

MADAGASCAR

PAYS UNITAIRE

INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES DE BASE

CATÉGORIE DE REVENU : REVENU FAIBLE

DEVISE LOCALE : ARIARY (MGA)

POPULATION ET GÉOGRAPHIE

Superficie : 581 800 km²**Population** : 25,570 millions d'habitants (2017), soit une augmentation de 2,7 % par an (2010-2015)**Densité** : 43,9 habitants/km²**Population urbaine** : 36,5 % de la population nationale**Taux de croissance de la population urbaine** : 4,5 % (2017 comparée à 2016)**Capitale** : Antananarivo (11,6 % de la population nationale)

DONNÉES ÉCONOMIQUES

PIB : 39,764 milliards (dollars internationaux PPA courants), soit 1555 dollars par habitant (2017)**Croissance réelle du PIB** : 4,2 % (2017 comparée à 2016)**Taux de chômage** : 1,8 % (2017)**Investissements étrangers directs, entrées nettes (IDE)** : 465 (balance des paiements, en million de dollars, 2017)**Formation brute de capital fixe (FBCF)** : 15,1 % du PIB (2017)**Indice de développement humain** : 0,52 (faible), 161^e rang (2017)

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CADRE DE GOUVERNANCE MULTINIVEAUX

La République de Madagascar est un État unitaire semi-présidentiel. Les dernières élections du chef de l'État ont eu lieu en 2018, les précédentes avaient eu lieu en 2013. Les collectivités territoriales sont reconnues dans la Constitution, de la 1^{ère} Constitution du 29 avril 1959 (article 55, paragraphe 1) à la dernière Constitution du 11 décembre 2010, dont l'article 3 stipule que « La République de Madagascar est un État reposant sur un système de collectivités territoriales décentralisées composées de communes, de régions et de provinces ». Les collectivités territoriales sont régies par les dispositions législatives et réglementaires suivantes : la loi organique no 2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les pouvoirs, l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées, ainsi que la gestion de leurs affaires ; la loi no 2014-020 du 27 septembre 2014 relative aux ressources des collectivités locales décentralisées, aux modalités d'élection, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes ; la loi no 2014-021 du 12 septembre 2014 relative à la représentation de l'État ; la loi no 2015-002 du 26 février 2015 complétant l'annexe no 01 de la loi no 2014-020 du 27 septembre 2014 ; et les lois no 2015-009/10/11 du 1^{er} avril 2015 portant statut particulier des communes urbaines de Nosy Be, Sainte-Marie et Antananarivo.

Des réformes de la gouvernance multiniveaux ont été entreprises depuis le milieu des années 2000, notamment une réforme territoriale prévoyant la division des six provinces en 22 régions (loi no 2004-001 du 1^{er} juin 2004). Le 27 avril 2007, une révision de la Constitution de 1992 a supprimé la fonction et le rôle des provinces, mais la Constitution du 11 décembre 2010 (article 3) les mentionne à nouveau. Enfin, le décret no 2015-817 du 6 mai 2015 modifie l'annexe no 02 du décret no 2015-592 du 1^{er} avril 2015 classant les communes en communes urbaines ou rurales et portant leur nombre total à 1695. Au niveau municipal, les maires sont élus au suffrage universel direct. La dernière élection a eu lieu en 2015, la prochaine est prévue pour 2019. Les régions sont administrées par des chefs de région. Les chefs de région actuels ont été nommés en Conseil des ministres en 2013. Des élections devaient se tenir en 2016, mais aucune n'a encore eu lieu. En ce qui concerne les provinces, aucune élection n'a encore eu lieu.

ORGANISATION TERRITORIALE

2017	1 ^{ER} NIVEAU (MUNICIPAL)	2 ^{ÈME} NIVEAU (INTERMÉDIAIRE, SI NECESSAIRE)	3 ^{ÈME} NIVEAU (RÉGIONAL)	NOMBRE TOTAL DE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
	Communes (<i>Kaominina</i>)	Régions (<i>Faritra</i>)	Provinces (<i>Faritany</i>)	
	Taille moyenne des communes : 16 121 habitants			
	1 695	22	6	1 723

DESCRIPTION GÉNÉRALE. Madagascar compte 1695 municipalités, 22 régions et 6 provinces. À chaque niveau, le gouvernement national est représenté par un représentant de l'État. L'organisation, le fonctionnement, les attributions et le contrôle de légalité incombant au représentant de l'État sont fixés par la loi no 2014-021 du 22 août 2014 relative à la représentation de l'État. Le représentant de l'État a un rôle d'appui et de conseil auprès de chaque collectivité territoriale décentralisée. Au niveau municipal, l'État est représenté par un chef d'arrondissement secondé par deux adjoints, l'un responsable de l'administration générale et territoriale et l'autre de l'appui aux communes et au développement local. Au niveau régional, l'État est représenté par un préfet, et au niveau provincial, par un commissaire général. Plus des deux tiers des communes malgaches comptent entre 5000 et 19 999 habitants. Elles représentent plus de 50 % de la population nationale. Les communes les plus peuplées sont les six arrondissements de la ville d'Antananarivo, qui comptent de 130 000 à 350 000 habitants chacun.

COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La loi organique no 2014-018 du 12 septembre 2014 portant réglementation des compétences, de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées définit les responsabilités et la répartition des compétences des collectivités territoriales. L'article 4 mentionne les différents domaines de compétence des collectivités territoriales décentralisées, avec le concours de l'État, à savoir : la sécurité publique, la protection civile, l'administration, l'aménagement du territoire, le développement économique, la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie. L'article 27 stipule que les domaines de compétence de la commune comprennent : (i) l'identification du potentiel et des besoins économiques, sociaux, culturels et environnementaux et la mise en œuvre des opérations afférentes ; et (ii) l'exercice de toute autre activité relevant de sa compétence en vertu des textes législatifs et réglementaires spécifiques. L'article 28 complète ces dispositions en définissant les attributions des communes.

COMPÉTENCES SECTORIELLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	RÉGIONS	MUNICIPALITÉS
1. Administration publique générale	Bâtiments et équipements publics au niveau régional ; Partenariat, coopération interrégionale	Services administratifs (mariage, naissance, recensement, ...) ; Partenariat, coopération intercommunale ; Bâtiments et équipements publics au niveau communal (hôtel de ville, ...)
2. Ordre et sécurité publique	Mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées pour la sécurité publique	Sécurité de proximité et protection civile
3. Développement économique et transports	Elaboration et mise en œuvre de programmes cadre et du Plan régional de développement ; Programmation et cadrage des actions de développement d'envergure régionale notamment en matière d'aménagement hydro-agricole, de pêche, de promotion industrielle, artisanale et commerciale, de promotion du secteur des services, d'agriculture et d'élevage	Réalisation et gestion des infrastructures et équipements marchands (places et marchés publics, marchés de bovidés et aire de stationnement de véhicules, abattoirs, espaces verts, ...) ; Gestion des routes, pistes de desserte, ponts et bacs d'intérêt communal ; Tourisme local
4. Protection de l'environnement	Parcs, espaces verts et de loisirs	Parcs, espaces verts et de loisirs ; Contribution, préservation, valorisation et gestion de l'environnement et des ressources naturelles ; Prévention et lutte contre les feux de brousse et la déforestation ; Gestion des ordures ménagères ; Assainissement communal
5. Foncier, logement et services publics	Etablissement et mise en œuvre de schéma régional d'aménagement du territoire ; Promotion des logements sociaux Gestion des équipements publics à caractère régional notamment les lycées, les centres hospitaliers régionaux, les routes d'intérêt régional ; Réalisation des parcs, espaces verts et de loisirs à portée régionale	Gestion de l'eau au niveau communal (distribution, ...) ; Définition et réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain et rural ; Gestion de l'attribution des logements sociaux ; Gestion des infrastructures et équipements publics de base sociale, éducatif, culturel, sportif et sanitaire : préscolaires, écoles primaires publiques, collèges d'enseignement général et centres de santé de base ; Réalisation des parcs, espaces verts et de loisirs à portée communale
6. Santé	Centre hospitalier régional	Centre de santé de base
7. Culture et loisirs		Sports et loisirs
8. Education	Lycée	Précolaires, écoles primaires publiques, collèges d'enseignement général
9. Protection sociale	Mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles	Mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles ; Réalisation d'actions sociales notamment en faveur des personnes en situation d'handicap, des personnes âgées et des indigents

FINANCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Portée des données fiscales : communes.	Observatoire national de la décentralisation et du développement local	Disponibilité des données financières : Faible	Qualité et fiabilité des données financières Faible
---	--	--	---

INTRODUCTION GÉNÉRALE. La loi no 2014-020 du 27 septembre 2014 présente les dispositions légales relatives aux finances des collectivités territoriales et des observations générales sur la décentralisation financière à Madagascar. Les articles 137 à 238 présentent les différentes dispositions relatives au budget et aux ressources des collectivités territoriales décentralisées. Les articles 138 à 146 disposent que chacune d'elle doit disposer d'un budget (programme) annuel, incluant les dépenses et recettes prévues autorisées. Les chefs de région et les maires sont les ordonnateurs de leurs budgets respectifs. Le ministre des Finances et du Budget valide la nomenclature, la présentation et la gestion financière. Un programme d'investissement public adopté par le Conseil doit être mis en œuvre dans chaque collectivité pour une période de trois ans. Les données relatives aux finances des collectivités territoriales décentralisées sont centralisées au sein de l'Observatoire de la décentralisation et du développement local (ODDL) établi à l'Office national de concertation sur la décentralisation (ONCD). Ce dernier a été créé par le décret no 2014-068 du 1^{er} juillet 2014, modifié par le décret no 2015-928 du 16 juin 2015. En 2017, l'ONCD disposait de données partielles sur 993 des 1695 municipalités du pays. Les chiffres et indicateurs rapportés ci-dessous ne concernent que cet ensemble de 993 municipalités. Les données ne sont pas disponibles pour les provinces et les régions.

■ DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR CATÉGORIE

	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% TOTAL DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	% DÉPENSE PUBLIQUE (DE LA MÊME CATÉGORIE)
Dépenses courantes				
Dépenses courantes				
Dépenses de personnel				
Dépenses de consommation intermédiaire				
Dépenses sociales				
Subventions et autres transferts courants				
Frais financiers (incluant les charges d'intérêt)				
Autres dépenses courantes				
Dépenses en capital				
Transferts en capital				
Investissements directs (ou FBCF)				

MADAGASCAR

PAYS UNITAIRE

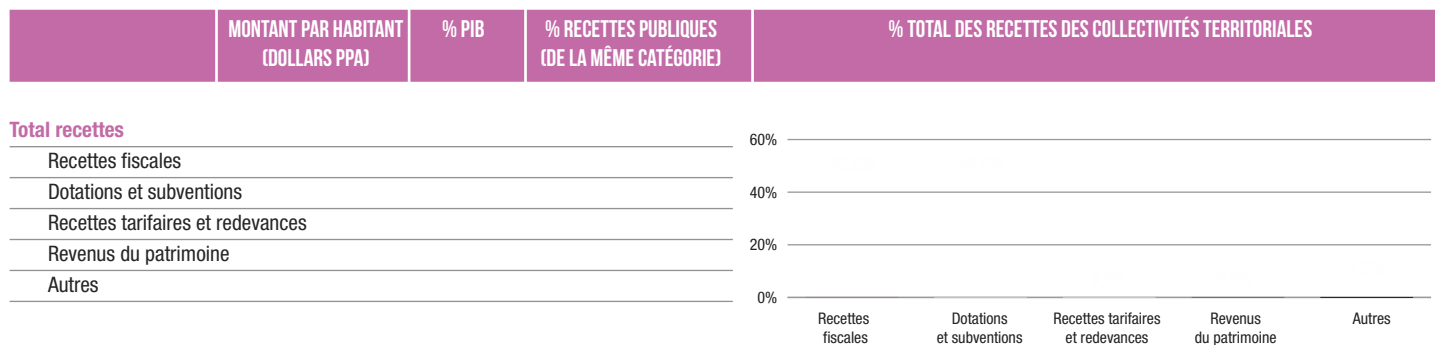
DÉPENSES. Au début de la décennie 2010, diverses études estimaient le montant des dépenses publiques réalisées par les collectivités territoriales décentralisées à environ 5 % du total des dépenses publiques nationales. En 2017, selon les données de l'ONCD, les dépenses en capital représentaient environ 15 % des dépenses municipales totales. En outre, sur les 966 municipalités pour lesquelles des données sont disponibles, 51 % des dépenses totales (68 % des dépenses courantes) sont liés aux frais de personnel.

INVESTISSEMENTS DIRECTS. Selon l'article 22 du décret 2015-2599, la part consacrée à l'investissement en capital dans le budget d'une collectivité doit représenter au moins quinze pour cent (15 %) de ses recettes budgétaires propres. En 2017, selon les données disponibles à l'ONCD, les investissements représentaient un peu plus de 54 % des recettes des communes hors subventions.

■ DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PAR FONCTION ÉCONOMIQUE



■ RECETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES



DESCRIPTION GÉNÉRALE. En 2008, un rapport de la Banque africaine de développement indiquait que les collectivités territoriales décentralisées dépendaient directement du gouvernement central pour 97 % de leurs ressources. En 2017, selon les données disponibles à l'ONCD, 46 % des recettes municipales étaient composées de subventions gouvernementales et 54 % de ressources propres, partagées à parts à peu près égales entre recettes fiscales et non fiscales.

RECETTES FISCALES. Les taux, la base et les méthodes de perception des impôts locaux relèvent de la responsabilité de l'État et sont fixés par la loi de finances et divers textes législatifs et réglementaires. Trois impôts principaux représentent environ le tiers des recettes des communes hors subventions : l'impôt synthétique – IS (12 %), l'impôt foncier sur les terrains – IFT (6 %) et l'impôt foncier sur les propriétés bâties – IFPB (11,6 %). L'impôt synthétique s'applique aux revenus des personnes morales ou physiques exerçant une activité libérale, et dont le chiffre d'affaires annuel brut n'excède pas 20 millions d'ariarys (~ 20 000 USD en PPA). Il concerne en particulier les agriculteurs, les producteurs, les commerçants, les artisans, les artistes et les prestataires de services. Le taux est de 5 % de l'assiette imposable, calculé sur la base du chiffre d'affaires de l'année précédente, avec un paiement d'impôt annuel minimum de 16 000 ariarys. L'impôt foncier sur les terrains concerne les propriétaires de terrains nus, il s'élève à 1 % de la valeur marchande du bien. L'impôt foncier sur les propriétés bâties s'établit entre 5 et 10 % de la valeur locative du bien. Si le bien est occupé par le propriétaire, la base d'imposition est alors estimée à 1/3 de sa valeur locative. En plus de ces recettes, il existe une taxe sur les produits et services (7,8 %) et divers autres recettes et taxes (15 %).

DOTATIONS ET SUBVENTIONS. Un Fonds de développement local (FDL) a été créé en 2007 pour faciliter et rationaliser le soutien à l'investissement des collectivités territoriales décentralisées (décret no 2007-530). Afin de rationaliser le système de transfert actuel, l'État a entrepris en 2017 une réforme des mécanismes de transfert financier vers les collectivités. Par décret no 2017 - 014 du 4 janvier 2017, le FDL a été réorganisé pour « assurer un développement

socio-économique équitable, équilibré et durable de toutes les collectivités territoriales décentralisées à travers le financement de leurs investissements et le renforcement des capacités y afférents ». Un Fonds national de péréquation (FNP) a également été créé, défini par l'article 3 de la loi 2017-014 comme un « mécanisme de redistribution qui vise à réduire les inégalités entre collectivités territoriales ». Le FNP est financé par la taxe sur les jeux radiotélévisés. Dans le cadre de son travail de renforcement des capacités des collectivités territoriales décentralisées, le FDL est soutenu par plusieurs partenaires internationaux, notamment la Banque mondiale (via le Projet d'appui à la performance du secteur public – PAPSP) et l'agence allemande de coopération (via le Projet de développement communal inclusif et de décentralisation – ProDéCID). Toutes les subventions en capital accordées aux communes relèvent en principe de la responsabilité du FDL. Mais d'autres fonds continuent de mobiliser des subventions directes en appui aux communes, notamment le Fonds d'entretien routier (FER), ce qui entraîne des problèmes de coordination.

AUTRES REVENUS. Les recettes non fiscales des collectivités territoriales décentralisées sont principalement composées de ristournes, de redevances, de prélèvements et de paiements de frais d'administration. Les ristournes et les redevances sont constituées des revenus du secteur minier et diminuent constamment. Elles ont été en moyenne divisées par 4 depuis le début de la décennie. Elles représentaient, en 2017, un peu plus de 10 % des recettes non fiscales des communes. Bien qu'encore faibles, les recettes provenant de la forêt et de la pêche pourraient augmenter de manière significative dans les années à venir, compte tenu notamment de l'évolution de l'exploitation et des exportations dans le secteur de la pêche.

■ RÈGLES BUDGÉTAIRES ET DETTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

	MONTANT PAR HABITANT (DOLLARS PPA)	% PIB	% DE LA DETTE PUBLIQUE	% TOTAL DETTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
--	------------------------------------	-------	------------------------	---

Total de l'encours de dette

Dettes financières*

* Numéraire et dépôts, prêts et obligations

RÈGLES D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE. Le décret no 2005-210 du 26 avril 2005 portant sur le plan comptable des opérations publiques (PCOP 2006) dispose que les collectivités territoriales décentralisées doivent utiliser le PCOP. Néanmoins, l'ONCD note qu'en 2017, 70 % des communes utilisaient encore le Système minimal de trésorerie (et non le PCOP), ce qui rend très difficile l'analyse et le suivi des recettes non fiscales en particulier. Les règles d'allocation et d'équilibre des budgets de fonctionnement et d'investissement, ainsi que les règles d'emprunt des CTD, sont définies dans la loi 2014-020 et le décret 2015-959. En 2017, selon les données disponibles à l'ONCD, environ 70 % des communes ont enregistré un excédent budgétaire, tandis que 27 % ont enregistré un déficit.

DETTE. Les collectivités territoriales décentralisées peuvent en principe accéder aux marchés financiers nationaux et internationaux pour financer des projets d'investissement. Les emprunts doivent être délibérés et autorisés par le Conseil, et approuvés par décret du ministre chargé des Finances. Aucune information consolidée n'est disponible sur l'accès des collectivités territoriales décentralisées aux marchés financiers.