

Amélioration de la performance financière des collectivités rurales à Madagascar

H.D. RAZAIVAOVOLOLONIAINA¹, J.C. ANDRIAMAMPIANDRASOA², S. RAMANANARIVO², J.RAKOTOZANDRINY², R. RAMANANARIVO²

¹Université d'Antananarivo -Ecole Doctorale Gestion des Ressources Naturelles et Développement et Institut Supérieur de Technologie d'Ambositra

² Université d'Antananarivo -Ecole Doctorale Gestion des Ressources Naturelles et Développement

Correspondant : RAZAIVAOVOLOLONIAINA Helinoro Diamondra, fehizoro@yahoo.fr –

Tél : 034 02 413 37, Institut Supérieur de Technologie Ambositra

Equipe d'accueil: Agro-Management et Développement Durable des Territoires

Résumé

Les Communes rurales à Madagascar connaissent encore une mauvaise performance financière malgré la décentralisation qui est le transfert des pouvoirs, des responsabilités, des capacités et des ressources. L'objectif de ce travail est de mettre en lumière les facteurs entravant la performance financière des Communes rurales à Madagascar en vue de leur meilleure perspective. A partir de l'analyse des données des documents budgétaires des exercices 2017-2018 des Communes rurales du District de Lalangina, les résultats du diagnostic externe et interne par la veille stratégique et le l'outil SWOT ont mis en exergue la forte influence des facteurs d'ordre politico-légal et managérial dans la performance financière des communes rurales. La garantie constitutionnelle et les dispositifs d'appui et de financements constituent les principales opportunités. Les menaces sont entre autres la mainmise de l'Etat sur les subventions et les ressources à grande ampleur ainsi que l'incivisme fiscal des contribuables. A cet effet, les Communes rurales du District d'étude doivent améliorer leur gouvernance par le renforcement des capacités des agents, l'augmentation des effectifs ainsi que la maîtrise des charges et la bonne utilisation des ressources disponibles. La refonte du cadre légal et institutionnel ainsi que du système de gouvernance des finances locales figurent parmi les moyens pour améliorer la performance financière des communes rurales à Madagascar.

Mots clés

Madagascar, Collectivités rurales, Performance Financière, veille stratégique

Introduction

La décentralisation s'est imposée dans la majorité des pays du monde, en tant que réforme politique et institutionnelle afin de résoudre les problèmes de développement. Vers la fin des années 80, les pays en développement s'y sont tournés afin d'échapper aux écueils d'une gestion inefficace et inefficace, de l'instabilité macroéconomique et d'une croissance économique inadéquate. La décentralisation, dans sa conception économique est considérée comme un moyen permettant de rendre optimale la production de biens collectifs (Grefe, 2005). De multiples raisons soutiennent que la décentralisation est considérée comme une forme de régulation sociale jugée innovatrice, plus démocratique aux fins de l'amélioration de la performance locale (Blair, 2000). Elle constitue un des moyens pour permettre une réponse efficace et adaptée aux besoins des populations locales (Siddiquee, 1997). En plus d'avoir une valeur administrative, la décentralisation a également une portée civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques en devenant quelquefois un contrepoids plus efficace aux prétentions du pouvoir central (FAO, 1997). Au niveau du continent africain, la décentralisation se définit comme étant le transfert des pouvoirs, des responsabilités, des capacités et des ressources du niveau national à tous les niveaux sous-nationaux de gouvernement afin de renforcer la capacité des gouvernements sous-nationaux à promouvoir la participation des populations et la fourniture de services de qualité. Ce mode de gouvernance politique a été particulièrement encouragée en Afrique de l'Ouest par les Institutions internationales de Breton Woods dont la Banque Mondiale qui l'établissait comme critère d'attribution de prêts et une condition de l'aide publique (Azon et Van Caillie, 2009). Le Sénégal peut être cité au titre des pays précurseurs qui avaient déjà entamé au courant des années 1972 leur décentralisation administrative. Au contraire, la Mauritanie et le Niger sont des exceptions intéressantes à cet égard.

Sur le plan national, la décentralisation figure toujours au cœur de la Constitution de Madagascar. L'objectif économique est entre autres d'assurer la promotion du développement du territoire par la recherche d'une plus grande intégration et d'une mobilisation de la population à tous les niveaux (Dafflon et Perritaz, 2003). Cependant, Madagascar est toujours compté parmi les pays en développement et dont le processus de décentralisation n'est pas abouti malgré ces engagements constitutionnels et les appuis des bailleurs de fonds. Avec un indice de développement humain pour 2019 à 0,528, qui est largement inférieur à celui de la moyenne mondiale

(0,717), le pays est classé dans la catégorie à « développement humain faible » et se trouve au 164^{ème} rang parmi 189 pays et territoires (PNUD, 2018). Madagascar est confrontée à la nécessité d'améliorer sa gouvernance publique pour une réelle autonomie financière et de décisions des Collectivités territoriales.

Considérant la décentralisation, comme un instrument privilégié d'impulser le développement socio-économique au niveau local, en dépit de son expérience, Madagascar reste un pays fortement centralisé au plan de l'Administration et finances publiques. Le transfert des ressources et de compétences, supposé comme fondement et conditions de réussite de la décentralisation, n'est que partiellement appliqué et son effectivité n'est relativement pas constaté durant les régimes qui se sont succédés. L'accompagnement par l'Etat central des collectivités territoriales reste une priorité fictive. Par ailleurs, il existe des goulots d'étranglement liés aux transferts des subventions. Nombreuses sont les communes qui se plaignent du retard de transfert des fonds de subvention émanant du gouvernement central, cumulés sur plusieurs années. Le poids des ressources locales recouvrées par les CTD sur l'ensemble du PIB est évalué aux environs de 0,4 % pour Madagascar. Ce qui est très largement en dessous des ratios similaires observés pour 2007-2008 au Maroc (4 %), en Allemagne (7 %) ou en France (12 %) (Ministère de l'intérieur et de la décentralisation, 2015). En outre, les dispositions légales deviennent une limitation formelle du pouvoir fiscal des collectivités territoriales. La majorité des impôts, soit plus de 95 % des ressources fiscales, sont collectées par les services centraux de l'État. En outre, d'une manière globale, les collectivités territoriales n'arrivent pas à assumer leurs obligations et leurs responsabilités constitutionnelles vis-à-vis des administrés du fait des perturbations liées à la difficulté de planifier et de réaliser les programmes d'activités. L'état fébrile des finances des CTD dû aux lacunes de textes juridiques, au manque de volonté politique en faveur du transfert de moyens par l'Etat central et à l'exploitation insuffisante des multiples ressources propres internes, reflète l'état des lieux des CTD ayant comme toile de fond la compromission de leurs finances. Ainsi, le décalage entre compétences à transférer et compétences transférées est une réalité partagée. La présente recherche tâche de se pencher sur la problématique : « *Comment améliorer la performance financière des Collectivités Territoriales ?* »

L'objectif global est de « déterminer les entraves à la performance financière des CTD en vue d'une meilleure perspective des collectivités rurales».

Cet objectif global se décline en plusieurs objectifs spécifiques qui consistent à :

- Dresser une analyse diagnostic externe et interne de la performance financière des collectivités rurales ;

- Faire une analyse prospective en vue de l'amélioration de la performance financière des communes rurales.

De ce fait, les hypothèses sont formulées comme suit :

- Les facteurs politico-légal et managérial interagissent avec la performance financière des collectivités rurales ;
- L'amélioration de la performance financière des collectivités rurales requiert une amélioration du cadre légal et institutionnel ainsi que du système de gouvernance des finances locales.

La suite du travail commence par la présentation des matériels et méthodes qu'ont nécessité la recherche. Les résultats s'articulent autour de l'analyse diagnostic de la performance financière, tout en mettant en évidence les facteurs d'influence aussi bien externe qu'interne et finalement, et une analyse prospective qui met en évidence les moyens à déployer pour améliorer la performance financière des collectivités rurales. S'en suit une section sur la discussion de la validité des résultats pour terminer avec la conclusion.

Matériels

La présente étude se veut d'adopter une démarche classique qui se subdivise en trois étapes distinctes, la collecte des informations utiles, ensuite, l'analyse des informations obtenues, et enfin, l'exploitation des résultats des analyses effectuées et une tentative d'explication des phénomènes et des dynamiques existants.

Zone d'étude

La zone d'étude est le district de Lalangina situé dans la partie Nord-Est de la Région Haute-Matsiatra et dans la province de Fianarantsoa. Le District est composé de 15 communes dont 02 communes rurales de 1^{ère} catégorie et 13 de 2^{ème} catégorie.

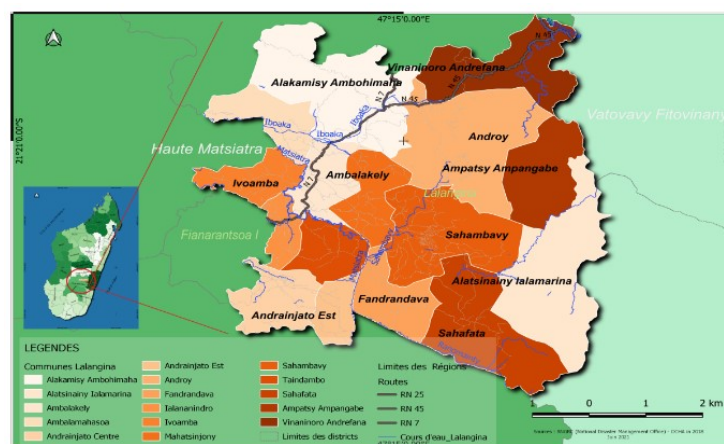


FIGURE 1 : CARTE ADMINISTRATIVE DU DISTRICT DE LALANGINA

Pour des raisons de disponibilité de données, l'étude ne prend pas en compte la Commune de Fandradava. En comparaison avec la situation nationale, l'intensité de la pauvreté dans ce district figure parmi les plus graves dans la Région, voire même au niveau national (CREAM, 2015). En termes de gestion des finances locales, quelques indicateurs se rapportant à la gouvernance financière des collectivités de la région montrent une faiblesse aussi bien en gouvernance qu'en exécution budgétaire

Collecte des informations

Outre les recherches documentaires, les principales sources d'information notamment pour les données sur les finances locales, sont les Communes Rurales de Lalangina et l'Office National de Concertation sur la Décentralisation (ONCD). Par ailleurs, les documents officiels produits par les ordonnateurs des collectivités pour une période de deux ans durant les exercices 2017 et 2018 ont été également consultés. Ces deux exercices ont été choisis pour assurer la complétude des informations. Pour l'année 2019, certaines collectivités n'ont pas pu produire ou ont connu des retards dans la production des documents nécessaires car il s'agissait d'une année électorale. De même, pour l'année 2020, la date limite de production n'est pas encore dépassée. Les documents principaux nécessaires à la recherche sont entre autres :

- Budgets primitifs et comptes administratifs des Communes ;
- Plan de développement Communal et Régional ;
- Monographie du District ;
- Recueil des textes sur les finances locales et les collectivités.

Des interviews en vue de collecter les points de vue et les explications émanant des acteurs directs et des partenaires de développement ont été également menées. Ces acteurs directs sont les responsables au niveau du département en charge de la décentralisation au niveau central, et au niveau régional, les responsables des CTD, notamment au niveau des communes. Faire appel à des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) constitue un enjeu décisif pour accroître de manière considérable la capacité des Communes justifiant leur inclusion dans les interviews.

Méthodes

Pour mener à bien cette étude, une veille technologique qui se définit comme l'ensemble des techniques licites visant à organiser de façon systématique la collecte des informations technologiques, l'analyse, la diffusion et l'exploitation de ces informations utiles, est adoptée. Cette démarche entre dans la veille stratégique qui est une aide à la prise de décision stratégique pour une entreprise ou une administration, voire un État grâce à une analyse des évolutions tendanciennes et de leur

environnement. La veille permet, entre autres, de recueillir d'information permettant de réaliser l'analyse de diagnostic externe et interne avec l'outil FFOM (Force, Faiblesse, Opportunité et Menace) face aux difficultés financières notoires des CTD. Les forces et les faiblesses comprennent les caractéristiques internes des Communes rurales qui améliorent ou nuisent à la performance financière d'une part. Les opportunités et les menaces sont les aspects de l'environnement extérieur susceptibles de l'améliorer ou à prendre en considération pour garantir une meilleure perspective. La veille stratégique désigne un aspect particulier de l'intelligence économique qui concerne surtout le monde scientifique et technique, la recherche fondamentale et appliquée (Henry & Lainé-Cruzet, 1998). Elle consiste à rendre efficace la prise de décision qui repose à son tour, sur la capacité du décideur à disposer au moment opportun de la bonne information (RAMANGALAHY, JULIEN, & RAYMOND, 1997).

Résultats

Analyse diagnostic externe et interne de la performance financière des collectivités rurales

Plusieurs facteurs de nature différente interagissent sur les communes et impactent leur performance. Nombreux parmi ces facteurs sont externes à ces communes.

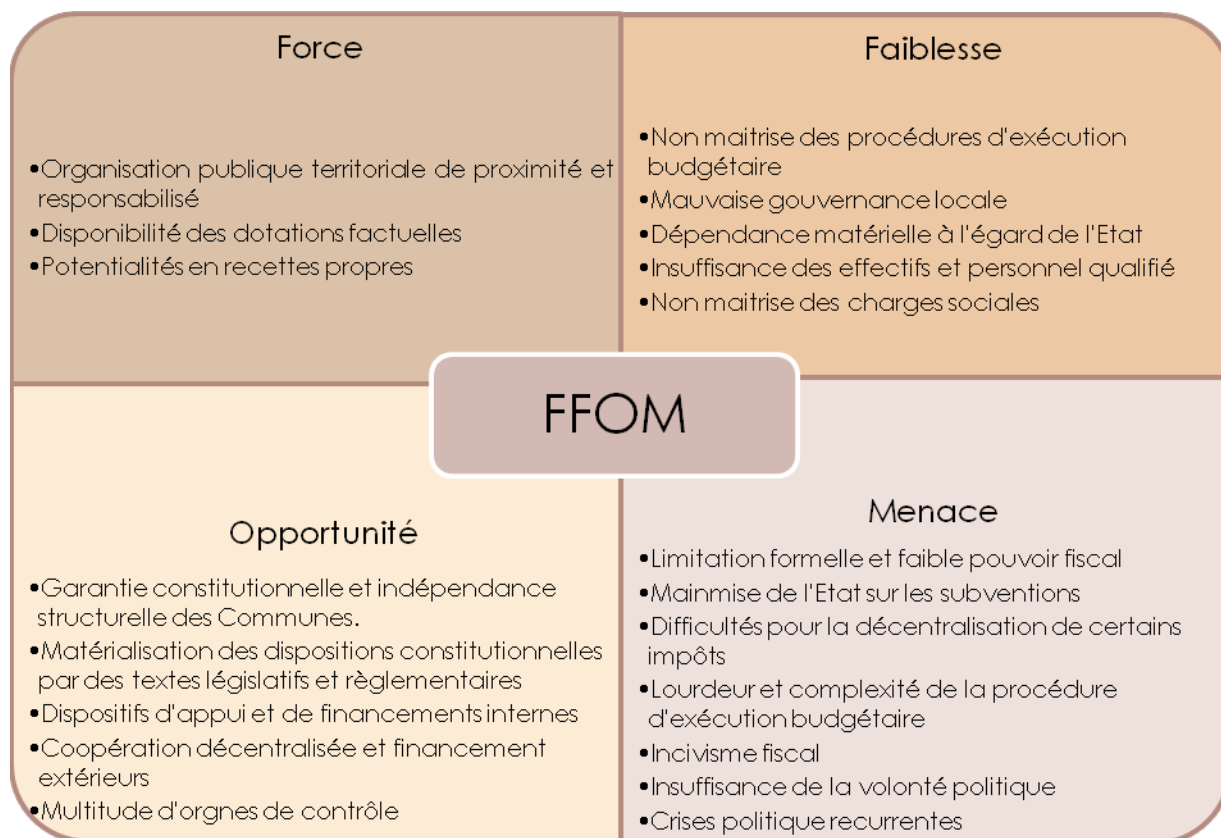


FIGURE 2 : FFOM DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Opportunités

Garantie constitutionnelle et indépendance structurelle des communes à l'égard de l'Etat

Dans son préambule, la loi fondamentale prévoit que la mise en œuvre de la décentralisation effective, par l'octroi de la plus large autonomie aux collectivités décentralisées tant au niveau des compétences que des moyens financiers constitue un facteur essentiel du développement durable et intégré de Madagascar. De ce fait, les CTD notamment les Communes en tant que collectivités de base constituent un des piliers pour le développement du pays. D'une manière générale, l'indépendance structurelle et l'autonomie financière des CTD sont insistées par la Constitution et les CTD constituent le cadre de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Matérialisation des dispositions constitutionnelles par des divers textes législatifs et réglementaires

En application de la Constitution, plusieurs textes législatifs et réglementaires sont déjà sortis en faveur de la décentralisation et financement des Communes. Ces dispositions portent sur :

- Les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires ;
- Les ressources des Collectivités territoriales décentralisées et les attributions dédiées à leurs organes de gestion ;
- L'autonomie administrative et financière de CTD et met fin à la subordination hiérarchique des CTD à l'Etat central ;
- Les règles en matière de gestion financière des CTD et les attributions de leur chef exécutif.

Des dispositifs d'appui et des financements internes pour les Communes

La politique de décentralisation à Madagascar a engendré la mise en œuvre des mesures d'accompagnement des CTD. A cet effet, plusieurs structures d'appui sont mises en place entre autres le Fonds de Développement Local (FDL), l'Institut National de Décentralisation et de Développement Local (INDDL) et l'Office National de Concertation sur la Décentralisation (ONCD). Ces structures permettent d'assurer le développement socio-économique équitable et durable de toutes les CTD à travers le financement de leurs investissements et le renforcement des capacités y afférents.

Coopération décentralisée et disponibilité des financements extérieurs

La coopération décentralisée est bien une réalité et une réelle opportunité pour les collectivités locales notamment pour les Communes rurales. Les contributions s'évaluent à 3% de l'aide publique mondiale au développement et connaissent une augmentation en flèche (Saint-Martin-Audet, 2016). Les contributions des PTF et organismes internationaux en matière d'aide publique au développement des CTD se caractérisent par plusieurs formes telles que : appui technique, octroi de fonds de concours et financement de divers projets de développement importants.

Existence de plusieurs organismes de contrôle des finances locales

La LOLF prévoit trois types de contrôle des finances locales entre autres le contrôle administratif, le contrôle juridictionnel et le contrôle parlementaire. Pour les Communes rurales, il s'est avéré l'existence des contrôles que ce soit administratif, de l'organe délibérant et juridictionnel.

Menaces

Une limitation formelle et un faible pouvoir fiscal

Les Communes rurales locales disposent d'un pouvoir fiscal très limité. La majorité des ressources fiscales pour les CTD ne peuvent être créées que par voies de loi de finances. Par ailleurs, certaines ressources telles que les frais d'administration minière et les redevances minières sont collectés par les départements ministériels ou leurs organismes rattachés. Le transfert et la répartition de ces quotes-parts aux Communes bénéficiaires accusent souvent des retards et ne faciliteront pas en conséquence la programmation de leur utilisation.

Une mainmise de l'Etat central sur le transfert des subventions en faveur des Communes rurales

L'aspect prédominant de la décentralisation des finances publiques dans les pays les plus pauvres est le gap de financement (Banque Mondiale, 2004). Le fonds de concours de l'Etat constitue une réponse à cette problématique. Quant aux concours financiers de l'Etat, il a été relevé la faiblesse des subventions accordées par rapport au budget de l'Etat et au regard des charges transférées aux Communes. Les transferts de l'État aux Collectivités locales ne s'élevaient qu'à 904 Ar/habitant en 2015, soit 0,3 €/habitant (UNCDP, 2018).

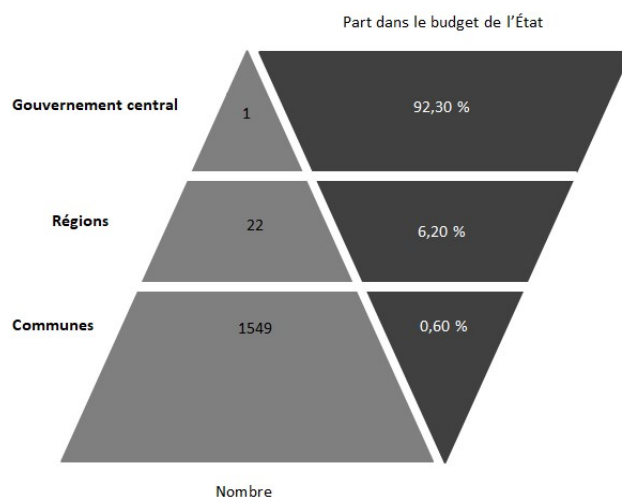


FIGURE 3 : SITUATION DE LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT 2018
 Source : LFI, 2015

Une part importante des impôts difficiles à décentraliser

Plusieurs catégories d'impôts dont une part importante sont prévues pour revenir aux Collectivités, sont collectées par les services fiscaux de l'Etat compte-tenu de leurs particularités. Ces impôts sont considérés comme étant difficiles à décentraliser et nécessitent une compétence particulière en matière de recouvrement. Lesdits impôts sont essentiellement les droits de douane, les impôts sur les bénéfices des sociétés et les taxes sur la valeur ajoutée (TVA). Ces trois catégories d'impôts représentent 70% des recettes de l'Etat et financent quasiment dans sa globalité les dépenses de l'Etat central.

Une lourdeur et une complexité de la procédure en matière de dépenses

L'exécution des dépenses est soumise à des règles rigoureuses mais aussi complexes. Avant d'être payées, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées. Ces différentes phases restent valables même dans le cadre de la procédure simplifiée pour les Communes rurales de deuxième catégorie. La complexité de la procédure de gestion des finances locales, aggravée par la faible compétence des acteurs locaux ne fait que retarder la Commune dans sa quête d'atteinte d'objectifs.

L'incivisme fiscal

Afin d'illustrer et donner une idée de l'ampleur de ce problème. Les données statistiques montrent que 82 000 contribuables ont payé les impôts synthétiques en 2015 alors que l'enquête permanente auprès des ménages faisait déjà mention de 911 000 entreprises non agricoles (INSTAT, 2010). L'incivisme fiscal des contribuables, principalement causé de la perte de confiance du citoyen envers les gouvernants, pénalise les Communes rurales et affaiblit leur performance financière.

La volonté politique des Gouvernants

L'approche de redistribution des rôles et de transfert de moyens implique une forte volonté politique et des décisions courageuses venant des gouvernants, lesquels sont souvent globalement réticents à la réforme sur la décentralisation. Contraints à la décentralisation par des instances externes entre autres la conditionnalité des bailleurs de fonds ou par l'aspiration des citoyens, les dirigeants successifs la mènent souvent par manque de volonté politique.

La crise politique cyclique

Madagascar est confronté de manière récurrente à de graves problématiques de gouvernance et de stabilité institutionnelle. Les crises à répétition affectent le niveau de vie de la population et la gouvernance des Collectivités locales en particulier. Corollaire à ces décroissances économiques, les crises politiques de 1972, 1991, 2002 et de 2009 ont aussi bien marqué la vie des Collectivités locales par ses effets par la diminution du paiement des obligations fiscales par la population aux Collectivités.

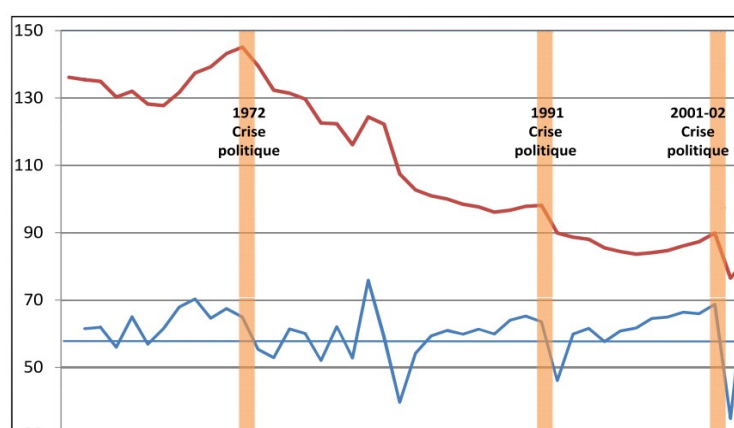


FIGURE 4 : COURBE DU PIB PAR TETE DE MADAGASCAR DEPUIS 1960 SUR BASE DE 1984
Source : CEDS

Forces

Organisation publique territoriale de proximité et indépendance structurelle

La commune est le niveau de CTD le plus proche de la population et le niveau d'organisation publique territoriale le plus avancé en termes d'opérationnalisation. Ses compétences sont ainsi guidées par le principe de proximité et d'appartenance. La dotation de personnalité juridique aux Communes leur confère la possibilité de disposer des patrimoines et de conclure des contrats de financements.

Disponibilité des dotations factuelles (potentiel socio-économique)

Les Communes rurales sont dotées de potentialités naturelles et géographiques importantes qui restent à valoriser. Quant aux Communes du district de Lalangina, la surface est non négligeable et est aussi favorisée par un climat de type tropical favorable à la culture. Le district de Lalangina se démarque des autres districts de la

Région par la possession d'une formation forestière qui couvre la partie Nord-Est et dispose donc d'une main d'œuvre abondante.

Multiples potentialités en recettes propres

Les Communes ont la possibilité de percevoir une quarantaine de recettes fiscales et non fiscales qui restent à exploiter. Selon l'estimation effectuée par Ambre Associates en 2016, les Communes peuvent miser sur les potentiels fiscaux liés aux impôts sur les terrains et sur les propriétés bâties. Il a également été conclu que les impôts sur les terrains peuvent apporter plus de 20 fois du montant des subventions actuelles et les Impôts sur les propriétés bâties donnent au moins le double de l'IS. L'exploitation des potentialités existantes peut constituer un remède miracle pour l'amélioration de la performance financière des Communes.

Faiblesses

La non maîtrise des procédures d'exécution budgétaire

Force est de constater que la majorité des nouveaux responsables des Communes d'étude, notamment ceux de l'exécutif nouvellement élus, rencontrent des difficultés de la gestion des Communes auxquelles ils ne s'attendaient pas. La gestion des arriérés tant au niveau des charges comme les arriérés de salaire, que des recettes telles que les impôts fonciers restant à recouvrer, constitue des soucis majeurs pour les Communes. Cette non maîtrise de la procédure est également constatée dans la gestion budgétaire et comptable et les procédures de recouvrement de recettes.

La mauvaise gouvernance locale

L'une des causes principales de la mauvaise performance financière au niveau des Communes d'étude est la qualité de la gestion locale. Le principe de sincérité et de prudence lors de l'élaboration du budget n'est pas respecté, la transparence dans la gestion des finances locales n'est pas de mise. Les contribuables et les usagers du service des collectivités n'ont pas réellement de droit de regard sur l'exécution budgétaire, et finalement, la corruption. Les Collectivités territoriales figurent toujours parmi les cinq premières entités les plus corrompues à Madagascar selon les résultats successifs sur l'Indice de perception de la corruption à Madagascar.

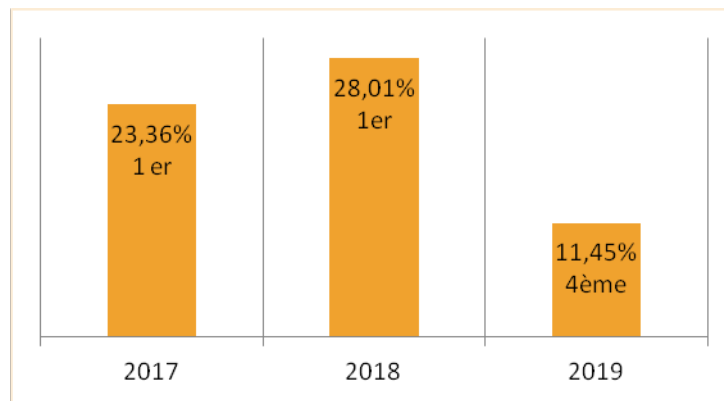


FIGURE 5 : INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION CTD DE MADAGASCAR EN 2017 ET 2018

Source : BIANCO

La dépendance matérielle et financière à l'égard de l'Etat

Toute une série de conditions de nature très diverse déterminent la situation d'indépendance matérielle d'une collectivité locale qui concerne d'une part le niveau des infrastructures et moyens techniques et d'autre part les capacités techniques et expertises disponibles.

L'insuffisance des agents locaux en qualité et en quantité

Face à la complexité de la procédure en matière de gestion des finances publiques, souvent les lacunes résident généralement dans l'incompétence de ces agents dans l'accomplissement de leurs tâches. Cette lacune engendre généralement une faible compréhension des textes juridiques qui se traduit par une mauvaise exploitation en faveur des Communes. Concernant l'insuffisance de l'effectif, la situation financière des Communes ne leur permet pas de recruter et de disposer des effectifs suffisants.

La non maîtrise des charges locales

Les collectivités locales ont une insuffisance manifeste en matière de programmation budgétaire, affectant l'utilisation des ressources. Cela implique, d'une part, que les ressources financières locales sont absorbées par des charges non productives et les communes ne peuvent pas prétendre à la diversification des recettes par le retour des investissements.

Analyse prospective en vue de l'amélioration de la performance financière des communes rurales

L'amélioration du management des communes rurales

Un nécessaire renforcement des capacités des intervenants

Les Communes rurales ne disposent pas d'effectifs suffisants en quantité mais surtout en qualité. Les moyens humains au même titre que les autres ressources n'ont pas fait l'objet d'un transfert effectif du pouvoir central. Ainsi, former les acteurs locaux

contribue ainsi à l'autonomisation sur le plan technique des collectivités. Ladite formation en matière de finances locales, en planification et leadership doit tant concerner le Maire, les membres du conseil que les agents permanent de la commune en l'occurrence le Trésorier communal.

Renforcement des dispositifs de contrôle interne et la transparence de gestion

En contrepartie du transfert du pouvoir et responsabilisation des acteurs locaux, le renforcement des dispositifs de contrôle interne mérite d'être renforcé afin d'éviter toutes erreurs et fraudes dans l'exécution budgétaire. La mise en œuvre du contrôle interne⁵ doit être assurée par l'ensemble du personnel. Il faudrait privilégier l'information et la communication qui sont peu déficitaires à l'endroit de la population et des employés de la Commune.

Augmenter les dotations financières en faveur des structures d'appui des Communes

Pour la pérennisation des acquis, l'augmentation des dotations financières pour les dispositifs d'appui que sont le FDL, l'INDDL, et l'ONCD⁶, s'avère nécessaire en vue de leur opérationnalisation et amélioration des résultats, ceci dans le but d'accompagner les communes dans le processus de décentralisation effective.

Meilleure exploitation des multiples ressources disponibles.

Les Communes ont des défaillances en matière de recouvrement de recettes fiscales et parafiscales. Les Communes disposent pourtant de marge de manœuvre considérable en exploitant de manière raisonnable mais systématique les ristournes sur l'agriculture, l'élevage, la pêche et l'extraction minières. Par exemple, en qui concerne l'Impôt synthétique, pour 2,6 millions d'assujettis de population active sur toute l'étendue du territoire à raison d'une taxe individuelle de 16 000 Ar, les recettes atteignent 41,6 milliards d'ariary. Outre, les dotations factuelles à la disposition de chaque Commune, une meilleure exploitation de ces ressources propres améliore notablement leur performance financière.

TABLEAU 1 : POTENTIELS FISCAUX DES COMMUNES

RESSOURCE	BASE	POTENTIEL
IFT	40 millions Ha terres arables (BM) taxées	400 milliards ariary

⁵ Selon la norme n°10 de l'International Financial Reporting Standard (IFRS), le contrôle interne désigne « le système global de contrôles qui s'exercent au sein de l'établissement, visant à assurer une bonne application de la réglementation et des procédures comptables et financières ».

⁶ Ces trois entités sont érigées en EPA dont les attributions sont complémentaires allant du financement, jusqu'à la concertation en passant par le renforcement des capacités et leurs ressources proviennent essentiellement des subventions de l'Etat.

	à 10.000 Ar / ha
IFPB	4 millions de maisons (estimation basée sur EPM) taxées à : 41,2 milliards ariary
	- Commune < 20.000 hab. (58% ⁷) : 5.000 Ar / maison,
	- Commune > 20.000 hab (34%): 10.000 Ar / maison
	- CU (2%) : 50.000 Ar / maison

Source : AMBRE Associates, 2016

La régulation du pouvoir de l'Etat central en matière budgétaire

Madagascar souffre d'une forte inégalité entre les différents niveaux de collectivités : Région, Communes urbaines, Communes rurales de première catégorie et deuxième catégorie. La modification des textes règlementaires par l'orientation ciblée des ressources publiques vers les collectivités les plus pauvres est souhaitable afin d'améliorer la situation financière des Communes rurales.

Une réforme du concours financiers de l'Etat au profit des Communes et allègement des pièces justificatives et simplification des procédures au profit des Collectivités

D'une part, l'expérience a en effet montré que l'argent encaissé par le trésor public est rarement redistribué aux collectivités (comme le cas de l'impôt synthétique) ou reçue tardivement. Aussi, le montant des subventions nécessite-t-il également une réelle révision par voie d'arrêté. D'autre part, en matière d'exécution budgétaire, chaque opération nécessite un long processus dont l'engagement, le mandatement et l'ordonnancement. Plusieurs agents interviennent dans l'exécution budgétaire des Collectivités rurales en dépit du volume d'opérations et le montant du budget géré. Aussi, conviendrait-il de simplifier la procédure pour les CTD notamment les Communes rurales qui ne sont pas dotées de Comptable public et d'alléger en conséquence les pièces justificatives requises.

La nécessaire coordination de l'action des autorités locales avec celles de l'Etat central

Etant donné que la décentralisation est une dialectique entre l'Etat central et les collectivités territoriales, le lien qui les unit est plus ou moins tendu en fonction des intérêts de l'Etat, des attentes des élus locaux, des exigences des politiques publiques. Pourtant, la politique en matière de décentralisation actuelle abandonne la subordination hiérarchique des Collectivités vers une vraie autonomie administrative et

⁷ Pourcentage estimé sur la base du document "L'urbanisation ou le défi Malgache", banque mondiale, Mars 2011

financière. Il faut alors coordonner l'action des communes avec celles de l'Etat et ses représentants (Ferstenbert, Priet et Quilichini, 2016). Il est nécessaire de mettre en place un organe administratif indépendant du pouvoir exécutif et spécialisé pour le contrôle de légalité des actes des CTD. Cet organe neutre tel que la juridiction administrative doit donner une large latitude aux élus locaux dans leur gouvernance locale et laisser aux représentants de l'Etat la charge de leurs prérogatives.

L'organisation de la solidarité fiscale à l'image des pays européens

Les péréquations fiscales ont pour but de favoriser une harmonisation de l'espace local, une redistribution des richesses, et une réduction des inégalités. Elles permettent ainsi de réguler le système local en partageant une taxe entre plusieurs collectivités décentralisées. Deux formes de péréquation peuvent être distinguées : la péréquation verticale consiste pour l'État à répartir équitablement les dotations versées aux collectivités territoriales et la péréquation horizontale s'opère entre les collectivités territoriales elles-mêmes. Les ajustements des textes relatifs aux clés de répartition des fonds destinés pour alimenter le FNP s'avèrent nécessaire pour corriger les inégalités entre les communes à Madagascar.

Vers une meilleure gestion des finances locales par amendement des textes législatifs

Révision de la LOLF en tant que Constitution budgétaire et financière à Madagascar

La Loi Organique n°2004-007 du 26 juillet 2004 sur les lois des finances constitue la Constitution budgétaire et financière des organismes publics en application des dispositions de l'article 85 de la Constitution qui prévoit que «*relèvent d'une loi organique les dispositions générales relatives aux lois de finances*». Les principales innovations apportées par la LOLF en adoptant le budget programme sont l'engagement sur les résultats, la liberté pour les gestionnaires et le lien entre moyens et performances. Ainsi, afin de réguler le pouvoir de l'Etat central sur les ressources et permettre aux CTD d'assurer leurs missions, une révision de cette loi organique s'avère nécessaire en insistant sur le mode de répartition juste et équitable des ressources publiques.

Simplification de la procédure sur les impôts locaux par la rectification de la loi des finances initiales

Par le principe de consentement à l'impôt, la loi de finances initiale de l'année autorise et détermine les catégories d'impôts destinés pour les CTD ainsi que les organes pouvant les collecter. Toutefois, les multitudes d'entités intervenant dans la chaîne d'exécution des recettes ont une forte corrélation avec la faiblesse des recettes et entraînent également des retards sur le transfert des dites quotes-parts. Aussi, il est

souhaitable de simplifier la procédure de recouvrement des recettes pour les Collectivités locales. Ces dernières mériteraient d'être responsabilisées et devraient exécuter elles-mêmes toutes les fonctions de recouvrement des recettes qui leur sont destinées.

Révision du Code Général des Impôts par le truchement des impôts plus rentables pour les Collectivités locales

Il est nécessaire de redéfinir une nouvelle répartition équitable des impôts pour chaque catégorie de collectivité. Il a été déduit de l'analyse diagnostique que la majorité des recettes fiscales reviennent à l'Etat central. Les catégories d'impôts qualifiées difficiles à collecter reviennent aux CTD. Il est donc important de mettre en œuvre des réformes fiscales et institutionnelles pour une répartition équitable des impôts à tous les niveaux. A cet effet, le Code Général des Impôts qui fixe les impôts de l'Etat et les impôts locaux, doit être amendé en ce sens.

Modification des articles 183 et 185 de la loi 2014-020 en donnant aux Communes une vraie autonomie fiscale

Il est vraisemblable que le pouvoir de décision budgétaire ou en matière financière et la libre disposition des ressources suffisantes, constitue bel et bien un principe fondamental reconnu par la Constitution et les textes législatifs d'application. A cet effet, l'insuffisance ou réduction trop importante des ressources d'une Commune reste de nature à entraver sa libre administration. On pourrait considérer qu'une collectivité territoriale dispose d'un pouvoir de décision plein et entier en matière de recettes si à l'instar de l'Etat et des compétences que ce dernier détient sur ses propres recettes, elle disposait du pouvoir de les créer librement, de déterminer leur champ d'application et leur base, de fixer leur montant et d'assurer elle-même leur recouvrement. Ensuite, les collectivités locales n'ont pas le pouvoir de créer un impôt qui reste encore un domaine de la loi, d'en déterminer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. Pourtant, ce pouvoir fiscal leur permet en principe de lier le montant des impôts qu'elles prélèvent à celui des services publics qu'elles offrent, sous le contrôle de l'électeur-contribuable qui engendre, en théorie, une concurrence vertueuse entre les collectivités, favorisant ainsi une amélioration de la gestion locale.

Amendement de l'article 166 de la loi 2014-020 sur les dépenses obligatoires

La maîtrise des charges locales constituant un défi important pour les Communes. Elle doit être couplée avec l'utilisation rationnelle des recettes en vue de la contribution à l'amélioration de la performance financière. Malgré que la loi n°2014-020 fixe la liste des dépenses qualifiées obligatoires, il a été constaté que l'affectation budgétaire pour les dépenses d'investissement s'avère insuffisant largement en dessous de 15%. De plus,

aucune mesure n'a été prise à l'encontre des Communes en cas de violation de cette disposition. Ainsi, en conformité avec la théorie de Mamadou Barry, les dépenses d'investissement doivent être supérieures à 25% des recettes propres pour assurer une gestion financière efficiente au niveau des Collectivités. Ainsi, il convient de modifier les dispositions de l'article 166 de la loi 2014-020 suscitée et de son décret d'application.

Discussions

Une CTD est une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants dirige ses propres affaires conformément au cadre légal afin de promouvoir son développement économique, social, culturel et technologique⁸. A Madagascar, les CTD sont les Provinces, les Régions et les Communes subdivisées en Communes urbaines et Communes rurales. Cette recherche aspire à tirer la sonnette d'alarme afin d'alerter les pouvoirs publics sur le fait que les Collectivités rurales sont tributaires d'une situation financière alarmante. Ce sont des Collectivités de base considérées comme levier de développement dont les moyens sont formellement limités et mal exploités. Ce travail apporte sa contribution à l'amélioration de la performance financière des Communes du District de Lalangina ainsi que des collectivités rurales en général à Madagascar. Des pistes d'amélioration du système actuel et de poursuite des réformes accordées à la gestion des finances locales sont apportées.

Par ailleurs, il importe de faire ressortir la place qu'occupent les CTD en tant que « levier de développement ». Aussi est-il question de déceler les composantes de la gestion des finances locales susceptibles de contribuer au développement socio-économique de la population locale. L'amélioration de la gouvernance locale constitue un moyen pouvant contribuer à la résilience de la population locale et permettant de réduire la déficience dans la politique de réduction de la pauvreté. Les aspects ayant trait à la pauvreté nécessitent, une prise en compte de plusieurs facteurs qui doivent être surmontés par des mesures de développement durable (Robin, 2004). Pour cela, l'étude offre des solutions innovantes relatives à la gestion des finances de proximité, et s'attelle davantage à en dégager son intérêt par rapport au développement socio-économique de la population locale. Piveteau (2005) souligne une incompatibilité entre la décentralisation et le renforcement des synergies et coopérations entre acteurs locaux. Lorsque des compétences sont transférées aux CTD alors que celles-ci sont peu expérimentées et que leurs ressources propres sont limitées, le pouvoir des opérateurs externes s'en trouve mécaniquement renforcé. Par ailleurs, les travaux de (Sotong & NYA, 2021) montrent que le nombre d'adjoints au maire dans les municipalités de la Région de l'Ouest du Cameroun a un impact positif sur la performance qui se matérialise au niveau de la mobilisation des recettes fiscales. Par opposition, Tchatchoua (2018) trouve que c'est l'implication effective des membres

⁸ Article 13 de la loi organique 2014-018

dans le fonctionnement des organes de gouvernance locale qui favorise leur performance plutôt que leur effectif.

La finalité de l'étude qui n'est autre que l'amélioration de la performance financière des collectivités rurales pour une solution innovante au profit du développement socio-économique local, à partir des propositions de solution à mener. Au-delà des propositions émises quant à l'amélioration des performances des communes, YEN, EBOUE, & WAMBA (2019) ont émis l'idée d'un partenariat public-privée au niveau des communes et des entreprises. Malgré que l'effectivité de ce partenariat n'a pas été vérifié dans leur étude, cette solution pourrait faire ses preuves dans d'autres cas. Ces propositions offrent une piste de réflexion à toutes les CTD et à la population pour la synergie des efforts en vue de la mobilisation de ressources locales et de l'autonomie financière des CTD. Ce document va accroître les connaissances sur les CTD à Madagascar et pourra ainsi contribuer à la réalisation des autres études scientifiques.

Conclusion

Les Communes rurales s'avèrent le pivot principal du développement local, sans une réelle amélioration de leur situation financière, l'atteinte de ces objectifs reste comme utopique. La principale préoccupation du présent travail est d'essayer d'apporter autant que possible des mesures palliatives aux éventuelles entraves à l'amélioration de cette performance financière aux fins d'une meilleure perspective aux Communes rurales. La méthodologie FFOM adoptée a permis de mettre en évidence les facteurs externes et internes qui interagissent sur la performance financière des Communes rurales. Ces facteurs sont d'ordre légal, politique, managérial et au niveau des moyens. La garantie constitutionnelle et les dispositifs d'appui et des financements internes ainsi que la coopération décentralisée couplée avec la disponibilité des financements extérieurs constituent les principales opportunités. Les menaces sont entre autres la mainmise de l'Etat sur les subventions et les ressources à grande ampleur ainsi que l'incivisme fiscal des contribuables. Du point de vue facteurs internes, les communes doivent valoriser leur position en tant que pivot de développement local tout en exploitant les diverses potentialités naturelles et géographiques. Pour que les CTD ne perdent pas leur sens, elles doivent améliorer leur gouvernance par le renforcement des capacités des agents, l'augmentation des effectifs ainsi que la maîtrise des charges et la bonne utilisation des ressources disponibles. L'amélioration de la performance financière des collectivités rurales requiert une amélioration du cadre légal et institutionnel ainsi que du système de gouvernance des finances locales. Une

reformant améliorant les relations entre l'Etat et ses collectivités s'avère nécessaire.

Quelques limitations portant sur l'élaboration du présent document sont à souligner. Les documents budgétaires des CR de Lalangina étaient très difficiles et limités. Certains documents jugés utiles n'étaient pas accessibles. Certains responsables sont même sceptiques pour des raisons politiques par rapport au partage d'informations. Pourtant, les documents budgétaires ne doivent pas avoir de caractère confidentiel. Ils doivent être portés à la connaissance du public au nom du système de gestion à budget ouvert et de la transparence. Une autre difficulté a été que certaines informations recherchées ne sont pas disponibles. Enfin, la crise sanitaire au niveau national a aussi limité le respect du chronogramme de la recherche.

Bibliographie

Ouvrages

- Agence Française de Notation. Quelles perspectives pour la péréquation en France après la suppression de la taxe professionnelle ? Étude comparative des mécanismes de péréquation dans 11 pays de l'OCDE Rapport présenté à la Commission des Finances du Sénat Mardi 22 juin 2010.
- Agriculture Organization of the United Nations. Rural Institutions, and Participation Service. La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural : Réflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest. Vol. 11. Food & Agriculture Org., 1997.
- Ambre Associates. ECONOMIE POLITIQUE DE LA DECENTRALISATION A MADAGASCAR Par Serge RADERT, Rapport final : Elaboration de l'état des lieux de la fiscalité locale à Madagascar : Situation des Communes, Septembre 2016
- Azon, Aimé Togodo, and Didier Van Caillie. "Outils de contrôle de gestion et performances des collectivités locales : état de la littérature." La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit. 2009.
- Banque mondiale, 2004, Décentralisation à Madagascar. 121 pages
- Banque mondiale, Décentralisation : une utopie nécessaire, article publié dans Madagascar : vers un agenda de relance économique, 374 pages, p.75, Juin 2010.
- Barilari, André. "Animer une organisation déconcentrée." (2002).
- Blair, Harry (2000) 'Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries', World Development 28(1): 21–39.
- Chapus, René. Droit administratif général. Vol. 15. Montchrestien, 2001.
- DAFFLON, Bernard., PERRITAZ, S. L'influence de la taille des communes sur leur degré d'autonomie budgétaire : présentation d'une méthode d'analyse et application aux communes fribourgeoises. Working Paper, n. 336, University of Fribourg, Fribourg, 2003.
- Décentralisation et du Développement Local, et réorganisé par le Décret n°2018258 du 20 Avril 2018
- Dr Théodore J. O. KABORE, 2016, ouvrage 35 pages, IFOAD
- Droit des collectivités territoriales, BERTRAND F., Dalloz, 1ère édition, 2009
- Droit des collectivités territoriales, Jacques F., François P., Paule Q., Dalloz, 2009
- EPM 2001, INSTAT
- Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA, Ministère des finances et du Budget, Mars 2018
- FERSTENBERT, Jacques, PRIET, François, et QUILICHINI, Paule. *Droit des collectivités territoriales*. Dalloz, 2016
- Finances publiques, 7ème édition, M. Lascombe, V. Xavier, Dalloz, 2009

- Finances publiques, Saïdj Luc, Albert Jean Luc, édition dalloz, 5eme édition, 2007, 679 pages
- Greffe, Xavier. La décentralisation. FeniXX, 2005.
- Guengant Alain, la constitution peut-elle garantir l'autonomie financière des collectivités locales, Revue d'Economie régionales et urbanismes, 2004/5, page 653672
- Ragainé, Aurélien. "Gérer les agents des collèges en situation de double autorité, entre risques et opportunités." Gestion et management public 5.3 (2016): 45-60.
- René CHAPUS, Droit administratif général, tome I, Montchrestien, 15e éd., 2001, p. 403
- Robin, Corey. *Fear: The history of a political idea*. Oxford University Press, 2004.
- Saint-Martin-Audet, Grégoire. "La décentralisation au sein des fédérations de Suisse, d'Allemagne et d'Autriche." *Federalism-E* 17.1 (2016): 95-111.
- Siddiquee, Noore Alam. *Decentralisation and development: Theory and practice in Bangladesh*. University of Dhaka, 1997.
- UNCDP. Études sur les conditions de pérennisation et de diversification des activités et ressources financières des Institutions de Financement des Collectivités Locales en Afrique. Études sur les conditions de pérennisation et de diversification des activités et ressources financières des Institutions de Financement des Collectivités Locales en Afrique. (2018)
- Guide d'élaboration du plan communal de développement qui prend en compte la dimension culturelle, novembre 2016, Fonds de développement local
- Implication des Autorités Locales de Madagascar dans le Processus de Programmation de la Coopération Européenne 2021-2027, Commission Européenne, 2020
- INSTAT. Enquête périodique auprès des ménages. 2010.
- Jacques Baguarnard, la décentralisation, édition Puf, 6è édition, 2002, 126 pages
- Jean Étienne Bidou, Isabelle Droy, Emmanuel Fauroux l'Hygiène
- L'Initiative pour l'Emergence de Madagascar (IEM)
- La Charte Nationale sur les valeurs et des principes de la Décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local
- Plan d'action pour le développement rural
- Politique Général de l'Etat, PGE
- Politique National de Développement, PND
- Politique National de l'Aménagement du Territoire, PNAT

Textes juridiques

- La Constitution de la IVème République de Madagascar 2010
- Loi n°99 022 du 30 Juillet 1999 portant code minier
- Loi Organique n°2014-018 Régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités Territoriales Décentralisées, ainsi que celle de la gestion de leurs propres affaires.

- Loi 2014-021 relative à la Représentation de l'Etat
- Loi 2015-008 Modifiant certaines dispositions de la Loi n° 2014 020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des Collectivités Territoriales Décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.
- Loi 2016-008 du 10 Août 2016 autorisant la ratification par Madagascar de la Charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local
- Loi 93005 du 26 Janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation
- Décret 2013685 portant adoption de stratégie nationale de l'Eau, de l'Assainissement, et de l'Hygiène
- Décret 2013-685 portant adoption de stratégie nationale de l'Eau, de l'Assainissement, et de
- Décret 2015592 du 1er avril 2015 portant classement des communes en communes urbaines et en communes rurales.
- Décret 2017-011 du 3 Janvier 2017 portant ratification de la charte africaine des valeurs et des principes de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local.
- Décret 99952 du 15 décembre 1999 portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement d'un organisme publique de coopération intercommunale.
- Décret n° 2011230 du 10 Mai 2011 portant création de l'Institut National de la Décentralisation et du Développement Local
- Décret n° 2015-957 relatif à la structure locale de concertation des Collectivités Territoriales Décentralisées
- Décret n° 2015-958 relatif à la coopération décentralisée
- Décret n°2007-530 du 11 juin 2007 portant création de la structure de gestion du Fonds de Développement local
- Décret n°2015-959 relatif à la gestion budgétaire et financière des Collectivités Territoriales Décentralisées.
- Décret n°2015-960 fixant les attributions du Chef de l'Exécutif des Collectivités territoriales Décentralisées.
- Arrêté n° 21 149/2016 fixant le régime comptable et financier des Communes Rurales de