
Allocation formelle à l'investissement (15%)	10,0%	1,3%	0,07
Ventilation par catégorie:			
Achats d'équipements	20,6%	1,0%	0,03
Construction ou réhabilitation	63,2%	9,0%	0,13

Source: Calculs du staff de la Banque sur la base de Miara Mita, 2002.

Dépenses relatives aux services administratifs, économiques et sociaux

La classification fonctionnelle des dépenses des communes (administratives, économiques et sociales) permet d'évaluer l'incidence financière de l'exécution des fonctions attribuées aux communes par la loi dans les domaines administratifs, économiques et sociaux. Mais la nomenclature actuelle du budget des communes ne comporte pas de classification fonctionnelle claire. Par conséquent, l'analyse qui suit se base sur un reclassement des dépenses des communes effectué aux fins de la présente étude.³⁸

Les dépenses des communes sont dominées par les services administratifs (69,7 pour cent du total), alors que les dépenses sociales et économiques représentent chacune environ 15 pour cent du total des dépenses (voir Graphique 4.8 et Tableau 4.9):

Les dépenses administratives sont dominées par les coûts de fonctionnement de la mairie (22 pour cent) et une large partie des frais généraux divers qui sont difficiles à attribuer à des fonctions spécifiques (35 pour cent);

Les dépenses économiques sont plus irrégulières. L'élément le plus souvent indiqué est la sécurité, selon les rapports de plus des deux tiers des communes. Les dépenses de sécurité comprennent les subventions pour l'hébergement et frais de résidence des forces de police locales ou les salaires des forces de sécurité locales (quartiers mobiles). Mais au niveau agrégé, les dépenses de sécurité sont faibles avec, en moyenne, 2,7 pour cent du total des dépenses de l'échantillon et 4 pour cent pour les communes qui ont mentionné cet élément dans leurs rapports. Les dépenses pour la collecte des ordures et l'hygiène publique font l'objet de rapport par une bonne moitié des communes et, pourtant, la part de cet élément dans le total des dépenses n'est que de 0,8 pour cent.

Les dépenses sociales représentent 15,5 pour cent du total. Les dépenses d'aide sociale—une des responsabilités officielles des communes—sont insignifiantes avec seulement 14 pour cent des communes indiquant cette dépense. Par contre, les dépenses pour l'enseignement et la santé sont mentionnées beaucoup plus souvent (80 pour cent et près de 83 pour cent des communes respectivement). La dépense pour ces services est très faible avec environ 5 pour cent du total des dépenses pour chacun de ces deux services.

38. Des erreurs de classement peuvent s'être produites, notamment dans le cas des dépenses horizontales (personnel technique, équipement et moyens de transports qui peuvent être utilisés aussi bien pour les services administratifs, sociaux ou économiques de la commune). En cas de doute nous avons attribué les frais généraux aux dépenses administratives et les dépenses techniques aux services économiques. Il peut donc y avoir une surestimation des services administratifs et économiques.

TABLEAU 4.9: CLASSEMENT FONCTIONNEL—APERÇU GLOBAL

	% communes donnant l'élément	Part du budget (tout l'échantillon)	Écart type
Total administratif	99.1%	69.8%	0.16
Administration générale	99.1%	35.6%	0.15
Administration communale	99.7%	22.2%	0.11
Conseil municipal	98.8%	8.1%	0.04
Bureau exécutif	86.3%	2.5%	0.04
Perception des recettes	77.0%	1.4%	0.02
Total économique	94.1%	14.5%	0.13
Autres	72.0%	6.0%	0.11
Sécurité	69.2%	2.7%	0.04
Transport	40.5%	2.2%	0.07
Marchés	32.4%	1.5%	0.04
Eau	29.0%	1.0%	0.03
Gestion des ordures / hygiène	49.2%	0.8%	0.02
Agriculture	13.7%	0.4%	0.02
Total social	96.3%	15.5%	0.10
Santé	82.9%	5.5%	0.05
Éducation	80.1%	5.0%	0.05
Autres	91.0%	4.6%	0.05
Aide sociale	14.0%	0.4%	0.03

Source: Calculs du staff de la Banque sur la base de Miara Mita, 2002.

Si l'on compare les dépenses sociales aux transferts conditionnels pour l'enseignement et la santé, on constate qu'une partie des dépenses pour ces services est financée par les ressources propres des communes. Dans 65 pour cent des communes de l'échantillon on observe que les montants des transferts conditionnels sont inférieurs aux dépenses sociales hors salaires. Si on inclut les dépenses salariales et annexes du secteur social, ce ratio augmente à 85 pour cent des communes. Cela illustre le fait que la majorité des communes rurales utilise les transferts conditionnels raisonnablement bien.

Améliorer la prestation des services au niveau des communes

Les communes doivent être au cœur de la stratégie de décentralisation du gouvernement, mais on ne doit pas se faire d'illusions sur ce que les communes peuvent raisonnablement réaliser. Jusqu'ici, la décentralisation vers les communes n'a pas apporté les effets souhaités quant à leur capacité financière de supporter la prestation locale des services. Bien qu'elles soient en place depuis près de sept ans, elles restent un acteur marginal en termes de financement et de prestation des services locaux. Les finances communales représentent moins de 4 pour cent du total des finances publiques et encore moins dans les communes rurales, où vivent en grande majorité les pauvres du pays. Les services locaux sont essentiellement assurés par l'administration déconcentrée (pour les dépenses de fonctionnement) et les donateurs (pour les investissements). Le financement venant des communes rurales est même inférieur aux contributions des groupes communautaires non officiels, qui assurent une part croissante du financement des services locaux.

Afin d'améliorer la prestation des services des communes, les collectivités locales devraient être habilitées à exécuter elles-mêmes les fonctions des communes, alors que les agents de l'administration centrale déconcentrée devraient jouer uniquement un rôle de supervision, de soutien et de contrôle. La co-administration au niveau local s'est avéré être inefficace, a créé des tensions et a

contribué à réduire le niveau de mobilisation des recettes. Il est donc important de mettre en oeuvre (i) des *réformes institutionnelles* pour simplifier les relations institutionnelles et (ii) des *réformes fiscales* pour que les communes soient totalement responsables de la collecte des recettes locales tout en améliorant l'exécution des transferts.

Les réformes institutionnelles

Les relations institutionnelles: Responsabiliser les communes

Le renforcement des structures infra-communales (Fokontany et Fokonolona) est louable et important. Les comités des Fokontany et des Fokonolona (ainsi que d'autres institutions locales) peuvent jouer un rôle important, en renforçant, la responsabilité de haut en bas des collectivités locales et en assurant des fonctions communales. Le renforcement des structures infra-communales permettrait, en particulier, d'améliorer la desserte administrative des villages éloignés et de remédier par exemple à la déficience des procédures pour l'obtention des services de base d'enregistrement d'état civil (certificats de naissance, de décès et de mariage). Actuellement celles-ci causent des difficultés sociales majeures aux familles pauvres, l'enregistrement après coup étant pénalisé par une taxe prohibitive de US\$45 (FMG 300.000).

Cependant, le détachement des structures infra-communales des communes risque de remettre en cause la prestation effective des services communaux. Le gouvernement de Madagascar a déjà déclaré son souhait d'établir des relations hiérarchiques claires entre les institutions infra-communales et les communes et de limiter le rôle des agents de l'administration centrale (sous-préfet et DAA) aux fonctions de contrôle et de supervision. Une étude à paraître sur les réseaux horizontaux de responsabilité locale et les besoins de renforcement de capacité institutionnelle au niveau infra-communal permettront à la Banque de formuler son soutien dans cette direction.³⁹

Les agents déconcentrés de l'administration centrale, en particulier les DAA, devraient se concentrer sur leurs rôles de contrôle et supervision et, là où c'est nécessaire, fournir une assistance technique aux collectivités décentralisées. Cela simplifierait les rôles des agents déconcentrés au niveau communal, renforcerait le régime de contrôle financier et de légalité et libérerait les communes de la co-administration et de l'intervention de l'Etat.

Classification et organisation des communes

La classification des communes en rurales, urbaines et de première / seconde catégorie est dépassée parce qu'elle ne correspond ni à des différences de fonction des communes ni aux récentes évolutions de leur population. Les changements suivants sont proposés:

- La seconde catégorie des communes rurales devrait être divisée en deux sous-catégories pour tenir compte des différences de taille de population, de potentiel économique et de degré d'isolement.
- La classification des communes urbaines de seconde catégorie et de communes rurales de première catégorie devrait être revue pour s'assurer que ces deux catégories correspondent bien à des différences de taille de population et de degré d'urbanisation.

En outre, les possibilités offertes aux associations de communes doivent être renforcées. L'expérience des associations de communes fonctionnant bien le long de la voie ferrée Finanarantsoa Manakara et de celles des banlieues d'Antananarivo démontre l'utilité de ces associations fonctionnelles. Étant donné la difficulté de créer systématiquement de telles associations, les donateurs devraient continuer à les soutenir à moyen terme.

39. Voir décret à paraître sur la relation commune-FKT.

Les réformes fiscales

Pour que la décentralisation marche, il faut accroître les recettes des communes. Autrement, le gap de financement continuera à être considérable et cela ôtera toute incitation à une prestation efficiente des services. Il n'y a pas de formule magique pour accroître les recettes communales à un niveau qui réduirait substantiellement le déficit. Mais, étant donné le faible niveau des recettes en termes absolus, les ressources des communes rurales—recettes propres et transferts—peuvent être considérablement accrues en termes relatifs. Voici des réformes qui permettraient d'aller dans ce sens.

La collecte des recettes

Les communes devraient avoir la responsabilité de percevoir toutes leurs recettes propres. Jusqu'à maintenant, trois administrations déconcentrées (DAA, Trésor public, DGI) et deux institutions locales (communes et Fokontany) sont impliquées dans la collecte des impôts locaux. Comme on peut le constater et comme le veulent les principes comptables, les communes sont plus efficaces dans la collecte de leurs propres recettes que les fonctionnaires déconcentrés. Bien que les communes n'assurent elles-mêmes la perception que de quelques impôts et de quelques droits administratifs directement, ces recettes représentent près de 70 pour cent de leurs ressources propres. Les agents déconcentrés ont encore la charge de collecter la majorité de impôts et droits locaux, mais ils n'ont collecté que 30 pour cent des recettes locales dans les communes de l'échantillon étudié.

La mobilisation des recettes: l'impôt foncier

Pour accroître le potentiel de collecte d'impôt foncier, qui pourrait représenter une des plus importantes sources de recettes des communes, il faut associer une assistance technique et des méthodes de recensement participatives. L'expérience du projet PAIGEP d'assistance technique financée par la Banque montre que les contraintes de la collecte de l'impôt sur la propriété ne sont généralement pas surmontées par des méthodes sophistiquées d'évaluation telles que par satellite ou par photographie aérienne. Au lieu de cela, des méthodes d'évaluation participatives peuvent significativement améliorer les rendements et réduire les coûts. Des résultats très intéressants peuvent notamment être obtenus lorsque l'évaluation des biens est liée à un processus d'officialisation du droit de propriété.

En outre, un niveau plus élevé de soutien institutionnel a besoin d'accompagner la réforme de l'impôt foncier. Dans le cas du projet PAIGEP, l'autorisation officielle de lever les impôts a été retardée par le manque d'implication des administrations fiscales centrales et déconcentrées. En outre, une clarification de procédures juridiques régressives et un renforcement des tribunaux provinciaux ou régionaux aurait été nécessaire pour faciliter la mise en vigueur de la levée d'impôts fonciers.

Les transferts

La première priorité est d'assurer que les décaissements sont prévisibles et se font selon un calendrier établi. Ce sont les communes rurales qui souffrent le plus des retards actuels parce que les transferts représentent en moyenne 75 pour cent de leurs budgets. Il faut un système qui assure que les montants fixés arrivent en temps voulu. Par exemple, les transferts pourraient être divisés en deux tranches d'un montant égal devant être versés respectivement en mars et en septembre. La prévisibilité des décaissements permettrait aux communes de planifier effectivement leurs dépenses et de cesser la pratique actuelle de budgétisation au gré des circonstances. En outre, il faudrait supprimer les goulots d'étranglement actuels entre le Secrétariat d'Etat à la Décentralisation et le Trésor public.

Les transferts aux communes rurales devraient être accrus pour aider à garantir que les communes rurales ont les ressources minimales leur permettant de fonctionner mieux. Les communes rurales devraient avoir au moins le même montant de crédits *par habitant* que les communes urbaines (8.800 FMG), ce qui supprimerait la séparation artificielle et régressive entre elles. L'accroissement des transferts aux communes rurales serait budgétairement neutre si les transferts aux

districts (Fivondronana) étaient définitivement supprimés. En effet, ces transferts ne se sont pas traduits par des investissements locaux d'un montant équivalent pour lesquels ils étaient destinés.

Les communes et les communautés devraient être incitées à prendre progressivement, à moyen terme, des compétences plus étendues dans la prestation des services locaux. Si le présent document recommande que la prestation locale des services dans les grands secteurs sociaux et économiques reste pour le moment entre les mains des administrations déconcentrées, il existe un fort potentiel d'habiliter les communes et les communautés à prendre progressivement la succession en matière de financement, de planification et de supervision des services locaux. A ce stade, les communes commencent déjà à coordonner les investissements publics de niveau local (les Plans communaux de développement). En outre un certain nombre de projets, tels que ceux du Fonds social, ont commencé à réaliser des investissements locaux en s'appuyant sur les communes. À mesure que ces programmes avanceront, le gouvernement et les agences devraient envisager un soutien plus systématique aux investissements réalisés par les communes.

ANNEXES

**MATRICE DES
RECOMMANDATIONS
DE POLITIQUE**

MATRICE DES RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE⁴⁰

	Réformes institutionnelles et administratives	Cadre des finances publiques	Communes
Principales recommandations	<ul style="list-style-type: none"> ■ Renforcer les communes rurales ■ Améliorer la prestation des services dans le cadre déconcentré ■ Reporter l'établissement d'un échelon intermédiaire de collectivités territoriales 		
À court terme	<ul style="list-style-type: none"> ■ Renforcer le système de contrôle et de suivi: accroître les capacités de contrôle et améliorer la coordination verticale; clarifier les compétences dans les administrations centrales quant à la décentralisation. ■ Améliorer la transparence et la responsabilisation au niveau des districts: imposer la publication des crédits budgétaires par établissement local; établir les relations hiérarchiques des services statistiques et l'harmonisation des procédures de collecte des données aux différents niveaux administratifs. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Améliorer l'efficacité et la responsabilisation dans la collecte des recettes: confirmer et appliquer l'affectation totale de chaque impôt. ■ Accélérer l'exécution du budget: permettre l'engagement global des budgets sur 6 mois et autoriser les réaffectations entre lignes du budget dans certaines limites. ■ Simplifier tout le système des transferts: limiter les transferts aux collectivités décentralisées; maintenir la responsabilité et le contrôle des systèmes de transfert au niveau central; accroître les transferts conditionnels aux communes. ■ Supprimer les éléments régressifs du système actuel de transferts: allouer les mêmes montants par tête aux communes rurales et urbaines; financer cette augmentation en réaffectant aux communes rurales les transferts aux districts. ■ Améliorer le suivi: conditionner les transferts aux communes à la production par elles, en temps voulu, d'états budgétaires exacts; utiliser les agents déconcentrés comme superviseurs et contrôleurs. 	<p>Réformes institutionnelles:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Renforcer les capacités exécutives des communes: établir une relation hiérarchique claire avec les structures infra-communales et recentrer le rôle des agents déconcentrés sur des missions de supervision et de contrôle. ■ Revoir la classification et l'organisation des communes pour mieux tenir compte de la taille de population, du potentiel économique, de l'isolement et de l'urbanisation. <p>Réformes fiscales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Renforcer les pouvoirs de collecte de recettes des communes et limiter le rôle des agents déconcentrés aux missions de contrôle. ■ Accroître le potentiel de l'impôt foncier par une démarche participative. ■ Améliorer les transferts aux communes: assurer le versement régulier et en temps et accroître les montants transférés aux communes rurales.
De moyen à long terme	<ul style="list-style-type: none"> ■ Envisager l'institution progressive d'un niveau de collectivités territoriales intermédiaires: offrir un cadre clair et transparent pour la répartition des compétences. <p>■ Décentraliser au niveau des prestataires de services (écoles et centres de santé) avec la commune assurant les services administratifs et le contrôle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Accroître la disponibilité et la fiabilité des données: créer un service de l'aide sociale dans les mairies. ■ Concevoir une formule simple de transfert intégrant une mesure des besoins et de l'effort: trouver des indicateurs et des mécanismes d'incitation adéquats. 	

40. A la conférence sur le développement local les 29 et 30 Septembre 2003, les partenaires au développement de Madagascar (Union Européenne, Coopération Française, GTZ, PACT, Coopération Suisse, PNUD, USAID et la Banque Mondiale) ont présenté une version étendue de cette matrice de recommandations au gouvernement

RÉPARTITION DES FONCTIONS MINISTÉRIELLES

RÉPARTITION DES FONCTIONS MINISTÉRIELLES				
	Santé	Éducation	Agriculture	Transports
Administrations centrales	<p>MINISAN Élaboration de la politique de la santé, Programmation des budgets; Contrôle technique et financier, Embauche et licenciement des personnel</p>	<p>MINESEB Élaboration de politique: (<i>Plan d'éducation</i>); Programmation budgétaire (au niveau des Cisco et des écoles); Contrôle technique et financier; Embauche et licenciement du personnel Formation de maîtres</p>	<p>Ministère de l'Agriculture Élaboration de politique Contrôle technique et financier; Embauche et licenciement du personnel.</p>	<p>Ministère des Travaux Publics Élaboration de politique des transports Contrôle technique Embauche et licenciement du personnel Planification et suivi de la construction et de la rénovation des Routes nationales Exécution par des contractants privés)</p>
	<p>SALAMA Achats des médicaments; Reconstitution des stocks des pharmacies des districts et des hôpitaux. (Distribution par entreprises privées)</p>			
Provinces	<p>DIRSAN Contrôle technique et financier au niveau de la province. Planification de la santé au niveau de la province. Affectation des personnels dans la province.</p>	<p>DIRESEB Contrôle technique et financier. Planification au niveau de la province. Affectation des personnels dans la province.</p>		<p>Distr. routiers provinc. Planification et suivi des routes provinciales (utilisant les Fonds Transport); Embauche et licenciement de personnel administratif local. Planification technique des tiers (services contractuels)</p>
				<p>Service provincial des achats Passation de marchés et contrôle technique des travaux routiers pour les PRDP et des tiers. Les services d'achats gèrent leur propre budget</p>
Régions			<p>Dir. rég. agriculture Suivi des services de vulgarisation agricole Formation des vulgarisateurs; Groupes de travail du développement rural régional, GTDR</p>	

			<p>Suivi du développement régional et local.; Planification des investissements régionaux Détermination et suivi des sous-projets locaux (PSDR)</p>	
District	<p>SSD Gestion du personnel dans le district; Contrôle technique et financier; Budgets de fonctionnement de santé hors salaires</p>	<p>CISCO Budgets de fonctionnement des écoles hors salaires Embauche et licenciement des enseignants "hors solde" Gestion du personnel dans le district Distribution de biens Contrôle technique des écoles</p>	<p>Antennes sous-régionales GTDR facultatives—ne correspondent pas toujours aux limites des districts Suivi du développement au niveau régional et local. Planification de l'investissement régional Identification et suivi des sous-projets locaux (PSDR)</p>	
	<p>PHARMACIES DE DISTRICT Gèrent un fonds renouvelable Distribuent les médicaments aux pharmacies locales</p>			
	<p>CHD (I/II) Gèrent les budgets de fonctionnement hors salaires</p>			
Communes	<p>CSB (I/II) Pas de budget propre hors des redevances d'utilisation</p>	<p>Z.A.P. Supervision technique Distribution de biens</p>		<p>Communes Gestion des routes locales Rénovation et entretien au moyen de recettes locales</p>
	<p>PHARMACIE LOCALE Vend des fournitures médicales contre des redevances d'utilisation (recouvrement de coûts) Demande la reconstruction à travers la pharmacie de district</p>	<p>COMMUNE Subventions conditionnelles pour l'entretien des écoles et dépenses de fonctionnement hors soldes</p>	<p>Antennes locales de GTDR (facultatives) Suivi de vulgarisation et de projet (pour la plupart temporaire, dépend des activités de projet</p>	
	<p>COMMUNE Transfert conditionnel; Dépenses de fonctionnement hors salaires sauf équipements médicaux</p>			
Communauté	<p><i>Comité de Gestion</i> <i>Suivi des pharmacies locales</i></p>	<p>ASSOCIATIONS PARENTS-ENSEIGNANTS (CRESED) Embauche et licenciement des enseignants employés au niveau local</p>		



**AFFECTATION DES PRODUITS
FISCAUX DANS LES LOIS DE
FINANCE 2000 ET 2001**

AFFECTATION DES PRODUITS FISCAUX DANS LES LOIS DE FINANCE 2000 ET 2001	
Loi de Finance 2000	Loi de Finance 2001
Budget général	Budget général
Impôt sur le revenu des capitaux (IRCM)	Impôt sur les revenus des capitaux (IRCM)
Taxe d'incorporation	Taxe d'incorporation
Taxe sur le transferts à l'étranger (TFT)	Taxe sur le transferts à l'étranger (TFT)
Impôt sur les plus-values immobilières (IPVI)	Impôt sur les plus-values immobilières (IPVI)
Impôt sur les revenus salariaux (IRSA)	Impôt sur les revenus salariaux (IRSA)
Impôt sur les revenus non salariaux (IRNS)	Impôt sur les revenus non salariaux (IRNS)
Impôt sur les bénéfices des sociétés (IBS)	Impôt sur les bénéfices des sociétés (IBS)
Taxe sur les véhicules de société (TAVS)	Taxe sur les véhicules de société (TAVS)
Droits d'enregistrement (DE)	Droits d'enregistrement (DE)
Taxe sur la publicité foncière (TPF)	Taxe sur la publicité foncière (TPF)
Taxe sur les polices d'assurance	Taxe sur les polices d'assurance
Taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) / TVA, TST	Taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) / TVA, TST
Droits d'accise (DA)	Droits d'accise (DA)
Taxe spéciale (FNPDJSL)	Special tax (FNPDJSL)
Droits de redevances	Droits de redevances Redevance fees
Droits de timbre	Droits de timbre
Taxe sur les jeux et les établissements de jeu	Taxe sur les jeux et les établissements de jeu
Droits de douane (DD)	Droits de douane (DD)
Taxe sur les importations (TI)	Taxe sur les importations (TI)
Taxe statistical tax (TSI)	Statistical tax (TSI)
Droits de timbre sur les importations	Droits de timbre sur les importations
TVA	TVA
Droits d'accise	Droits d'accise
Taxe sur les importations de produits pétroliers (TIPP)	Taxe sur les importations de produits pétroliers (TIPP)
Droits de timbre	Droit de timbre
Taxe sur les véhicules à moteur (vignette)	
Impôt synthétique (EST)	
Budget des Collectivités territoriales décentralisées	
Taxe sur les produits des jeux	Budget des Provinces Autonomes
Taxe sur transaction tax (TST)	Taxe professionnelle (TP)
Budget des AP	Centimes additionnels (30% du principal de PT)*
Taxe professionnelle (TP)	Business license tax
Droits sur les licences d'activité	Impot synthétique (EST)
Centimes additionnels (15% du principal de la TP)	Taxe sur les véhicules à moteur (vignette)
Licences pour la vente des boissons alcoolisées (20% du total)	Transaction tax (TST)
Redevance annuelle sur les téléviseurs	Taxe sur les produits des jeux
Budget des Communes	Licences pour la vente des boissons alcoolisées
Impôt foncier sur les terrains (IFT)	Redevance annuelle sur les téléviseurs
Impôt foncier sur les propriétés bâties (IFPB)	Budget des Communes
Taxe additionnelle sur le foncier bâti (IFPB-TAFB)	Impôt foncier sur les terrains (IFT)
Taxe additionnelle sur les droits d'enregistrement (2% du principal)	Impôt foncier sur la propriété bâtie (IFPB)
Centimes additionnels (15% du principal de PT)	Taxe additionnelle sur le foncier bâti (IFPB-TAFB)
Licences pour la vente de boissons alcoolisées (80% de total)	Taxe additionnelle sur les droits d'enregistrement (2% du principal)???
Taxe annuelle sur les machines à sous	Taxe annuelle sur les machines à sous

DÉCONCENTRATION DES DÉPENSES

TABLEAU D1: NIVEAU DE DÉCONCENTRATION PAR MINISTÈRE, DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

	Centre	Provinces	Régions	Districts	Autres
M. de l'Éducation	31,14%	55,93%	0,03%	12,90%	
M. de la Santé	45,83%	39,66%	0,34%	14,16%	
Pêches	73,34%	19,63%	7,03%		
Affaires étrangères	78,63%				21,37% (ambassades, consulats)
Justice	83,90%	12,62%	2,50%		0,97% (Présid. Tribunaux 1,2)
Tourisme	83,95%	11,49%	4,56%		
Formation technique	85,49%	14,51%			
M. Agriculture	87,95%	4,77%	2,96%		4,32% (C.d'appui formation, EASTA)
Eaux et forêts	88,00%	8,64%			3,36%
Population	88,57%	6,20%	5,23%		
Forces armées	88,92%	9,62%	1,46%		
Énergie, mines	88,97%	7,47%	3,56%		
Jeunesse	90,23%	9,77%			
Élevage	90,51%	6,81%	2,67%		
Transport, météo	91,34%		6,77%		1,88% (non spécifié)
SE Gendarmerie	91,96%		1,14%		6,89% (Groupement gendarmerie)
Budget dev. PA	93,27%	6,00%	0,72%		
Fonction publique	93,36%	1,92%	0,11%		4,61% (non spécifié)
Industrie Artisanat	93,48%	5,42%	1,10%		
Travaux publics	94,92%	5,08%			

(continued)

TABLE DI: (CONTINUED)

	Centre	Provinces	Régions	Distriets	Autres
Commerce	95,26%	2,59%	2,15%		
M. Intérieur	95,50%	0,39%		4,11%	
Aménagement V.	96,22%		1,89%		1,89% (SRD, SRPTF)
Information	96,63%	3,37%			
SE Secteur public.	96,69%		3,31%		
Environnement	98,09%	1,91%			
Recherche	98,58%	1,42%			
Présidence	99,20%	0,67%	0,13%		
Finances EC.	99,76%	0,07%	0,03%		0,14% (Trésorerie principale)
Secteur privé	99,92%	0,08%			
PRIMATURE	100%				
Postes	100%				
HCC	100%				
Enseignement sup.	100%				
A.N.	100%				
Total	84,47%	10,65%	0,41%	4,46%	

Les ministères sont classés en fonction de la part de leurs dépenses décidées au centre, dans l'ordre décroissant. Le niveau inférieur, la région, dépend des ministères et ne correspond pas nécessairement au découpage géographique: par exemple, pour les *Affaires étrangères*, il identifie les ambassades et les consulats à l'étranger, pour le Ministère des Finances il identifie les *Trésoreries principales*, etc.

Les transferts aux administrations déconcentrées sont enregistrées ici comme dépenses courantes du niveau central.

GRAPHE DI: DÉPENSES TOTALES EN EDUCATION, PAR MINISTÈRE

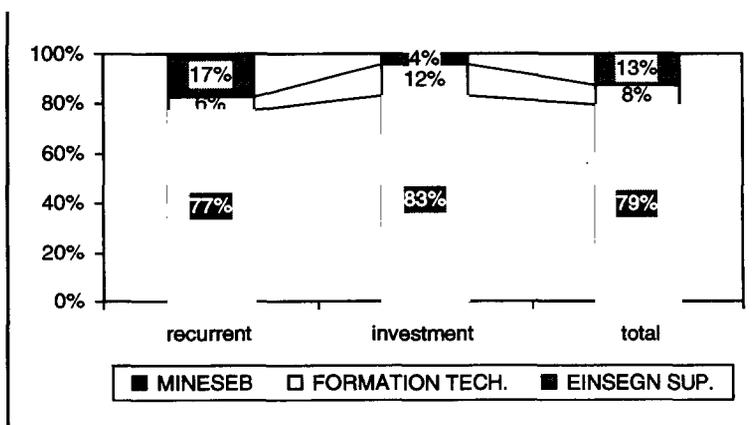


TABLEAU D2: DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR NIVEAU ADMINISTRATIF: ÉDUCATION

	Total	Traitements	Autres dépenses	Ventilation des autres dépenses			
				Achats de biens	Achats de services	Charges fixes	Transferts/subventions
Centre	129.159.000 31,14%	101.701.700 31,02%	27.457.300 31,57%	7.322.816 23,67%	12.650.838 28,11%	1.067.590 37,35%	6.416.042 78,52%
Provinces	232.000.000 55,93%	224.649.300 68,53%	7.350.700 8,45%	1.559.160 5,04%	3.959.260 8,80%	580.180 20,30%	1.252.180 15,32%
Régions	118.875 0,03%	0	118.875 0,14%	44.288 0,14%	61.505 0,14%	13.082 0,46%	
ENI (1.871.550 0,45%	120.000 0,04%	1.751.550 2,01%	677.650 2,19%	397.990 0,88%	173.100 6,06%	502.810 6,15%
<u>Niv. district:</u>							
CISCO	30.959.828 7,46%	1.259.440 0,38%	29.700.388 34,15%	7.930.893 25,63%	21.328.313 47,39%	441.182 15,43%	
EPP	16.113.747 3,88%	0	16.113.747 18,53%	11.692.807 37,79%	4.289.614 9,53%	131.326 4,59%	
Lycées	1.589.760 0,38%	77.030 0,02%	1.512.730 1,74%	646.223 2,09%	631.250 1,40%	235.257 8,23%	
CEG	2.975.040 0,72%	2.000 0,00%	2.973.040 3,42%	1.067.142 3,45%	1.689.065 3,75%	216.833 7,59%	
Total	414.787.800 100%	327.809.400 100%	86.978.400 100%	30.940.979 100%	45.007.835 100%	2.858.550 100%	8.171.032 100%

Montants en milliers de FMG. Le pourcentage est calculé par rapport au total de la colonne.

La majorité (60 pour cent) des transferts/subventions sont des transferts au secteur privé, le reste est constitué de bourses (pour l'ENI: École nationale d'Informatique) et de transferts à des organismes publics.

Source: Tableau de Bord 2000.

TABLEAU D3: DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT PAR NIVEAU ADMINISTRATIF: SANTÉ

	Total fonction- nement	Salaires	Autres	Ventilation des autres dépenses			
				Achats de biens	Achats de services	Charges fixes	Transferts/ subventions
Centre	101.779.900	43.437.864	58.342.036	44.111.766	9.791.934	2.407.098	2.031.216
	45,83%	35,79%	57,94%	74,70%	30,75%	32,56%	84,42%
Provinces	88.064.940	76.408.072	11.656.868	4.599.649	5.151.174	1.531.145	374.900
	39,66%	62,96%	11,58%	7,79%	16,17%	20,71%	15,58%
Régions	761.994	17.843	744.151	302.007	344.244	97.900	
	0,34%	0,01%	0,74%	0,51%	1,08%	1,32%	
Soins primaires:							
District de Santé (SSD)	20.719.860	904.603	19.815.257	5.241.261	13.221.612	1.352.384	
	9,33%	0,75%	19,68%	8,88%	41,51%	18,30%	
C. hospit. district (CHD)	5.499.760	407.233	5.092.527	2.666.138	1.617.235	809.154	
	2,48%	0,34%	5,06%	4,51%	5,08%	10,95%	
Soins secondary:							
C. hosp. Région.	4.057	135.300	3.921.708	1.574.300	1.386.721	960.687	
	1,83%	0,11%	3,89%	2,67%	4,35%	13%	
Hôpitaux spécialis.	1.177.069	48.473	1.128.596	559.869	335.163	233.564	
	0,53%	0,04%	1,12%	0,95%	1,05%	3,16%	
Total	222.060.500	121.359.400	100.701.100	59.054.990	31.848.083	7.391.932	2.406.116
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Montants en milliers de FMG. La grande majorité (86 pour cent) des transferts / subventions sont des transferts au secteur privé.

Source: Tableau de Bord 2000.

MÉTHODOLOGIE D'ÉTABLISSEMENT DU DÉFICIT FINANCIER LOCAL⁴¹

La démarche

L'analyse du déficit de financement local permet une rapide estimation des besoins de service et des financements disponibles au niveau local. Elle rapproche les estimations des besoins de financement locaux des flux de ressources disponibles aux établissements, une année donnée. Cet instrument n'est pas conçu pour mesurer le degré de déperditions dans les flux de ressource, qui sera analysés par des études distinctes de suivi des dépenses des secteurs de la santé et de l'enseignement. La méthode comporte trois étapes:

- (i) *Estimation des besoins insatisfaits en services de base locaux, définie comme la différence entre des références prédéfinies de niveau de services et les capacités locales existantes de service;*
- (ii) *Détermination des ressources financières disponibles pour assurer la prestation locale des services, regroupant les financements des collectivités locales, des prestataires centralisés et déconcentrés, des donateurs, des ONG et des communautés.*
- (iii) Estimation du déficit de *financement* par la soustraction des flux du financement disponible des besoins estimés.

ENCADRÉ E1: CALCUL DU DÉFICIT LOCAL DE FINANCEMENT

Besoins des services, par rapport au stock existant de services	=	Flux existant pour le financement des services	=	Déficit de financement
-----------------------------------------------------------------------	---	------------------------------------------------------	---	---------------------------

À Madagascar, les secteurs de la santé, de l'enseignement et de l'eau ont été étudiés en raison de la signification de leur part dans le financement des communes, de leur faible degré d'externalités

41. Fengler et Wietzke (2003).

au-delà des limites communales et de leur importance en tant que priorités du DSRP. Comme l'étude du déficit de financement local nécessite de lourds travaux de terrain empiriques, elle n'est habituellement appliquée qu'à un échantillon restreint. La présente analyse s'est basée sur un échantillon national de 15 communes, réparties de manière égale dans les six provinces et les diverses zones géographiques, mais, de manière différente, en matière de tailles et de caractéristiques socioéconomiques. Des questionnaires sur les données budgétaires, sur les infrastructures de service existantes et sur les capacités administratives ont été soumis aux communes et à des représentants des communautés ainsi qu'au personnel des services et des projets au niveau local, au niveau du district et au niveau central.

Les avantages de l'analyse de déficit financier local

Cette analyse demande un important travail empirique de terrain et ne peut donc être appliquée qu'à un échantillon limité. Mais, à travers sa forte concentration sur la recherche locale, elle fournit d'importantes informations complémentaires pour d'autres outils de recherche s'intéressant à la prestation des services à des niveaux plus agrégés. De manière spécifique, elle peut être appliquée entre secteurs et couvrir toutes les sources de financement pertinentes à partir des financements centraux et déconcentrés aux financements de contrepartie locale par les communes et les communautés.

- Elle ajoute une perspective plus orientée vers la demande aux revues des dépenses publiques et aux enquêtes de suivi, plus orientées vers l'offre.
 - Elle offre une moisson de données empiriques importantes sur les financements des services locaux dans des pays qui ne disposent guère de données à un niveau assez fin sur les dépenses au niveau central.
- Elle produit des informations intéressantes dans un contexte de décentralisation notamment sur les politiques souhaitables quant aux mécanismes de transfert budgétaire, à la planification des dépenses et des investissements et aux instruments pour la prestation locale des services.

Estimation des besoins locaux de services

Les besoins locaux sont estimés en se basant sur la différence entre un niveau prédéfini de services locaux et le niveau de service existant, en termes de niveau d'infrastructure, de personnel et d'équipements. Cette démarche pose des problèmes méthodologiques car les besoins estimés dépendent directement de la façon dont les niveaux de référence sont définis. Dans la présente étude, les besoins estimés sont basés sur des *normes de service* et des *populations cibles*. Les normes d'accès définies reflètent la quantité et la capacité des établissements locaux de service ainsi que la gamme des services assurés. Les normes techniques ont été fournies par les ministères d'exécution concernées ou par les principes directeurs techniques de projets de donateurs et d'organisations internationales (voir Tableau E1). Les besoins ont été définis pour les groupes de population qui ont accès aux services locaux élémentaires. On a exclu les populations locales n'ayant pas encore accès et tout groupe spécialement ciblé en raison de l'absence de données fiables sur la démographie et les ménages. Les besoins en eau ont été agrégés au niveau des villages.

Les besoins locaux ont été estimés en se basant sur la différence entre une référence hypothétique de prestation de services locaux et les capacités existantes de service, telles que mesurées par les niveaux d'infrastructures, de personnel et d'équipements. Cette estimation a été construite autour des normes techniques pour la couverture de l'infrastructure physique, de l'équipement et du personnel qui ont été fournies par le ministère d'exécution concerné ou des projets de donateurs (voir Encadré E2 pour les approches alternatives d'estimation des besoins de service). Dans le secteur de l'enseignement ces normes ont été appliquées au nombre d'enfants qui sont déjà scolarisés

TABLEAU E1: NORMES DE SERVICE⁴²

	Éducation	Santé	Eau
Infrastructure	1 salle pour 50 élèves 1 cuisine par école	12 pièces + douche et W.C. par poste de soins	1 point d'eau par village
Équipement	18 tables par classe 1 tableau 1 manuel par élève et par matière équipement administratif	12 lits et tables 14 chaises et repose-pieds 5 bureaux et placards 1 brancard 5 suspenseurs Kits médicaux pour diagnostic, aide d'urgence, petite chirurgie, injection, diagnostic pré et post natal, accouchement	spécifications techniques: Débit: 0,7 m ³ /h Diamètre forage: 33 cm Diamètre puits: >33 cm Profondeur forage: 50 à 60 m Profondeur du puits: 15 m Temps max. pour puiser l'eau: 15 minutes
Personnel	1 maître/50 élèves	1 médecin 1 sage-femme 2 infirmières 1 assistant de santé 1 gardien	

ENCADRÉ E2: DÉTERMINATION DES BESOINS LOCAUX

Selon les objectifs de la politique, diverses estimations des besoins peuvent être appliquées, on peut utiliser d'autres mesures des besoins:

- **Besoins relatifs:** Cette méthode tente de déterminer les variations régionales de l'offre de service par rapport à la moyenne nationale. Cette estimation est utile pour concevoir des subventions d'égalisation budgétaire et autres mécanismes de transfert, mais elle renseigne peu sur les besoins locaux effectifs.
- **Besoins absolus:** Cette méthode mesure les besoins absolus de service, sur la base de normes de service pré-définies ou d'objectifs de politique (c'est-à-dire perspectives de lutte contre la pauvreté et de politique sociale). Elle est utile pour réorienter les priorités de politique et des affectations de dépenses, comme dans les stratégies PPTE ou DSRP. Les indicateurs des référence suivants peuvent être utilisés pour mesurer les besoins absolus:
 - **Indicateurs d'accès de bases** tels que les Évaluations des besoin fondamentaux ou indicateurs basés sur les normes axés sur la distance à l'infrastructure la plus proche, la capacité ou l'éventail de services fournis.
 - **Les indicateurs qualitatifs et basés sur le résultat**, tels que les taux de redoublement de classes et l'abandon scolaire, les données sur la nutrition et les modèles épidémiologiques, ou les enquêtes auprès d'usagers et les évaluations sociales qui déterminent des besoins de service spécifique de populations locales.
- **Couverture:** les estimations de besoins peuvent varier considérablement, selon la taille de la population visée considérée comme ayant droit à un certain service. La couverture du service peut être (i) approfondie pour inclure la totalité de la population locale (ii) approfondie pour améliorer les services pour des populations ayant déjà accès au service, ou (iii) ciblée sur des groupes bénéficiaires spécifiques, tels que les foyers vulnérables.

42. Les normes dans le secteur de l'éducation réfèrent aux besoins minimum estimés. Dans le secteur de la santé, toutes les normes réfèrent au Centres de soins ruraux. Les normes pour les postes de santé plus petits peuvent varier.

au niveau du primaire.⁴³ Dans les secteurs de la santé et de l'eau on a utilisé les normes pour calculer les coûts d'un centre de santé fonctionnel au niveau communal et d'un système collectif d'eau potable au niveau villageois (à l'exclusion des raccordements individuel des logements).

Analyse des ressources disponibles

Toutes les ressources de la commune venant de l'administration centrale, de prestataires de service intermédiaire et de sources locales devraient être étudiées. À Madagascar, l'essentiel des travaux de terrain a été consacré à étudier les données provenant des services déconcentrés ou des alternatives de prestataires locaux de service. Quatre sources de financement local ont été étudiées: (i) les budgets des communes; (ii) les prestataires de services centraux et déconcentrés; (iii) les contributions privées des bénéficiaires et de groupes communautaires; (iv) les projets, les investissements et les autres contributions de donateurs et d'ONG.

Dans l'étude de cas, les dépenses salariales fixes ont été exclues des ressources disponibles comme contribuant déjà au niveau de prestation de services existant. Dans le cas des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement non salariales, on a supposé qu'elles représentaient des crédits fongibles pouvant être utilisés pour répondre aux besoins de service non satisfaits.

Calcul du déficit de financement

Le déficit de financement local compare les besoins de financement pour répondre aux besoins de services locaux non satisfaits au flux disponible de financement des services. Il est calculé par soustraction des ressources disponibles pour financer les services des besoins de service estimés. Dans cette étude, on a exclu les dépenses salariales fixes puisqu'elles contribuent déjà au niveau de prestation de services existant. Dans le cas des dépenses d'investissement et des dépenses courantes non salariales on a supposé qu'elle représentaient d crédits fongibles pouvant être utilisés pour répondre aux besoins de service insatisfaits.

43. Un calcul du total de la population d'âge scolaire aurait été souhaitable mais n'a pu être effectué en raison du manque d'informations démographiques fiables.

REPRÉSENTATIVITÉ DE L'ÉCHANTILLON DES 232 COMMUNES

Pour rendre compte des limitations, on a utilisé un second ensemble de données basé sur un recensement des communes dans l'ensemble du pays, qui a été réalisé en 2001 par l'Institut de la Recherche agricole (FOFIFA) et la *Cornell University*. Le recensement des communes donne une petite section des données concernant les dépenses et recettes agrégées des communes que l'on peut utiliser pour vérifier la représentativité de l'échantillon du ministère du Budget. En outre, l'enquête contient un large éventail d'indicateurs des caractéristiques socio-économiques, des dotations en infrastructures et de l'accessibilité des communes.

Représentativité de l'échantillon

Nous avons estimé la représentativité de l'échantillon en deux étapes. D'abord, nous avons utilisé les chiffres de budget total du recensement des communes pour vérifier s'il y avait des différences importantes de montant en valeur absolue pour les communes figurant à la fois dans le recensement et dans les dossiers des services centraux. Ensuite, nous avons cherché si la probabilité de rendre compte de son budget était systématiquement liée à des caractéristiques structurelles des communes, telles que population et degré d'isolation de la commune.

En utilisant les données du Recensement des communes, en moyenne, nous n'avons pas trouvé de différence significative dans le *volume* du budget des communes qui avaient communiqué leur budget au ministère

TABLEAU F1: CHEVAUCHEMENTS ENTRE LES DEUX ÉCHANTILLONS

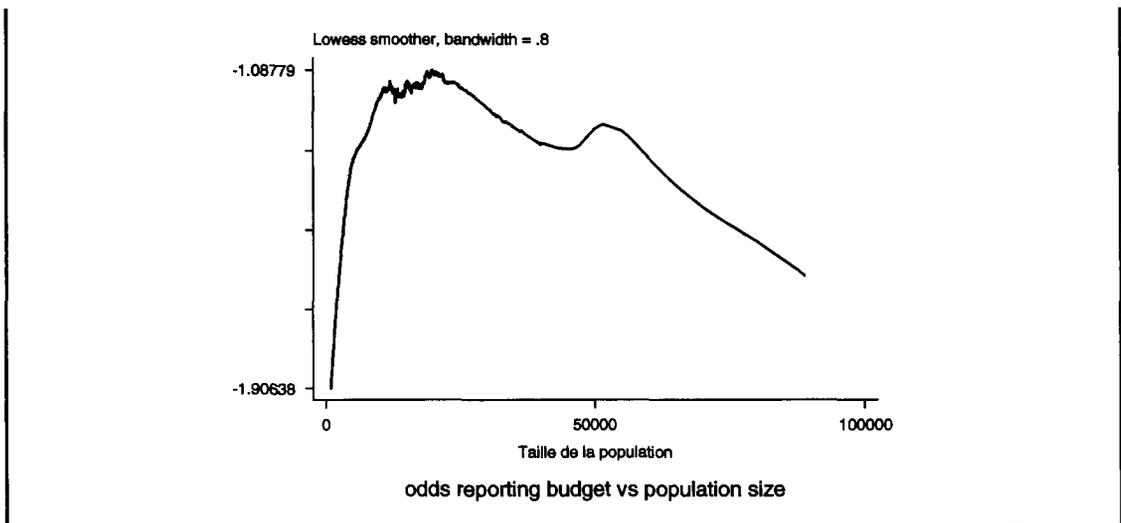
		Par rapport au ministère		
		Non	Oui	
Par rapport au recensement des communes	Non	105	18	123
		7,6%	1,3%	8,9%
	Oui	959	303	1262
		69,2%	21,9%	91,1%
		1064	321	1385
		76,8%	23,2%	100%

TABEAU F2: CHEVAUCHEMENT ENTRE LES BUDGETS RAPPORTÉS ET CEUX DU RECENSEMENT DES COMMUNES

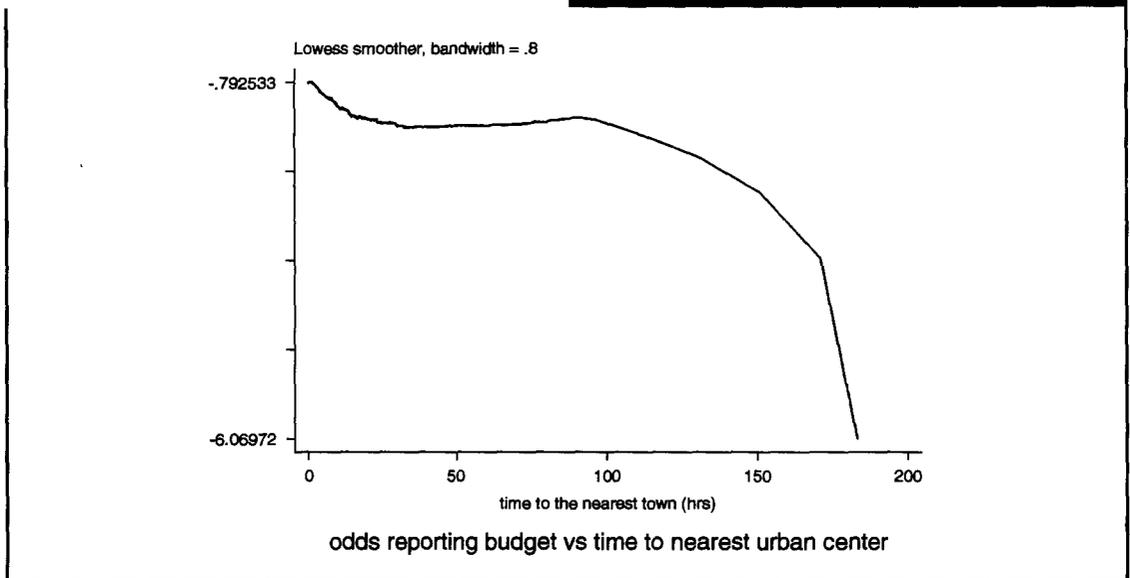
	Communes ...					
	Totalité du recensement	... du Recensement			... du ministère du Budget	
		N'ont pas transmis leur budget	Ont pas transmis leur budget	Différence (p valeur)	Transmission du budget	Différence (p valeur)
Total recettes	96.192,8 (232.400)	98.076,7 (262.300)	90.205,5 (84.261)	0,60 n.s.	86.410,9 (60.502)	0,52 n.s.
Part transferts dans total recettes	0,71 (0,48)	0,72 (0,53)	0,68 (0,24)	0,31 n.s.	0,76 (0,16)	0,00**
Total dépenses	81.310,8 (150.200)	83.260,2 (168.100)	75.122,6 (66.230)	0,41 n.s.	74.272,6 (47.099)	0,85 n.s.
Dépenses d'investissement	19.876,2 (37.677)	20.245,1 (36.765)	18.689,5 (40.524)	0,55 n.s.	12.183,4 (15.897)	0,02**
Dépenses courantes	63.838,7 (132.600)	65.643,8 (150.600)	58.126,5 (38.262)	0,38 n.s.	66.620,5 (40.436)	0,07*
Population	15026,4 (850,9)	15454,7 (1096,7)	13609,3 (519,9)	0,36		
Éloignement du centre urbain (en h.)	19,00 (0,62)	20,05 (0,73)	15,52 (1,15)	0,00**		

Note: Sommes en milliers de FMG. Écart-type entre parenthèses. (n.s.: statistiquement non significatif à un niveau de confiance de 5 %).

GRAPHIQUE F1: PROBABILITE, EN FONCTION DE LA DISTANCE AU CENTRE URBAIN LE PLUS PROCHE, QUE LE BUDGET COMMUNAL AIT ÉTÉ COMMUNIQUÉ AU MINISTÈRE CENTRAL



GRAPHIQUE F2: PROBABILITE, EN FONCTION DE LA TAILLE DES POPULATIONS COMMUNALES, QUE LE BUDGET COMMUNAL AIT ÉTÉ COMMUNIQUÉ AU MINISTÈRE CENTRAL



et celles qui ne l'avaient pas fait. Les communes qui l'ont fait sont, en moyenne plus petites, même si la différence n'est pas importante. Le tableau F2 montre que notre échantillon n'est pas biaisé en faveur des communes ayant des budgets plus importants. Mais, si le comportement en la matière n'est pas lié à la taille du budget, il semble être lié à des contraintes structurelles. Les communes plus éloignées et moins accessibles⁴⁴ sont moins susceptibles de faire le rapport relatif à leur budget au ministère. En outre, ni les plus petites ni les plus grosses (en termes de taille de population) ne sont portées à transmettre leur budget au centre.⁴⁵ Cela nous conduit à conclure que l'échantillon de 321 communes est plus représentatif des communes rurales moins isolées et de taille moyenne.⁴⁶

44. En particulier, on a trouvé que les communes plus éloignées des villes centre ou qui n'ont pas de relation par taxi brousse, ont moins de chances de rendre compte de l'exécution de leur budget.

45. Le fait que la probabilité de rendre compte du budget décroisse avec la taille de la population indique qu'il y a peu de communes urbaines dans notre échantillon. Notre discussion du cas des communes urbaines doit donc se limiter à l'analyse des données budgétaires agrégées.

46. Un futur travail vérifiera comment cette sélectivité affecte les principales corrélations que nous constatons entre la composition des recettes et des dépenses et les caractéristiques socioéconomiques des communes.



ORGANIGRAMME D'UNE COMMUNE

ORGANIGRAMME D'UNE COMMUNE

PROVINCE : *TOAMASINA*
 DISTRICT : *Brickaville*
 COMMUNE : *Andovoranto*
 (2nde Catégorie)

CONSEIL COMMUNAL
 1 Président
 1 Vice-président
 2 Rapporteurs
 10 Membres } 14

BUREAU EXÉCUTIF
 1 Maire
 1 Adjoint

FINANCES
 1 Secrétaire-trésorier

ÉTAT CIVIL
 1 Secrétaire état civil

ADMINISTRATION GÉNÉRALE
 1 Gardien

- 14 Conseillers communaux
- 5 membres du personnel, dont:
 - 1 Maire
 - 1 Adjoint
 - 1 Secrétaire - trésorier
 - 1 Secrétaire état-Civil
 - 1 Gardien
- 1 Dispensateur et 1 Gardien CSB.

Superficie : 325 km²
 Population : 11.291 habitants
 Densité : 35 hab./km²

AFFECTATIONS DES RECETTES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES

TABLEAU H1: AFFECTATION DES IMPÔTS

NATURE	Lois	Taux de l'impôt	Affectation	Mécanisme de recouvrement
1. Impôt foncier sur les Terrains (IFT)	Art. 10.02.01 to 10.02.10	Déterminé par le conseil municipal	100% Commune	Trésor public
2. Impôt fonciers sur la propriété bâtie (IFPB)	Art. 10.03.01 to 10.03.14	Déterminé par le conseil municipal	100% Commune	Trésor public
3. Taxe annexe sur le foncier bâti (TAFB)	Art. 10.04.01 to 10.04.07	Déterminé par le conseil municipal	100% Commune	Trésor public
6. Centimes additionnels à la Taxe Professionnelle (C.A.T.P)	Art. 01.06.40 de CGI 1999	15% du principal	15% Région 15% Commune	Trésor public
7. Taxe additionnelle à l'enregistrement des actes et mutations des biens	Art. 10.05.01 to 10.05.03	2% du principal	100% Commune	Perception
8. Taxes sur les licences pour la vente de boissons alcooliques	Art. 03.02.11 03.02.14 03.02.22 03.02.26 du CGI 1999 Art. 10.06.12 to 10.06.91	Variable, selon les licences et la population (5.000/2.000 FMG par licence de 12 heures)	100% Commune	DAA
9. Taxe sur les machines à sous	Art. 03.03.12 du CGI 1999	2.000.000 FMG pour les machines à sous 500.000 FMG pour autres	100% Commune	DAA
10. Taxe sur le jeu	Art. 03.02.12 Art. 10.07.01 à 10.07.07	Cf. Art. 03.02.12 du CGI	Déterminée par le ministère du Budget	Perception
11. Taxe unique sur les transactions (TST)	Art. 06.02.01 ff	5% de la valeur de la transaction	Déterminée par le ministère du Budget	Perception
13. Redevance pour le ramassage et le traitement des ordures ménagères, ROM)	Art. 01.09.05 du CGI 1999	Déterminé par le conseil municipal	100% Commune	
14. Diverses taxes minières	Loi n° 95-016 (Code minier)			

TABLEAU H2: DROITS ADMINISTRATIFS

Droit	Perception
Droit d'enregistrement des bestiaux	Déconcentré
Droit sur les passeports	Commune
Droit de licence d'abattage	Commune
Taxe sur les pêches	Déconcentré
Droit de régularisation des passeports	Commune
Permis d'exhumation	Commune
Permis de construire / Frais de constitution des dossiers domaniaux	Commune
Prestation de services et autres	Déconcentré
Arbitrage et résolution des conflits	Commune
Droits de tirage	Commune
Plainte	Commune
Droit de métayage	Commune
Pénalité pour retard du paiement des impôts (10%)	Commune
Amendes / confiscation	Commune
Exécution de graphiques (chartres)	Commune
Droit pour le secrétaire d'état civil	Commune

TABLEAU H3: REDEVANCES D'UTILISATION

Redevance	Perception
Taxe de désinsectisation	Commune
Impôts pour le ramassage des ordures et ne nettoyage des rues	Commune
Droits de collecte (mines, ressources naturelles)	Fokontany
Droit sur les moulins à riz	Commune
Taxe de mouillage	Commune
Location des logements / infrastructures communaux	Commune
Arriérés sur la location des logements / infrastructures communaux	Commune
Location d'objets mobiliers et matériels	Commune
Location de logements / infrastructures communaux	Commune
Droits de voirie	Commune
Droits de marché	Commune
Concession de place au cimetière	Commune
Droits routiers	Commune
Taxe de campement	Commune
Droits d'usage des toilettes publiques	Commune
Droits sur la mise en fourrière	Commune
Droits de parking	Commune
Droits sur les pirogues	Commune
Droits de pâture	Commune
Produits des péages, mesurage, jaugeage	Commune
Impôts pour le tout-à-l'égout	Commune
Droits de bibliothèque	Commune
Retenue d'hôpital	Commune
Cotisation au fonctionnement de l'hôpital	Commune



TERMINOLOGIE ADMINISTRATIVE FRANÇAISE ET MALGACHE

Canton: subdivision administrative regroupant plusieurs communes pendant la période coloniale

Circonscription Financière (CF): Unité administrative d'organisation financière

Centre sanitaire de base (CSB): Centre de soins de santé au niveau communal

Commission centrale des marchés (CCM): Commission des marchés publics

Contrôle des dépenses engagées (CDE): Organisme chargé du contrôle a priori des dépenses dans les ministères d'exécution et les administrations publiques

Délégué administratif d'Arrondissement (DAA): représentant de l'Etat au niveau de la commune ou du quartier (dans les communes urbaines).

Délégué général du Gouvernement (DGG): représentant de l'Etat au niveau de la Province (pas encore en place)

Département: Subdivision administrative de l'Etat dirigée par un sous-préfet.

Député: Membre de l'Assemblée nationale (chambre basse du Parlement).

Faritany: Ancienne unité administrative équivalant à province.

Firaisana: Ancienne unité administrative équivalant à commune.

Fivondrona: équivalent de département

Fokonolona: Unité traditionnelle de la communauté malgache

Fokontany: subdivision administrative semi-officielle au niveau du village ou du quartier

Gestionnaire: Fonctionnaire ou représentant élu chargé de gérer les fonds publics

Inspecteur Général de l'Etat (IGE): Organe d'audit central-Inspection administrative

Ordonnateur: Haut fonctionnaire qui ordonne l'engagement et le paiement de fonds publics. Plan Communal de Développement (PCD)

Préfecture: Sub-division administrative déconcentrée (équivalent à peu près au niveau région).

Préfet: Représentant de l'Etat (de tous les ministres individuellement et collectivement) au niveau régional. Il est nommé par décret présidentiel et est rattaché au Ministère de l'Intérieur. Il a la responsabilité des questions de sécurité.

Président de la délégation spéciale (PDS): Représentant de l'Etat chargé de gérer les provinces

Secrétaire d'Etat Civil: agent communal chargé de garder les registres de l'état civil

Sous-préfecture: sub-division administrative déconcentrée, équivalant au département

Sous-préfet: Représentant déconcentré de l'Etat, à la tête d'une sous-préfecture

Tutelle: Autorité de contrôle (déléguée au Préfet dans chaque Département).

Zone administrative pédagogique: subdivision administrative du Ministère de l'Education correspondant à peu près à la commune

BIBLIOGRAPHIE

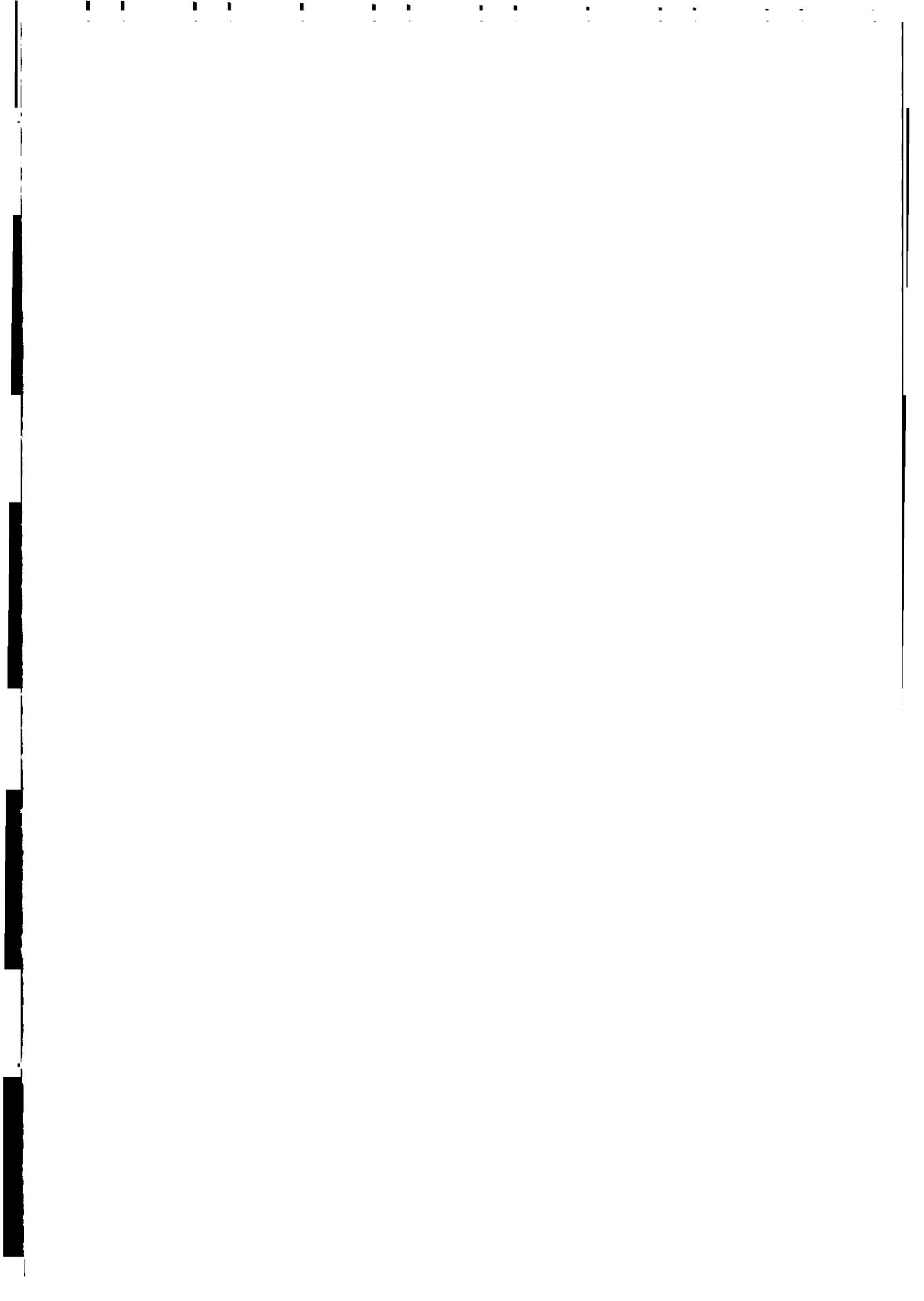
- African Development Bank. 2001. *Gestion des Finances Publiques dans un Cadre Décentralisé. Contribution à l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de Réduction de la pauvreté.* Abidjan.
- Akin, John, Paul Hutchinson, and Koleman Strumpf. 2001. "Decentralization and Government Provision of Public Goods: The Public Health Sector in Uganda." Draft, Measure Evaluation, Chapel Hill [<http://www.cpc.unc.edu/measure/publications/workingpapers/wp0135.pdf>].
- Bahl, Roy. 1994. "Revenues and Revenue Assignment: Intergovernmental Fiscal relations in the Russian Federation." In Christine Wallich, ed., *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism.* Washington, D.C.: World Bank.
- . 1999. "Implementation Rules for Fiscal Decentralization." International Studies Program, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- . 2002. "The Quest for Local Revenues: Income & Property Taxes." Presentation at an ASEM workshop in Bali, January 10–11 [http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/documents/ASEM/presentations/bahl_income.pdf].
- Bardhan, Pranab. 2002. "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* (Fall).
- Bardhan, P. and D. Mookherjee. 2000. "Relative Capture of Governance at Local and National Levels." *American Economic Review* 90(2).
- Barrientos, Jorge C. 1999. Coordinating Poverty Alleviation Programs with Regional and Local Governments: The Experience of the Chilean Social Fund (FOSIS), Social Protection Discussion Paper No. 9933.
- Bird, Richard. 2000. "Intergovernmental Fiscal Relations in Latin America: Policy Design and Policy Outcomes." Sustainable Development Department Technical Papers Series, Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Social Development Division, Washington D.C.
- Brown, Mervyn. 1995. *A History of Madagascar.* Markus Wiener Publishers, Princeton.

- Brunet, Françoise and Boris Dechen Sehen. 2003. "Étude sur les Systèmes de Transfert en Faveur des Pauvres." Secrétariat Technique de l'Ajustement, PAIGEP.
- Brosio, Giorgio. 2000. *Decentralization in Africa*. International Monetary Fund.
- Burki, Javed and Guillermo E. Perry. 1999. "Accountability of the Public Sector." World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C.: World Bank.
- Burki, Javed, Guillermo Perry, and William Dillinger. 1999. "Beyond the Center—Decentralizing the State." World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington D.C.: World Bank.
- Collins, Paul. 2003. "Editorial." *Public Administration and Development*. London: Wiley InterScience.
- Crook, Richard C. 2003. "Decentralization and Poverty Reduction in Africa: the Politics of Local-Central Relations." *Public Administration and Development*. Brighton: Wiley InterScience.
- Fengler, Wolfgang and Frank-Borge Wietzke. 2003. "Estimating financing needs for local services in Madagascar." PREM-Note 81. Washington D.C.: World Bank.
- FENU / UNDCF. 2003. *Projet de Développement Régional d'Ambato-Boeny (PDRAP). Acquis et Leçons de l'expérience d'appui Au Développement Local*.
- Frank, Jonas. 2002. "Decentralization to the Regional Level in Latin America, Cases of Venezuela, Colombia, Ecuador, Peru, Bolivia and Chile, With References to Spain and France." Draft for Presentation, Washington D.C.: World Bank.
- Fuhr, Harald. 1999. "Institutional Change and New Incentive Structures for Development: Can Decentralization and Better Local Governance Help?"
- Gazetim-Panjakan'ny Repoblikan'I Madagasikara. 2002. *Journal Officiel de la République de Madagascar*. Madagascar.
- Government of Madagascar. 2001. *Etude en Vue de l'Amélioration du Fonctionnement et du Renforcement des Capacités des Groupes de Travail de Développement Régional*, GTDR, Antananarivo.
- Helmsing, A. H. J. 2003. "Local Economic Development: New Generations of Actors, Policies and Instruments for Africa." *Public Administration and Development*. The Hague: Wiley InterScience.
- International Monetary Fund (IMF). 2003. *Recent Economic Developments*. January.
- INSTAT / MADIO. 2003. "Rapport des Résultats: Les Indicateurs de Réalisation du PAS." Antananarivo.
- Kahkonen, Satu. 2001. "Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?" PREM note 55, Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington D.C.: World Bank.
- King, Elisabeth M. and Berk Özler. 1998. "What's Decentralization Got To Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform." Development Research Group. Washington D.C.: World Bank.
- Knack, Stephen and Nick Manning. 2000. "Toward more Operationally Relevant Indicators of Governance." PREM note 49, Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington D.C.: World Bank.
- Lienert, Ian and Marc Paoletti. 2001. "Madagascar: Exécution Budgétaire—Le Tableau de Bord." Fiscal Affairs Department. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Litvack, Jennie and Jessica Seddon. 1999. "Decentralization Briefing Notes." WBI Working Papers, Washington D.C.: The World Bank Institute.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad, and Richard Bird. 1998. "Rethinking Decentralization in Developing Countries." Sector Studies Series, Poverty Reduction and Economic Management. Washington D.C.: World Bank.
- Manor, James. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralization*. Directions in Development. Washington D.C.: World Bank.
- Miara Mita. 2002. "Étude sur les besoins financiers des Communes à Madagascar."

DÉCENTRALISATION À MADAGASCAR 103

- Mistiaen, J., B. Özler, T. Razafimanantena, and J. Razafindravonona. 2002. "Putting Welfare on the Map in Madagascar." Africa Region Working Paper Series, No.34. Washington D.C.: World Bank.
- Ndegwa, Stephen N. 2002. "Decentralization in Africa: A Stocktaking Survey." Africa Region Working Paper Series No. 40. Washington D.C.: World Bank.
- Oates, Wallace E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism." *Journal of Economic Literature* No 37.
- Olowu, Delewe. 2001. "Decentralization Policies and Practices under Structural Adjustment and Democratization in Africa." UNRISD, Democracy, Governance and Human Rights Program Paper No 4.
- Parker, Andrew and Rodrigo Serrano. 2000. "Promoting Good Local Governance through Social Funds and Decentralization." Social Protection Discussion Paper No. 0022.
- Projet de l'Ambassade de Suisse à Madagascar et de l'Action de Carême Suisse (AdC). 2003. Appui à la Gouvernance, la décentralisation et la démocratie, Rapport de la première phase: Janvier à avril 2003.
- Prud'homme, Rémy. 2003. "Fiscal Decentralization in Africa: a Framework for Considering Reform." Public Administration and Development. Paris: Wiley InterScience.
- Ravallion, Martin. 1998. "Reaching Poor Areas in a Federal System." World Bank Research Working Paper. Washington D.C.: World Bank.
- Reinnika, Ritva and Jacob Svensson. 2001. "Explaining Leakage of Public Funds." World Bank Policy Research Working Paper. Washington D.C.: World Bank.
- Rodden, Jonathan. 2000. "Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints." PREM Note 41, Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington D.C.: World Bank.
- Rondinelli, Dennis A. 1999. "What is Decentralization?" In Jennie Litvack and Jessica Seddon, eds., *Decentralization Briefing Notes*. Washington D.C.: World Bank Institute.
- Seheno, Boris D. 1997. "Travaux Juridiques sur la Décentralisation. Madagascar."
- Shah, Anwar, 1994. "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies." Policy and Research Series No. 23. Washington D.C.: World Bank.
- . 2001. "Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies: Progress, Problems and the Promise." Paper presented at the University of St. Gallen.
- Smoke, Paul. 2001. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: A Review of Current Concepts and Practice." Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- . 2003. "Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges." Public Administration and Development. New York: Wiley InterScience.
- United Nations Development Program. 2000. *Rapport national sur le développement humain Madagascar*. Antananarivo.
- . 2002. "Local Governance for Poverty Reduction in Africa." Fifth Africa Governance Forum. United Nations Economic Commission for Africa.
- World Bank. 1996. "Vietnam Fiscal Decentralization and the Delivery of Rural Services." Economic Report No. 15745-VN, Country Operations Division, Country Department I, East Asia and Pacific Region. Washington D.C.
- . 1997. "The State in a Changing World." In *World Development Report 1997*. New York: Oxford University Press.
- . 1998. "Decentralization in Madagascar: A Strategy for Successful Implementation." Washington D.C.
- . 1999. "Entering the 21st Century." In *World Development Report 2000*. New York: Oxford University Press.
- . 2001. "The United Republic of Tanzania. Decentralization Sector Work." Washington D.C.
- . 2002. "Education and Training in Madagascar. Towards a Policy Agenda for Economic Growth and Poverty Reduction." Report No. 22389-MAG, Washington D.C.





Ce livre revient sur les 10 premières années de décentralisation à Madagascar. Comme ce fut le cas dans d'autres pays en voie de développement, en particulier en Afrique, le processus de décentralisation à Madagascar a connu de brusques inflexions et fait face à des périodes d'incertitude. Ceci explique pourquoi Madagascar, en dépit de son expérience dans le domaine de la décentralisation, reste un pays fortement centralisé avec seulement 3 ou 4 pour cent des dépenses exécutées au-dessous du niveau central et très peu de prérogatives décentralisées au niveau local.

Malgré les nombreux obstacles structurels à la décentralisation dans les pays pauvres, le cas de Madagascar offre de nombreuses leçons positives, lesquelles semblent indiquer le potentiel du processus de décentralisation. Cette étude fournit une analyse détaillée des finances des gouvernements locaux et développe une méthodologie visant à évaluer les besoins de financement locaux (méthodologie de déficit financier local). Sur la base de cette analyse, l'étude souligne les nombreux avantages qu'il y aurait à simplifier les dispositions administratives et les relations fiscales qui s'appliquent dans le domaine de la gestion décentralisée à Madagascar. Au lieu d'une stratégie de décentralisation ambitieuse, ce livre suggère un certain nombre de réformes, qui – quoique modestes – amélioreraient clairement le fonctionnement de la structure actuelle. Ces réformes comprennent : (i) un transfert complet des compétences locales (limitées) aux communes, en particulier pour la collecte des recettes locales ; (ii) une augmentation des transferts aux communes rurales afin de rendre égales les allocations par habitant dans toutes les communes – rurales et urbaines et (iii) l'affectation des revenus à un seul échelon de collectivité publique, avec pour exception certains types spécifiques de taxes (telles que les taxes sur les ressources naturelles).



BANQUE MONDIALE
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433 États-Unis d'Amérique
Téléphone: 202 473-1000
Site web: www.worldbank.org
Courriel: feedback@worldbank.org

ISBN 0-8213-5853-7



9 780821 358535