

Projet de Réforme de la Péréquation Financière Vecteur de Développement Local à Madagascar

Hantamalala Léa Josée RABARISON et Jean RAZAFINDRAVONONA



Résumé – Partout dans le monde, les autorités locales s'investissent de plus en plus dans la mise en oeuvre de politiques sociales et dans la gestion de l'environnement et de développement local.

Or, si les responsabilités des autorités locales s'accroissent, le partage des moyens pour assurer ces responsabilités est souvent inapproprié, notamment dans les pays en développement.

Sans autonomie et sans financement, la démocratie locale est bancal. Ses avancées, avec désormais la libre élection des représentants locaux dans une majorité de pays, restent précaires et peuvent générer de profondes désillusions au risque de fissurer les fondements mêmes de la démocratie.

Ces écarts entre redevabilité et partage de moyens conditionnent tout particulièrement la réalisation des Objectifs de Développement Durable (ODD). En effet, c'est en Afrique subsaharienne et dans les pays moins avancés d'Asie, que les moyens des collectivités locales sont les plus faibles.

La subvention et la péréquation financière verticale octroyées aux collectivités locales par l'Etat central sont classiques. C'est à dire que ces allocations sont octroyées de façon systématique à parts égales sans tenir compte des préoccupations locales. La péréquation financière horizontale est par contre peu connue des pays en développement. Toutefois, la disponibilité d'informations fiables et l'existence de bases de données, notamment démographiques constituent une condition sine qua non de la mise en oeuvre de la péréquation financière horizontale.

Mots clés – autonomie, collectivités, développement, péréquation financière.

Abstract – Local authorities assume more and more responsibility for the delivery of public services, the implementation of social policies and the management of the environment and local development.

However, if the responsibilities of local authorities' increase, the sharing of means to commit these responsibilities is often clearly in misappropriation, especially within developing countries.

Without autonomy and funding, local democracy is wobbly. Accountability needs equity in resources, redistribution mainly the achievement of the Sustainable Development Goals (SDGs).

On one hand, the subsidy and vertical equalization granted to local authorities by the central government are classic, these allowances are shared systematically in equal parts without taking care into local concern.

On the other hand, horizontal equalization is not very well known in developing countries.

The availability of economic and demographic data is a required condition for the implementation of horizontal equalization.

Keys words – equalization, local development, misappropriation, sharing.

Liste des tableaux

TABLEAU 1 : LES DIFFERENTS DISPOSITIFS DE PEREQUATION.....	19
TABLEAU 2 : SIMULATION DE POTENTIELS FISCAUX DE MADAGASCAR	44
TABLEAU 3 : SUBVENTIONS ANNUELLES DE L'ETAT CENTRAL AUX COMMUNES	45
TABLEAU 4 : RECAPITULATIF DES FONDS NATIONAUX DES PEREQUATION EN 2017.....	47
TABLEAU 5 : ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT EXTERNE	52
TABLEAU 6 : REPARTITION DU BUDGET DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT A MADAGASCAR	60
TABLEAU 7 : CADRE LOGIQUE DU PROJET	74
TABLEAU 8 : DES INDICATEURS D'OBJECTIFS	75
TABLEAU 9 : CHRONOGRAMME DES ACTIVITES (T : TRIMESTRE).....	76
TABLEAU 10 : DETAILS DES BUDGETS RELATIFS AUX ACTIVITES	77
TABLEAU 11: JOURNAL DES RISQUES	81

Liste des illustrations et des figures

FIGURE 1 : LA PEREQUATION HORIZONTALE DANS LA SPHERE COMMUNALE.....	20
FIGURE 2 : ELEMENTS DE PEREQUATION FINANCIERE MUNICIPALE EN ALLEMAGNE	23
FIGURE 3 : TAUX D'ADMINISTRATION PAR REGION HORS ANALAMANGA) POUR 1000 HABITANT, EN 2009.....	39
FIGURE 4: ARBRE DES PROBLEMES	68
FIGURE 5 : ARBRE DES OBJECTIFS.....	71
FIGURE 6 : CIRCUIT DE RESSOURCES ET DE REDISTRIBUTION	73

ENCADRE

ENCADRE 1 : EXTRAIT DE LA LOI 2015 – 039 SUR LE PARTENARIAT PUBLIC - PRIVE	41
--	----

Glossaire

Coopération décentralisée est un mode de coopération internationale au développement comprenant toutes les relations d'amitié, de jumelage ou de partenariat nouées entre les collectivités locales d'un pays et les collectivités, équivalentes ou non, d'autres pays.

CTD ou Collectivité Territoriale Décentralisée désigne les Communes, les Régions et les Provinces.

Décentralisation financière : Répartition des ressources publiques et organisation des rapports financiers entre l'État et les collectivités locales. Ce concept recouvre la définition d'un champ de ressources propres pour les collectivités décentralisées, l'identification d'un champ de ressources partagées entre l'État et les collectivités locales, et les transferts des ressources du budget de l'État à celui des collectivités locales.

Développement local : Le développement local se définit comme l'auto développement au sein d'une localité, dirigé par et pour la communauté. La population locale est à la fois concepteur, réalisateur et bénéficiaire de son propre développement et celui du territoire dans lequel elle vit.

Le **Fonds Européen de Développement** (FED) est le principal instrument financier de l'aide communautaire à la coopération au développement aux pays ACP ainsi qu'aux Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM). Au sein de la Commission européenne, c'est la Direction générale Développement et Relations avec les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (DG DEV) qui en programme les ressources. Le FED finance des activités et des projets de coopération en faveur du développement économique, social et humain ainsi que de la coopération et de l'intégration régionales. Le FED n'est pas financé par le budget de l'UE. Il est institué par un accord interne entre les représentants des pays de l'UE, réunis au sein du Conseil.

Impôts : Prélèvement obligation fait par l'Etat ou les Collectivités publiques sur les ressources des citoyens à titre définitif et sans contrepartie directe afin de couvrir et de répartir équitablement les charges publiques et d'intervenir dans la vie économique et social du pays. Il revêt un caractère légal.

Péréquation financière : limitation des disparités de ressources entre collectivités territoriales par rapport aux charges qu'elles doivent supporter. Les ressources et charges dépendent de contraintes géographiques, humaines et économiques qui ne garantissent pas a priori une adéquation des ressources aux charges de chaque collectivité. La péréquation verticale provient de l'État central à répartir équitablement entre les CTD. La péréquation horizontale s'opère entre les collectivités territoriales elles-mêmes.

Liste des sigles et abréviations

ACORDS	Appui aux Communes et Organisations Rurales de Développement du Sud
ACP	Afrique Caraïbe et Pacifique
ADL	Agent de Développement Local
AFD	Agence Française de Développement
APD	Aide Publique au Développement
ARSF	Appui à la Réforme de la Sécurisation Foncière
BAD	Banque Africaine de Développement
BIANCO	Bureau Indépendant Anti-Corruption
CADDEL	Conférence Africaine de la Décentralisation et du Développement Local
CGI	Code Général des Impôts
CIDR	Centre International de Développement et de Recherche
CLD	Comité Local de Développement
CLF	Caisse Locale de France
CTD	Collectivités Territoriales Décentralisées
DCP	Direction de la Comptabilité Publique
DGFAG	Direction Générale des Finances et des Affaires Générales
DEL	Développement Economique Local
DGI	Direction Générale des Impôts
DRI	Direction Régionale des Impôts
DGT	Direction Générale du Trésor
DIANA	Region incluant les districts de Diego-Suarez, Ambilobe, Nosy-Be et Ambanja
DL	Développement Local
DSP	Délégation du Service Public

DTI	Direction Technique des Impôts
EPA	Etablissement Public à caractère Administratif
EPP	Ecole Primaire Publique
FAD	Fonds d'Aide à la Décision
FDL	Fonds de Développement Local
FEAMP	Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche
FED	Fonds Européen pour le Développement
FFOM	Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces
FLD	Fonds Local de Développement
FMI	Fonds Monétaire International
FN	Front National
FNP	Fonds National de Péréquation
FSD	Fonds Social de Développement
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée
GIZ	Agence de Coopération internationale allemande pour le développement
GRET	Groupe de Recherche et d'Echange Technologique
IDH	Indicateurs de Développement Humain
IFPB	Impôt Foncier sur les Propriétés Bâties
IFT	Impôt Foncier sur le Terrain
IGL	Indice de Gouvernance Locale
INDDL	Institut National de Décentralisation et du Développement Local
INSTAT	Institution Nationale de Statistique
IPC	Indice de Perception de la Corruption
IS	Impôt Synthétique

LP2D	Lettre de la Politique de Décentralisation et de Déconcentration
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MGA	Malagasy Ariary
MID	Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
ODD	Objectifs de Développement Durable
OGM	Organismes Génétiquement Modifiés
OIM	Organisation Internationale pour les Migrants
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONCD	Office National de Concertation sur la Décentralisation
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la Société Civile
PADUSU	Programme d'Appui au Développement Social Urbain
PAPSP	Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public
PAS	Programme d'Ajustement Structurel
PCD	Plan Communal de Développement
PCDE	Plan Communal de Développement Educatif
PDLU	Programme de Développement Local Urbain
PEM	Plan Emergence Madagascar
PGE	Politique Générale de l'Etat
PIB	Produit Intérieur Brut
PIC	Pôle Intégré de Croissance
PIN	Programme Indicatif National
PMDS	Politique Municipale de Développement Social
PMO	Plan de Mise en Œuvre

PN2D	Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration
PND	Plan National de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPP	Partenariat Public Privé
PRCE	Programme de Relance des Cultures d'Exportation
ProDéCID	Projet de Développement Inclusif et de Décentralisation
PTF	Partenaire Technique et Financier
SAVA	Région incluant les districts de Sambava, Antalaha, Vohémar, et Andapa
SCAC	Service de Coopération et d'Action Culturelle
SLC	Structure Locale de Concertation
SMOTIG	Service de la Main d'œuvre des Travaux publics d'Intérêt Général
SNDL	Stratégie Nationale de Développement Local
SNISE	Système National Intégré de Suivi Évaluation
SNU	Système des Nations Unies
STABEX	Fonds de stabilisation des recettes d'exportation sur les produits agricoles
STD	Service Technique Déconcentré de l'Etat
UE	Union Européenne
UNCDF	Fonds d'Equipements des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
USA	Etats Unis d'Amérique
USD	Dollar Américain
WWF	World Wild Life

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1 ^{ERE} PARTIE : CADRAGE GENERAL ET ANALYSE DESCRIPTIF DU CONCEPT DE DEVELOPPEMENT LOCAL	5
CHAPITRE 1 : CADRAGE GENERAL DU CONCEPT DE DEVELOPPEMENT LOCAL	6
Section 1 : Contexte général	6
Paragraphe 1 - Concept et définitions	7
Paragraphe 2 : Caractéristiques du développement local	10
Section 2 : Objets du développement local	14
Paragraphe 1 : Attentes locales.....	14
Paragraphe 2 : De la responsabilité locale.....	17
CHAPITRE 2 : OUTILS EXEMPLAIRES DE FINANCEMENT LOCAL	19
Section 1 : Exemple de péréquations financières réussies :	19
Paragraphe 1 : Péréquation financière française.....	19
Paragraphe 2 : Finances locales des Etats fédérés	22
Section 2 : Financement du développement local	25
Paragraphe 1 : Financement participatif citoyen	25
Paragraphe 2 – Financements exogènes	27
CONCLUSION PARTIELLE I	32
PARTIE II – ANALYSE-DIAGNOSTIC (FFOM) DU DEVELOPPEMENT LOCAL A MADAGASCAR	33
CHAPITRE 1 : FACTEURS INTERNES DE SUCCES ET DE DEFIS	34
Section 1 : Les atouts de Madagascar	35
Paragraphe 1 : Cadres juridique et social	35
Paragraphe 2 : Cadre financier	43
Section 2 : Les défis de l'autonomisation financière locale	49
Paragraphe 1 : Des faiblesses organisationnelles	49
Paragraphe 2 : Faiblesses relatives à l'aspect opérationnel	50
CHAPITRE 2 : FACTEURS EXTERNES LIES A L'ORGANISATION.....	52
Section 1 : Les opportunités à l'autonomisation financière :	52
Paragraphe 1 Des facteurs politico-économique	52
Paragraphe 2 : Offres d'appuis diversifiés	55
Section 2 : Les menaces	58
Paragraphe 1 : Risque de diminution du financement extérieur	58
Paragraphe 2 : Les facteurs de troubles exogènes	61
CONCLUSION PARTIELLE II.....	62
PARTIE III : ANALYSE PROSPECTIVE POUR UNE PERSPECTIVE D'EVOLUTION	63
CHAPITRE 1 : AMELIORATION DE LA SITUATION FINANCIERE LOCALE	64
Section 1 : Solutions à court et à moyen termes	64
Paragraphe 1 : Recommandations globales	64
Paragraphe 2 : Analyse de la problématique	66
Section 2 : Formulation du projet	69
Paragraphe 1 : Arbre des objectifs.....	69
Paragraphe 2 Résultats attendus ou finalités	71
CHAPITRE 2 : REFORME DE LA PEREQUATION FINANCIERE VECTEUR DE DEVELOPPEMENT LOCAL.....	72
Section 1 : Planification du projet	72
Paragraphe 1 : Analyse de la situation souhaitée.....	74
Paragraphe 2 : Budgétisation.....	77
Section 2 : Le système de suivi et d'évaluation	79
Paragraphe 1 : Suivi et Evaluation	79
Paragraphe 2 : Les parties prenantes	83
CONCLUSION	90

INTRODUCTION

Le rôle croissant des collectivités territoriales dans toutes les régions du monde est devenu important par rapport aux déséquilibres qui existent dans les partages des ressources et des responsabilités entre les gouvernements nationaux et les collectivités territoriales. Ces déséquilibres se sont aggravés sous l'impact de la crise financière et économique mondiale de 2008. Des politiques de décentralisation se définissent pour y remédier¹.

A Madagascar, la décentralisation demeure une priorité politique. Elle est également considérée comme une stratégie clé pour le développement du pays. En effet, la Constitution stipule que « la République de Madagascar est un Etat reposant sur un système de Collectivités Territoriales Décentralisées composées de Communes, de Régions et des Provinces dont les compétences et les principes d'autonomie administrative et financière sont garantis par la Constitution et définis par la Loi. »². Par ailleurs, les lois N°2014-020 (modifiée par la loi 2015-008) et N°2014-021 profèrent aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) des rôles importants dans le cadre de l'administration et du développement du pays.

La décentralisation s'inscrit dans une logique de construction d'un territoire donné permettant de faire face aux problèmes de développement économique spécifique du territoire. Ce concept insiste sur la dimension création de la richesse par et pour les acteurs locaux et une stratégie de promotion de l'emploi à travers le développement de micro entreprises, le renforcement du dialogue territorial et la planification du développement³.

Après 60 ans d'indépendance, Madagascar se doit de démontrer sa détermination dans le choix de l'émergence économique. L'administration centrale a ainsi à faire preuve de persévérance et surtout de compétence dans l'exécution de sa mission régalienne de redistribution. En effet, de telles évolutions tardent à se réaliser faute d'équité régionale et de gestion de proximité et de subsidiarité⁴.

Le document stratégique pays, le Plan Emergence Madagascar (PEM), qui fait office de matérialisation des dispositions constitutionnelles en termes de développement, spécifie dans son pivot Gouvernance, engagement 12⁵. Dans l'engagement trois « Autonomie et responsabilisation

¹ Robert Jules, Analyse économique de septembre 2008 dans « La tribune économique.fr »,

² Constitution de la République de Madagascar du 17 novembre 2010. Article 3

³ Commission Européenne (Direction générale de la coopération internationale et du développement), Collection Outils et Méthodes Document de référence Soutenir la décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale décembre 2016

⁴ Ibidem

⁵ Plan Emergence Madagascar (PEM) Site du Ministère de l'Economie et des Finances (www.mefb.gov.mg)

des CTD », le renforcement et la consolidation des ressources des CTD ceux-ci constituent un des objectifs majeurs du Gouvernement. Les Communes en sont les collectivités de base et elles sont les plus proches de la population en termes de gouvernance.

Toutefois, force est de constater que les bilans sur l'autonomie administrative et, plus particulièrement dans le cadre de la présente recherche, sur l'autonomie financière des CTD dont les Communes, sont encore mitigés⁶. Les recettes locales sont parfois minces, si bien que les Communes sont obligées de recourir aux aides telles que les subventions de l'Etat central et des Partenaires techniques et financiers (PTF).

Partant du Plan National de Développement (PND) vers le Plan Emergence Madagascar (PEM), une nouvelle politique de la décentralisation est de mise. Les analyses, aussi bien des facteurs internes qu'externes aux finances locales sont impératives pour pouvoir en répertorier les solutions en termes de réforme. Le présent travail qui s'intitule « Projet de réforme de la péréquation financière vecteur de développement local » se focalise sur les situations de la décentralisation et des financements locaux et projette d'établir une réforme de la péréquation financière locale.

Comment re-paramétrer les péréquations financières pour qu'elles soient vraiment un « vecteur de développement local » ?

Justification du sujet

Madagascar figure parmi les pays sous-développés marqués par différents problèmes d'ordre politique, social et économique. Il est à la recherche de stratégies pour lutter contre la pauvreté et trouver le chemin du développement soutenu et entretenu. Les gouvernements successifs ont privilégié la politique de développement local afin d'amorcer un développement harmonieux et équilibré de l'ensemble du territoire national⁷. L'étude du sujet est motivée par trois raisons complémentaires :

Au plan scientifique, bien que le concept soit usuellement pratiqué par de nombreux pays et intéresse tant d'acteurs, peu d'ouvrages scientifiques et des pensées économiques consacrent réellement une étude approfondie sur le sujet. Pour le cas de Madagascar en particulier, le concept de péréquation financière demeure encore peu ancré dans les travaux de recherche universitaire. Mener une étude sur ce domaine s'avère important, une étude à travers laquelle nous pouvons démontrer et analyser les facteurs de réussite du développement local, afin de susciter une nouvelle réflexion et une action innovatrice en matière de développement local.

⁶ Mémoire économique de MADAGASCAR bâtir sur les succès récents une économie plus résiliente Groupe de la BANQUE MONDIALE, 2020

⁷ INSAT Tableau de Bord Economique 27ème édition, janvier 217

Par rapport aux enjeux de notre temps, la recherche de développement est devenue une préoccupation majeure pour l'avenir de l'être humain parce qu'au fur et à mesure que la pauvreté se généralise et perdure, il est de plus en plus difficile de maintenir un équilibre permanent de l'écosystème⁸. Par conséquent, chaque pays cherche par tous les moyens un modèle qui permet de réduire la pauvreté et de promouvoir par la suite son développement au bénéfice du plus grand nombre de populations. D'où l'intérêt de faire une étude sur le développement local afin de mettre à la disposition des décideurs politiques et toutes les entités œuvrant dans ce domaine un outil d'aide à la décision favorable à une meilleure pratique et priorisation de ce type de politique publique.

En ce qui me concerne, j'ai pu bénéficier d'expériences des programmes/projets de développement local ainsi que des suivis des approches devant contribuer à l'amélioration des conditions de vie des habitants. Auparavant, j'ai suivi un stage professionnel de formation en Allemagne en matière de réforme dans le domaine de la décentralisation et la péréquation financière. (Ateliers de formation, couplés avec des visites de Länders et Communes Allemandes avec les deux Maires des communes rurales de Mantasoa et d'Antanamitarana (DIANA), suivis d'échanges avec des ministres et parlementaires allemands). Ces expériences et stages sont les déclics ayant mené à l'élaboration de cette étude, afin de les capitaliser. L'objectif de notre recherche est de contribuer à l'élaboration d'un projet de développement local adéquat au contexte de Madagascar.

Hypothèses

Pour atteindre ces objectifs, deux hypothèses de recherche ont été formulées :

- Le concept de développement local permet le développement de chaque territoire et constitue un choix politique intéressant et idéal pour Madagascar⁹ ;
- Pour atteindre un résultat optimal, la mise en œuvre du développement local (DL) nécessite des aménagements relatifs au contexte et l'organisation général des acteurs.

Nous pouvons affirmer que le développement local permet de : (i) lutter contre les inégalités sociales et économiques dans des zones où la pauvreté atteint plus de 80% de la population ; (ii) mieux répondre aux Objectifs du Développement Durable (ODD) qui sont axés principalement sur les services/infrastructures sociaux de base et ; (iii) également d'amortir les effets néfastes de la mondialisation de l'économie.

⁸ www.developpement-durable.gouv.fr (Décentralisation s.d.)

⁹ ⁹ INSTAT Tableau de Bord Economique 24ème édition, juillet 2016

Méthodologie

En terme méthodologique, ce mémoire s'est bel et bien nourri de nombreux rapports de missions et études réalisés sur le projet de décentralisation à Madagascar, sans prétendre à leur exploitation exhaustive. L'éclairage non négligeable qu'ont apporté ces sources d'informations m'a néanmoins autorisé à tirer un certain nombre de conclusions permettant d'appréhender l'ensemble du processus de décentralisation qui intervient au sein de l'Administration malagasy. Pour la réalisation de ce travail, nous avons aussi :

- conduit des entretiens et enquêtes, avec des élus (Maires) Malagasy, auprès des agents de l'administration allemande précédés de formation,
- appliqué une analyse FFOM, précédée d'étude PEST (Politique, Economie, Social, Technique) du financement local à Madagascar,
- mené un cercle d'échange scientifique (Brain storming) et discussion en réseau d'analyse stratégique indépendant (think tanks) sur la décentralisation financière et le développement local,
- entrepris des études documentaires et comparatives,

Il s'agit d'une capitalisation de toutes les formations théoriques et pratiques suivies aussi bien à l'ENAM qu'en Allemagne, en matière de décentralisation, notamment financière.

Ainsi, pour mieux vérifier les hypothèses de recherche, notre travail se structure en trois grandes parties.

La première partie aborde le cadre général de l'étude en analysant en particulier le concept du développement local. Cette partie est subdivisée en deux chapitres. Le premier chapitre est centré sur le cadrage général du développement local. Tandis que le deuxième chapitre est axé spécifiquement sur l'analyse des paramètres conditionnant l'effectivité du développement local.

La deuxième partie est consacrée à l'analyse -diagnostic de l'importance de la péréquation financière dans le développement local à Madagascar et comporte aussi deux chapitres. Le premier chapitre de cette partie va permettre de constater qu'il est possible de faire évoluer la situation locale avec un accompagnement rapproché et une implication forte des acteurs locaux dans la prise en main de son propre développement. Quant au chapitre suivant, il décortique les avancées constatées sur l'intervention au développement des localités et apporte une analyse critique sur les facteurs de réussite et les principales difficultés rencontrées.

La troisième partie, divisée également en deux chapitres, fait une analyse prospective pour une perspective d'évolution du développement local à Madagascar. Ainsi, le premier chapitre de cette partie essaie d'apporter des pistes d'amélioration de la situation financière locale et le dernier chapitre va proposer la réforme de la péréquation financière pour mieux atteindre les objectifs fixés supra.

1^{ère} PARTIE : CADRAGE GENERAL ET ANALYSE DESCRIPTIF DU CONCEPT DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Avant d'attaquer le vif du sujet, il est indispensable de se situer dans le contexte et les spécificités du domaine et de définir les missions, les objectifs ainsi que les résultats attendus du développement local.

Un angle important qui mérite d'être abordé aussi dès le début de l'étude est celui traitant des conditionnalités de la réussite du projet : les problématiques issues des facteurs locaux, notamment liés aux capacités techniques financières ou stratégiques et celles liées aux paramètres exogènes comme les partenariats ou le pouvoir central.

Assurer et définir la souveraineté économique et financière est une mission relevant du rôle de l'Etat central au même titre que ses missions régaliennes. L'État se doit de soutenir l'exécution locale des politiques nationales. L'État a le devoir d'assurer une péréquation entre les collectivités locales pour corriger les déséquilibres qui peuvent se développer du fait des disparités entre collectivités locales en termes de potentialités naturelles, économiques et humaines. A ce titre, les transferts financiers du budget de l'État à celui des collectivités locales se justifient à plus d'un titre : les collectivités locales délivrent les services de proximités au nom et pour le compte de l'État : état civil, police de la propriété, missions d'ordre public, etc. ; ces collectivités participent à la mise en œuvre des politiques nationales et contribuent de ce fait à la réalisation des objectifs de développement national.

Le cadrage général du concept de « développement local » nécessite d'aborder le « contexte général » et d'étudier « les objets » de ce développement local.

Section 1 : Contexte général

Le développement local engendre plusieurs préjugés qui font que son appréciation est parfois biaisée, et par conséquent, il perd a priori son sens. Le développement local n'a d'autre finalité que le développement de chaque localité. Il est aussi à la fois un processus et une manière d'entreprendre le développement dont son but ultime est le développement (économique, social, humain, durable) – bien-être de l'homme.

En outre, pendant un certain temps et voire à l'heure actuelle même, le développement local est parfois associé à la décentralisation. Pourtant, cette dernière est l'une des conditions qui facilitent le développement de chaque localité et offre une opportunité pour mettre en œuvre le développement local à travers le transfert des pouvoirs, des compétences et des ressources de l'Etat central vers les entités territoriales décentralisées.

Dans plusieurs ouvrages, parler du développement local est souvent accompagné d'autres notions, qui créent des ambiguïtés dans la compréhension du concept et au niveau de sa pratique sur le terrain. L'objet de ce chapitre est de faire un rappel sur quelques définitions des concepts clés et des théories sur lesquelles prennent source le développement local.

Paragraphe 1 - Concept et définitions

Pour apporter plus de clarté à notre travail, il est utile de définir le terme de « développement local ».

1.1 Définitions et notions générales du développement local et Développement économique Local

Il semble difficile de donner une définition précise à ce terme. Le développement local se définit comme l'auto développement au sein d'une localité, dirigé par et pour la communauté. La population locale est à la fois concepteur, réalisateur et bénéficiaire de son propre développement et celui du territoire dans lequel elle vit. Le développement local en est une alternative, face à la crise à l'échelle nationale. Il est parfois appelé développement territorial. Car aborder le développement local dans son sens premier, évoque la notion du territoire.

Selon Xavier GREFFE (2002), « *le développement local est un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales dans un territoire à partir de la mobilisation de ses ressources et ses énergies*¹⁰. ».

*« Le développement local est un processus de changements positifs à plusieurs aspects ; ils se manifestent à travers l'amélioration durable et participative des conditions matérielles et situations sociales des populations locales. Ces changements sont basés sur une approche participative pour accompagner l'autopromotion à travers des projets locaux pour la satisfaction des besoins pratiques et intérêts stratégiques de tous les genres et catégories des populations locales. »*¹¹.

D'une manière générale, le développement local est endogène : il s'appuie sur les ressources propres (humaines, financières, techniques) locaux.

Néanmoins, il a parfois besoin d'éléments déclencheurs, qui proviennent de l'extérieur, à l'exemple des appuis techniques. Dans certains cas, il est issu d'une convergence d'efforts et d'engagements d'acteurs dans une zone autour d'un projet concret et identifiable.

Dans la pratique, le développement local met en œuvre des actions contribuant à améliorer l'accès de la population aux services sociaux de base, tels l'éducation, la santé, les routes, etc. Ces actions sont à identifier avec la communauté de base, réfléchies, analysées, priorisées et mises en œuvre, avec concours de financement externe ou non, par la population locale. Cette

10 GREFFE Xavier, *Le développement local*, Editions de l'Aube/datar, page 192, 2002.

11 Ibidem

mobilisation des communautés de base impulse une dynamique locale et crée un sentiment d'appartenance.

D'après la définition dans de la Charte africaine de la décentralisation, de la gouvernance locale et du développement local, promulguée en 2014 par l'Union Africaine, le développement local est *la mobilisation de l'ensemble des ressources, économiques, socioculturelles, politiques et naturelles locales, pour l'amélioration et la transformation des conditions de vie, des communautés et des collectivités au niveau local*. Dans ce cas, le développement local est assimilé à un état d'esprit selon lequel les acteurs locaux se mobilisent, se fédèrent pour la conception et la mise en œuvre d'actions (à court terme ou moyen terme) concertées. Elles contribuent à l'amélioration de leurs conditions de vie actuelle (économiques, sociales, environnementales et culturelles) mais dans une perspective future. Cette mobilisation peut provenir de plusieurs facteurs (externe et interne) mais la plus originale est la prise de conscience collective des habitants face à une situation donnée. Certes, dans un territoire donné, les intérêts sont très divergents et parfois contradictoires mais dans le cadre du développement local, les habitants arrivent à s'identifier et se mettre d'accord par rapport à un problème donné. Ici, la question d'intérêt individuel est traitée au second plan pour le bénéfice de l'intérêt collectif et la primauté de vivre ensemble.

Si actuellement, plusieurs intervenants se revendiquent être promoteurs du développement local à travers différents programmes/projets, la majeure partie de leurs actions sont plutôt orientées vers la création des conditions nécessaires pour enclencher un développement local. En effet, ils sensibilisent les acteurs locaux sur les problèmes existants, les opportunités existantes, les pistes de solutions à adopter et mettent en œuvre certaines d'entre elles pour résoudre un problème précis. De plus, ils renforcent les capacités de chaque acteur pour pouvoir jouer pleinement leurs rôles dans la société et surtout pour les dynamiser et les inciter à se lancer dans le développement local. Sans porter un jugement trop hâtif de leurs actions, ces derniers arrivent très peu à atteindre les résultats escomptés. Les impacts sont mitigés parce que dans la plupart des cas, ces actions n'ont pas eu l'adhésion des acteurs locaux ou ne correspondent pas aux besoins locaux manifestés. Les programmes/projets de développement sont réalisés par et pour les différents partenaires techniques et financiers (PTF).

A Madagascar, le développement local tend à s'imposer dans les discours des politiques économiques depuis les années 90 sous l'impulsion des partenaires techniques et financiers (PTF) en cohérence avec la mise en œuvre de la décentralisation.

Actuellement, des praticiens du développement débattent sur la différenciation qui existe entre développement local et développement économique local (DEL). Certains affirment que le

concept du développement local intègre déjà le volet économique (création de richesse), alors que d'autres soutiennent qu'il concerne uniquement la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales. Dans le cadre du développement local, on s'investit plutôt dans le domaine social, notamment dans l'amélioration de l'accès des habitants aux services sociaux de base.

Selon la Charte Africaine de Décentralisation et du Développement Local, « le DEL est un élément du développement local mettant l'accent sur la mobilisation des ressources endogènes et des connaissances et compétences locales de manière à attirer des investissements pour générer des activités économiques inclusives et la croissance, et favoriser la redistribution équitable des ressources ».

Or, en travaillant sur l'insertion sur le marché du travail des individus, on répond à une double dimension du développement : dimension individuelle et dimension sociale, comme le disaient Jean Marc FONTAN et André LEVESQUE (1992)¹². Cela revient à dire que les deux concepts sont à peu près identiques mais ce sont leurs angles d'attaque qui les différencient l'un de l'autre. La question qui se pose maintenant est de savoir lequel d'entre eux est le mieux utile pour enclencher un développement d'une localité donnée. Il n'existe pas une réponse standard – tout dépend du contexte local : il est ainsi important de travailler dans ces deux sens.

A Madagascar, la différence est frappante entre développement local (DL) et développement économique local (DEL). La majeure partie des entités qui soutiennent le développement local oriente leurs actions vers l'appui aux CTD dans l'accomplissement de leur mission d'offre de services sociaux de base aux habitants. L'aspect soutien à la création de richesse est traité en filigrane à travers l'amélioration des conditions de vie des habitants. Or, selon les textes sur la décentralisation en vigueur¹³, les CTD ont une vocation économique mais la réalité montre qu'elles n'ont pas assez de marge de manœuvre dans ce sens du moins jusqu'à nos jours. Aux Etats-Unis et au Canada¹⁴, les actions de développement local et développement économique local concernent l'aide au pré-démarrage et démarrage des entreprises locales à travers un partenariat technique entre l'Etat central, les entreprises privées et les autorités locales, prêt aux entreprises en difficultés, qui sont très loin des actions entreprises à Madagascar quand on aborde la question du développement local.

¹² FONTAN Jean Marc, LEVESQUE Andrée, *Initiation au Développement Economique Locale et Développement Economique Communautaire, Expériences pertinentes et Etudes de cas*, IFDEL, 1992

¹³ *Constitution de la IX République de Madagascar*(art.153), loi 2014-020 Relative aux ressources des Collectivités territoriales décentralisées, aux modalités d'élections, ainsi qu'à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions de leurs organes.

¹⁴ Gaëtan TREMBLAY et Paulo FREIRA VIEIRA (2013), le rôle de l'université dans le développement local, expériences brésiliennes, québécoises

1.2 Fondement théorique du développement local

Le développement local s'inspire de plusieurs théories, tant sur le plan social que sur le plan économique.

La théorie de la croissance endogène, parfois appelée croissance auto-entretenu, est apparue au milieu des années 80. Ses précurseurs sont principalement Paul ROMER et Well Robin, Paul Krugman et Robert Lucas¹⁵. Son point de départ consiste à identifier d'autres explications de la croissance économique autres que le progrès technique, qui était considéré comme un facteur exogène. Ainsi, pour eux, la croissance est amorcée par la conjonction de quatre (4) facteurs, à savoir la technologie, le capital physique, le capital humain et le capital public. Le capital humain englobe les qualifications ainsi que les capacités techniques des ressources humaines disponibles sur le territoire tandis que le capital public est l'ensemble des investissements de l'Etat en matière de biens publics. Ainsi, *le produit global est supposé dépendre du capital physique, du capital humain et du niveau moyen du capital humain de la force de travail*.¹⁶ Cette théorie défend que tous ces paramètres nécessaires à la croissance économique se trouvent à l'intérieur de l'économie et que l'Etat joue un rôle important dans la création des conditions favorables à la croissance économique. Dans un Etat décentralisé, cette intervention de l'Etat peut être transférée aux collectivités territoriales décentralisées.

Cette théorie met en exergue la primauté de l'intervention de l'Etat ou autorités locales dans la sphère économique et la primauté de valoriser les ressources locales disponibles. Dans ce cas, elle contribue à crédibiliser le concept du développement local. En revanche, cette contribution est jugée insuffisante dans la mesure où elle n'implique pas, du moins de manière apparente, les autres acteurs du territoire dans le processus de production.

Paragraphe 2 : Caractéristiques du développement local

L'analyse du développement local implique la maîtrise d'un certain nombre de concepts et/ou des notions voisines pour apporter plus de précisions au thème et de compréhension sur le mécanisme de développement local.

2.1 Aménagement du territoire

Le terme « territoire » vient du mot latin *territorium*, qui est dérivé du mot *terra* – la terre et signifie « *morceau de terre approprié* »¹⁷. Il renferme plusieurs sens selon le contexte sur lequel le terme est associé. Il peut être un espace, un découpage administratif, un espace socialisé.

¹⁵ Paul ROMER et Well Robin, Paul Krugman (2006) *Macroeconomics Study Guide*, Worth Publishers page 148
Robert LUCAS *Lectures on economic growth* (2002), Harvard University Press, page 107

¹⁶ GAFFARD Jean Luc, *La croissance économique*, édition Armand Colin, page 40, 2011

¹⁷ Dictionnaires (ROUSSE 2009)

Quelquefois, il est difficile de délimiter un territoire donné parce qu'il existe autant de paramètres à considérer.

L'aménagement du territoire peut être défini comme une action de restructuration d'un espace donné en exploitant les atouts et en limitant les contraintes et les gaspillages par une utilisation rationnelle de l'espace et des ressources, afin d'assurer le bien-être social et l'équité territoriale. Le gaspillage est à la fois économique, spatial et humain tandis que l'équité se situe au niveau de l'homme, du citoyen, du producteur et du consommateur¹⁸. Partant de cette définition, l'aménagement du territoire constitue un élément important du processus de développement dans une optique d'une meilleure efficacité/efficience des actions entreprises et s'inscrit dans une démarche de durabilité. Il consiste à identifier et mettre en œuvre des mécanismes permettant de valoriser l'espace donné au bénéfice de la population qui y vit.

L'aménagement du territoire a pour objectifs de mieux distribuer les activités et la population sur le territoire, réduire les disparités, améliorer la performance économique-sociale globale ou celle de certains lieux, accompagner le développement économique des territoires et réduire les inégalités spatiales en termes économiques et sociaux. Comme le développement local, l'aménagement du territoire est une démarche dont la finalité consiste à créer des conditions favorables à un développement harmonieux, durable et équilibré du territoire, mais c'est le processus de mise en œuvre qui le différencie.

Pour ce qui est du développement local, c'est un auto développement orchestré par les acteurs locaux et l'aménagement du territoire est une action volontariste de l'Etat central qui porte sur le cadre physique et les infrastructures sur lesquels se fait le développement.

2.2 La décentralisation

Suivant l'aide-mémoire issue de la CADDEL (Conference Africaine des Ministères de la décentralisation et du Développement local n.d.)¹⁹, « *la décentralisation a pour finalité le développement local, son impact doit se mesurer pour une meilleure fourniture des services publics locaux ou sociaux de base et la création des richesses au niveau local. Tout cela doit se mesurer par l'amélioration des conditions de vie des populations. Pour y parvenir, en plus du cadre réglementaire et institutionnel, des actions concrètes de qualité doivent être mises en œuvre au niveau de chaque pays.* ».

¹⁸ www.observatoire-foncier.mg

¹⁹ 3ème Conférence Africaine des Ministères de la Décentralisation et du Développement Local, le 10 août 2014 à Cotonou

L'histoire de la décentralisation remonte au Moyen âge. Selon la littérature, elle trouve son origine en France mais cela n'exclut pas l'existence de pays traditionnellement décentralisés comme l'Allemagne. Il est constaté que la décentralisation constitue un processus continu et de longue haleine. Elle n'est pas figée et est vouée à évoluer dans le temps, selon les tendances du contexte sociopolitique et économique du pays considéré. Aussi, ce processus endogène a-t-il un ancrage historique dans la construction même du pays, en l'occurrence la France²⁰.

Pour être efficace, la décentralisation implique le respect de quelques principes fondamentaux de vision et de subsidiarité.

La vision de décentralisation stipule que le développement est une affaire de tous. Ce sont les niveaux et formes de participation au processus qui diffèrent. Les habitants sont impliqués pour des prises de décision importantes via leurs associations/représentants : orientation du développement local, localisation d'investissements. Ce principe traduit ainsi le modèle de société inclusif.

La subsidiarité définit le degré de participation et de prise de décision d'une action quelconque à chaque niveau d'acteurs. En effet, ce qui peut être réalisé au niveau des Fokontany doit être effectué localement. Ce qui ne peut pas l'être localement et qui demande des moyens, des capacités non disponibles sur place incombe à la commune. Si l'action souhaitée demande des capacités ou des moyens que la commune ne possède pas et que les effets attendus concernent un territoire plus étendu que celui de la commune, il revient à la Région d'agir. Si l'action est d'intérêt national, il appartient à l'État de la mettre en œuvre.

La décentralisation n'est pas une fin en soi, c'est un moyen. C'est un mode d'organisation administrative qui offre des opportunités (pouvoirs, compétences, ressources financières) aux acteurs locaux, notamment les CTD à entreprendre des actions de développement contribuant à la réduction de la pauvreté et au bénéfice de la population locale. L'avènement de la décentralisation a donc renforcé voire favoriser et légitimé la prise en main par la population locale de leur propre destinée. Ainsi, la décentralisation est l'un des socles institutionnels sur laquelle s'appuie le développement local.

2.3 La gouvernance locale

Quand on parle d'appui au développement local, le concept de la gouvernance locale et de bonne gouvernance reviennent toujours sur le devant de la scène. En effet, elles constituent l'un des socles sur lesquels le développement local s'appuie. Selon la Banque Mondiale²¹, « La

²⁰ CHARLES Roig Théorie et réalité sur la décentralisation, 1966

²¹ Rapport annuel de la Banque Mondiale en 1992

gouvernance est la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays, en vue de son développement. ». La gouvernance a été considérée par la Banque Mondiale comme une condition sine qua non permettant d'atteindre le développement et de réduire la pauvreté. Tandis que pour le PNUD, « La gouvernance englobe les mécanismes, processus et institutions par lesquels les personnes et les communautés expriment leurs intérêts, exercent leurs droits, remplissent leurs obligations et règlent leurs différends »²².

En d'autres termes, la gouvernance est la manière de cogérer, de co-piloter les affaires publiques par les gouvernants et les habitants afin d'atteindre les objectifs du développement. Elle implique une réduction des rôles de l'Etat dans les affaires non stratégiques et une intégration d'autres acteurs dans la sphère de décision y afférent.

L'introduction du mot « bonne » implique la nécessité de mettre en valeur la notion d'efficacité ; une gouvernance orientée qui permet d'atteindre un développement humain durable. Parler de bonne gouvernance nécessite une implication de tous les acteurs dans le processus de réflexion, de décision et de suivi-évaluation des affaires publiques. Depuis un certain temps, la mise en place d'une bonne gouvernance est devenue l'une des conditions fixées par les principaux bailleurs de fonds pour pouvoir bénéficier de leurs aides.

La gouvernance locale quant à elle, est la manière dont les différents acteurs du territoire interagissent dans la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation des politiques publiques locales. Autrement dit, c'est une manière de gérer les affaires publiques locales par l'ensemble des acteurs locaux. Elle a pour objectifs de : (i) créer des conditions permettant d'atteindre un développement équilibré et inclusif de chaque localité ; (ii) mieux répondre aux attentes et besoins stratégiques de chaque acteur du territoire ; (iii) faciliter la coordination des intérêts parfois divergents de chaque acteur du territoire ; (iv) mobiliser davantage les acteurs parties prenantes au processus de développement ; (v) garantir une bonne utilisation des ressources disponibles et ; (vi) d'assurer l'appropriation des choix et orientations politiques locales et de pérenniser les acquis. Ainsi, tous les habitants du territoire sont des acteurs majeurs pour promouvoir la gouvernance locale à leurs niveaux respectifs. Dans la pratique, c'est au niveau des gouvernants que l'action de mise en place d'une bonne gouvernance est vivement sollicitée.

Au même titre que la décentralisation, la mise en place d'une « bonne » gouvernance locale n'est pas un objectif en soi. Il s'agit l'un des moyens facilitant l'atteinte du but ultime du processus de développement – développement équilibré, harmonieux et inclusif de tout le

²² Rapport du Conseil d'Administration du PNUD sur ses travaux en 1997 (PNUD 1997)

territoire national. Mettre en place une bonne gouvernance locale consiste juste à vérifier certain nombre de conditionnalités permettant d'acquérir ou d'opérationnaliser les différents éléments caractérisant la bonne gouvernance locale. Il s'agit, entre autres de : (i) promouvoir la participation de tous -à leur niveau au processus de réflexion et de décision les concernant ; (ii) mettre en place un Etat de droit ; (iii) assurer une transparence sur la conduite et la gestion des politiques publiques locales en restant réactif (aux différentes problématiques touchant les populations) ; (iv) valoriser les intérêts collectifs sans forcément négliger les intérêts individuels d'être efficace en étant- responsable et efficient dans les choix stratégiques et ; (v) disposer d'une vision stratégique à long terme.

Section 2 : Objets du développement local

A travers les expériences vécues par les pays développés comme l'Allemagne, nous sommes arrivés à la conclusion que le développement local intervient sur deux fronts complémentaires. D'une part, il met en place des conditions préalables pour mieux accéder à un développement équitable et durable entre les différentes localités et d'autre part, il contribue à la création et à une meilleure répartition des richesses locales en cas de croissance économique en répondant aux attentes locales.

Paragraphe 1 : Attentes locales

Les inégalités de forces économiques au sein de la nation induisent logiquement à l'asymétrie sociale. Les attentes pour y remédier est une tension muette pourtant source de vulnérabilité et d'instabilité sociale latente.

1.1 Relance de l'économie

Toujours avec l'exemple de l'Allemagne, dans le cadre du développement local, la relance de l'économie se fait majoritairement à travers le soutien de la création d'entreprises, d'aide et accompagnement à l'expansion des entreprises nouvellement mises en place au niveau des territoires.

En somme, les actions entreprises contribuent à asseoir un environnement juridique et économique incitatif et opérationnaliser des dispositifs d'appui technique et de soutien financier au niveau local pour que les gens puissent se lancer dans la création de leur propre entreprise au niveau local.

1.2 L'équité vis à vis de l'accès aux services sociaux et infrastructures

D'une manière générale, l'équité consiste à offrir des conditions de vie justes et équitables pour tous les hommes et femmes, afin qu'ils puissent accéder à leurs besoins fondamentaux et

aux opportunités économiques existantes. Ici, le développement local contribue à la mise en place des conditions permettant d'atteindre une équité entre tout individu et entre les territoires.

Pour y parvenir, des actions spécifiques au niveau des territoires ont été entreprises: création de services publics anciennement manquants (eau, assainissement, éducation,...), valorisation des compétences locales en cas de recrutement au sein des entreprises existantes, mise en œuvre des actions spécifiques en faveur des couches vulnérables (femmes, jeunes, personnes handicapées...), promotion d'entreprises ayant des retombées positives pour la communauté locale, mise en place d'une fiscalité permettant de taxer les plus riches afin de promouvoir un effet redistributif de revenus... Ceci démontre que l'équité sociale et économique constitue une base économique efficace.

Le paradigme pertinent du développement basé sur des critères économique, social et environnemental, laisse apparaître toute la prééminence du secteur social qui doit être considéré comme un réceptacle à partir duquel de véritables indicateurs de développement durable peuvent être conçus. Le développement durable ne peut être envisagé sans la satisfaction des besoins de base des populations et des groupes vulnérables.

Voilà donc posée toute la problématique de l'accès des populations aux services sociaux de base. Il faudrait ainsi garantir plus de revenus monétaires aux populations, leur donner des chances égales de se soigner en cas de maladie et de rester longtemps en vie, d'aller à l'école, d'apprendre un métier qui puisse leur permettre de trouver un travail et gérer leur propre destinée, d'accéder à des services énergétiques adéquats qui respectent les normes environnementales et à un système d'eau et d'assainissement adaptés à leurs réalités locales²³.

Aussi, au-delà d'un simple accès à un service, l'analyse doit prendre en compte d'autres dimensions liées à la qualité de service, aux inégalités entre les sexes et aux aspects de gouvernance qui peuvent influencer les résultats.

Les approches doivent donc privilégier une responsabilisation plus marquée des populations à travers la mise en œuvre de processus démocratiques, basés sur une gestion communautaire.

Les services sociaux de base peuvent être compris comme un tout inter relié ayant des liens à l'intérieur des secteurs et sous-secteurs²⁴.

Par exemple, pour garantir à une population des chances réelles en matière de santé, il est important de beaucoup travailler à son accès à l'éducation et on ne pourrait pas être en bonne santé si l'on n'a pas accès à une eau saine et de qualité. Ces quelques exemples démontrent à

²³ <https://fr.countryeconomy.com/demographie/idh/madagascar> (economy s.d.)

²⁴ Ibidem

souhait comment les services sociaux de base sont imbriqués les uns aux autres. Les exemples pourraient être multipliés entre les secteurs santé et assainissement, éducation et hygiène, etc.

Le développement local sous-entend des améliorations, des satisfactions et attentes locales en matière de redevabilité dirigeante, en matière économique – productif, infrastructure, ou sociale.

Se référant au PND, l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base constitue une base solide de tout processus de développement. Autrement dit, l'absence de services sociaux de base de qualité est l'une des causes de la pauvreté et constitue l'un des paramètres qui pourra inhiber le processus menant vers le développement. Dans sa mise en œuvre, l'Etat central se positionne comme facilitateur et partenaire privilégié à travers la mise en place des cadres institutionnels favorables et d'une certaine manière, cofinancer la réalisation de certaines actions. Pendant un certain temps, c'est l'Etat même qui pilote la réalisation technique de cette activité.

A Madagascar, la majeure partie des expériences développées en matière de promotion du développement local est consacrée à l'amélioration de l'accès de la population aux services sociaux de base. Cette situation est liée à la faiblesse du taux d'accès aux services sociaux de base de qualité dans la Grande île.

De ce qui précède, on peut en déduire que l'équité entre les territoires ne signifie en aucun cas qu'il faut construire les mêmes infrastructures au niveau de chaque ville ou localité mais répondre et satisfaire aux besoins locaux. Il s'agit ainsi de mettre en place des conditions techniques permettant à chaque localité de favoriser son développement en cohérence avec la dynamique et les potentialités locales.

1.3 Promotion de l'accès à l'emploi

Il s'agit d'offrir une opportunité permettant à tout un chacun d'accéder à un travail décent lui permettant d'avoir une vie meilleure. Au Canada²⁵, de vastes chantiers et des mesures incitatives en matière d'information et d'orientation (mise à disposition de données sur l'emploi), de formation pour une meilleure insertion professionnelle, ... ont été développées pour que les gens puissent accéder à un emploi décent et durable. En effet, l'objectif primordial de toutes ces différentes interventions consiste à développer l'employabilité des populations. Dans ce cas, certains organismes d'appui dispensent des formations nécessaires à l'acquisition de compétences personnelles (empowerment) et professionnelles des individus. Ces formations doivent répondre aux besoins des régions et aux requis des entreprises locales²⁶.

²⁵ Gaëtan TREMBLAY et Paulo FREIRA VIEIRA (2013), le rôle de l'université dans le développement local, expériences brésiliennes, québécoises

²⁶ Objectifs de Développement durable (ODD)

Sur le plan économique, l'accès à l'emploi constitue un paramètre important qui permet de relancer la consommation. Cette dernière suppose par la suite la production, la commercialisation et la rentrée des devises, et le cycle vertueux de la croissance économique est engagée. En effet, la recherche du plein emploi constitue un objectif encore à atteindre dans la stratégie²⁷ de développement de Madagascar, pour réduire le chômage d'une part et pour relancer la consommation d'autre part.

Paragraphe 2 : De la responsabilité locale

L'effectivité du développement local suscite la responsabilité locale pertinente et organisée devant impliquer différents acteurs aussi bien étatiques que civils. L'inclusivité est garante de la stabilité et la durabilité du développement local.

2.1 Promotion du partenariat au développement

Désormais, il est important d'impliquer d'autres catégories d'acteurs autres que l'Etat central dans la conception, la réalisation et le suivi des activités de développement. Il est également à remarquer que chaque territoire est composé de plusieurs groupes d'acteurs dont leurs intérêts sont divergents et quelquefois contradictoires de ceux des autres. Parfois, la quête de développement amène les acteurs dans une situation de conflit d'intérêts.

Le partenariat local est une association d'acteurs publics et privés au sein d'entreprises de développement élargies socialement mais limitées localement, dans lesquelles la participation des acteurs est volontaire et négociée, et dont les coûts sont partagés. Ainsi vu, le partenariat local présente deux dimensions complémentaires : d'une part, celle qui concerne l'aspect planification, conception et gestion du développement et d'autre part, celle qui concerne l'investissement, la réalisation de projets et donc, l'entrepreneuriat.

Dans certains cas, un partenariat entre localités avoisinantes est à développer (l'intercommunalité) pour assurer au mieux une complémentarité, une cohérence territoriale et une économie d'échelle dans la réalisation d'un projet structurant par exemple. Le partenariat est devenu un mécanisme permettant de mutualiser également les ressources rares et de mieux s'assurer que chaque intervenant puisse y trouver de l'intérêt dans la réalisation d'une activité quelconque. Actuellement, la promotion de partenariat public-privé (PPP) a pour objet de faire participer le secteur privé dans les actions menées par le secteur public. Durant le « Sommet de Montréal »²⁸ en 2002, les participants au groupe de travail « Le Développement Local » avaient

²⁷ Plan Emergence Madagascar: Socle social – Capital humain “hiadana sy ho finaritra” 9 correspondant au ODD8 “...le plein emploi productif et un travail décent pour tous”

²⁸ (Montréal 2017) Le Sommet de Montréal s'inscrit dans une démarche visant à positionner Montréal et à lui assurer une place dans le peloton de tête en Amérique du Nord. (**Annexe 1**)

insisté sur le fait que « *Plus la participation est élevée et plus les chances de réussite d'un projet sont probantes* ». A ce sujet, l'implication, la connexion et le partenariat entre les différents acteurs constituent l'une des clés de réussite d'un projet de territoire.

2.2 Assurance de la durabilité

La notion de durabilité est une conjonction de plusieurs paramètres, englobant les aspects sociaux, économiques, environnementaux et culturels. Le système de production à but uniquement économique effrénée de profit engendre des effets néfastes tant sur les êtres humains que sur les faunes et flores, l'évolution tend alors à adopter un autre modèle économique plus « potable » qui permet d'assurer les besoins actuels et ceux des générations futures. Développement ne se limite plus à l'augmentation de la production mais aussi à la prise en compte de trois autres aspects (social, environnemental et culturel). L'objectif est ainsi d'atteindre le développement économique rentable, l'épanouissement social équitable, le développement environnemental et culturel soutenable et adaptable²⁹.

Sur le plan pratique, la durabilité s'acquiert par la responsabilisation des communautés de base sur des activités les concernant parce qu'elles sont les premiers bénéficiaires des actions entreprises. Cette technique issue de la loi 96-025 (du 30 septembre 1996) relative à la Gestion locale des ressources naturelles renouvelables, est largement appliquée à Madagascar dans la gestion des ressources naturelles comme les parcs et les forêts humides... Cette approche est appelée la GELOSE – Gestion Locale Sécurisée. Il s'agit de responsabiliser les habitants locaux dans la gestion et l'exploitation de certaines zones forestières pour avoir plus d'efficacité et d'efficience. La philosophie est que les habitants riverains sont les premiers concernés pour une gestion saine de leurs ressources. En effet, leur vie actuelle et à venir en dépend étroitement. Cette situation est relative : pour qu'elle soit atteinte, des mesures d'accompagnement doivent être entreprises au bénéfice des communautés locales.

Pour d'autres intervenants, ils intègrent dans le processus de décision au choix de développement, des préoccupations de prévention, de respect de l'environnement et de justice sociale. A cet effet, ils prennent en compte les besoins spécifiques des populations vulnérables pour éviter d'éventuelles destructions des ressources naturelles y existantes.

²⁹ NATION UNIES (2015) Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development <https://sustainabledevelopment.un.org/post/transformingourworld> (N.Unies 2015)
SNU-M (Système des Nations Unies à Madagascar) (2012) Évolution de la vulnérabilité des ménages de la ville d'Antananarivo pendant la période de crise politique, Madagascar, United Nations Multi-cluster Rapid Assessment Mechanism (McRAM-juin), Antananarivo, 110 p.

CHAPITRE 2 : OUTILS EXEMPLAIRES DE FINANCEMENT LOCAL

Il existe bon nombre d'outils de financement local puisque le développement local ne date pas d'hier et les outils suivants sont cités à titre de suggestion. Certains de ces outils existent déjà à Madagascar alors que d'autres ne le sont pas encore.

Section 1 : Exemple de péréquations financières réussies :

Comme il a été évoqué dans l'introduction générale, cette section essaie de partager des expériences et connaissances concrètes dans ce domaine.

Paragraphe 1 : Péréquation financière française

L'Etat français est servi de modèle au titre des Etats unitaires par rapport à son histoire avec Madagascar. En France, depuis les années 80, différentes formes de partenariat entre les collectivités locales décentralisées ont été développées afin de favoriser à la fois une cohérence territoriale des interventions en matière de développement mais aussi de créer un lien entre les habitants partageant un même bassin de vie qui dépasse parfois des délimitations administratives.

1.1- Les différents dispositifs

La péréquation est un objectif de valeur constitutionnelle : « La loi française prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (suivant article 72-2 de la Constitution de la cinquième République française, du 4 octobre 1958).

Tableau 1 : les différents dispositifs de péréquation

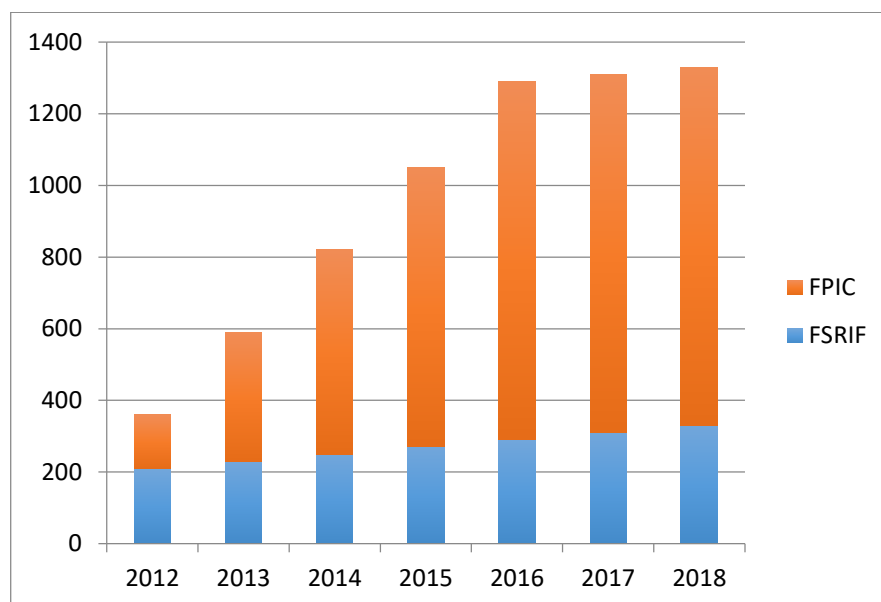
	Régions	Départements	Intercommunalités	Communes
Péréquations verticales		Dotation de Fonctionnement minimal (DFM) – Dotation de péréquation Urbaine (DPu)	Dotation d'intercommunalité	Dotation de solidarité Urbaine et de cohésion Sociale (DSu) – Dotation de solidarité Rurale (DSR) – Dotation nationale de péréquation (DNP) – Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPtP)
Péréquations horizontales	Fonds national de péréquation des ressources perçues par les régions	Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements – Fonds de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements (mis en place à compter de 2013) – Fonds de solidarité des départements de la région d'Île-de-France (FSDRIF) – Fonds de solidarité en faveur des départements	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) – Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) – Fonds de péréquation départemental des taxes additionnelles aux droits d'enregistrement

Source : DGCL bureau des concours financiers de l'Etat français, 2017

1.2- La montée en puissance de la péréquation horizontale dans la sphère communale

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été mis en place en 2012. Il constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale à l'échelle d'un ensemble intercommunal.

FIGURE 1 : La péréquation horizontale dans la sphère communale



Source : DGCL bureau des concours financiers de l'Etat français, 2017

Ce mécanisme de solidarité au sein du bloc communal s'est mis en place progressivement par le biais de la montée en charge sur 5 ans des objectifs de ressources du fonds : 360 M€ en 2013, 570 M€ en 2014, 780 M€ en 2015, 1 Md€ en 2016, en 2017 et en 2018 (*graphique 1*). Le dispositif défini à l'origine prévoit qu'il représente 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales. Le dispositif repose sur deux étapes :

- la répartition nationale détermine un montant de contribution ou d'attribution pour chaque territoire ;
- la répartition interne entre chaque territoire permet de partager les montants correspondants entre le groupement et ses Communes membres, puis entre les communes elles-mêmes.

Ce mécanisme de solidarité est régi par les principes suivants :

- les ensembles intercommunaux sont considérés comme l'échelon de référence. La mesure de la richesse se fait de façon consolidée à l'échelon intercommunal par le biais d'un potentiel financier agrégé (PFIA), en additionnant la richesse de l'EPCI et celle de ses Communes membres. Cette approche permet de neutraliser les choix fiscaux des intercommunalités et ainsi de comparer des EPCI de catégories différentes. La comparaison peut également se faire avec des communes isolées ;
- le potentiel financier agrégé (PFIA) repose sur une assiette de ressources très large, tirant toutes

les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle : sont prises en compte la quasi-totalité des recettes fiscales autres que les taxes affectées ainsi que les dotations forfaitaires des communes. Afin de tenir compte du poids des charges des collectivités dont le niveau par habitant s'accroît en fonction de leur taille, la population retenue pour le calcul des potentiels financiers agrégés sont pondérées par un coefficient logarithmique qui varie de 1 à 2 en fonction croissante de la taille de la collectivité ;

– sont contributeurs au FPIC : les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé moyen par habitant constaté au niveau national. La contribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée est fonction de l'écart relatif de son PFIA par habitant au PFIA moyen par habitant et de sa population avec un effet progressif. Afin de mieux prendre en compte la situation des territoires aux ressources fiscales élevées (notamment au regard de la fiscalité professionnelle), mais dont la population dispose de revenus plus faibles que la moyenne, un nouvel indicateur de charges a été introduit en prenant en compte le revenu par habitant. Environ 49 % des ensembles intercommunaux et des communes isolées sont contributeurs en 2018, et 34 % contributeurs nets. La somme des prélèvements pesant sur un ensemble intercommunal ou une commune isolée au titre du FPIC d'une année et du FSRIF de l'année précédente ne peut excéder 13 % des ressources prises en compte pour le calcul du PFIA ;

– sont exonérées de prélèvement au titre du FPIC les 280 communes éligibles l'année précédente à la part « cible » de la DSU et les 2 500 premières communes éligibles à la part « cible » de la DSR ;

– sont bénéficiaires du FPIC : 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique, représentatif des ressources et des charges des collectivités, composé de critères simples et applicables à toutes les intercommunalités quelles que soient leur taille et leur situation (rurales ou urbaines).

L'indice synthétique est composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé et à 20 % de l'effort fiscal agrégé ;

– sont également éligibles les communes isolées dont l'indice synthétique est supérieur à l'indice médian. Toutefois, tous ensemble intercommunal ou toute commune isolée qui serait éligible selon ces critères mais qui présenterait un effort fiscal inférieur à 1 sera exclu du bénéfice du FPIC. Cela permet de prendre en compte les efforts que font les collectivités pour mobiliser leurs marges de manœuvre fiscales ;

– une fois définie la contribution ou l'attribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée, celle-ci sera répartie entre l'EPCI et ses Communes membres selon des modalités définies par la loi, et modifiables par l'EPCI à l'unanimité ou à la majorité qualifiée.

Deux ajustements ont été opérés en loi de finances pour 2017 afin d'adapter le dispositif aux mouvements intercommunaux :

- pour la répartition nationale, de nouvelles modalités de calcul de la garantie en cas de perte d'éligibilité ont été proposées : les ensembles intercommunaux et communes isolées qui étaient éligibles au FPIC pour l'exercice 2017 mais qui ne le sont plus pour l'exercice 2018 et ceux ayant perçu une garantie en 2017 mais qui restent inéligibles en 2018, perçoivent une attribution égale à 85 % de celle perçue en 2017. Pour déterminer le montant perçu en 2017, une quote-part communale du montant 2017 perçu par l'ensemble intercommunal est calculée en fonction de la population DGF et de l'inverse du potentiel financier des communes puis agrégée au niveau de l'ensemble intercommunal de 2018. 162 ensembles intercommunaux et communes isolées bénéficient d'une garantie de sortie en 2018 ;
- pour la répartition interne, le plafonnement du prélèvement au titre du FPIC de l'année N et du FSRIF de l'année (N – 1) est relevé à 13,5 % des ressources fiscales agrégées (RFA) en 2018 contre 13 % l'année précédente.

Paragraphe 2 : Finances locales des Etats fédérés

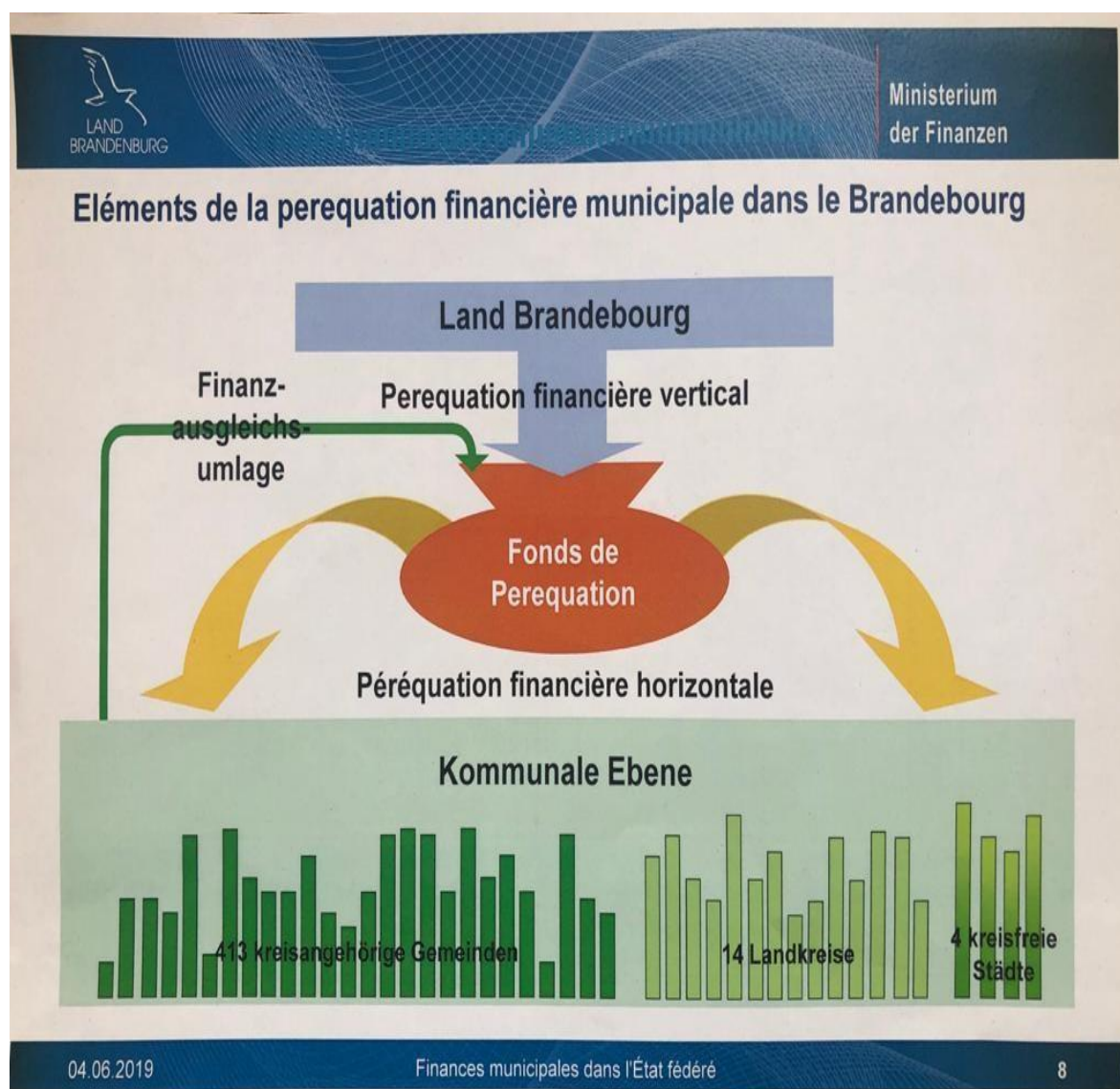
L'autonomisation financière des Etats fédérés représente le système d'autonomisation financière local par excellence vu l'indépendance des démembrements de l'Etat. Ce système va être développé dans ce paragraphe par l'exemple de l'Etat de Brandebourg (Allemagne)

L'Allemagne compte, en règle générale, trois niveaux de collectivités territoriales : les Länder, États fédérés, les arrondissements et les communes. La péréquation financière allemande est considérée comme l'exemple le plus abouti de solidarité interrégionale en Europe, combinant des mécanismes de péréquation horizontaux (le Länder finanz ausgleich au sens strict) et verticaux (les transferts du Bund aux Länder).³⁰

La solidarité intergouvernementale a deux dimensions : d'abord le besoin de partager les ressources entre les paliers de gouvernement (péréquation verticale) ; puis le besoin de répartir la part des États entre les diverses juridictions des États (péréquation horizontale). Il est utile de résumer le mécanisme de péréquation horizontale en trois étapes dont (i) la répartition des impôts conjoints (en particulier la TVA) entre les États (péréquation régionale implicite) ; (ii) la redistribution régionale explicite agissant horizontalement au niveau des États d'une « manière fraternelle » (*Finanzausgleich* à proprement parler) ainsi que (iii) les effets de redistribution découlant des transferts verticaux asymétriques de la fédération aux États (transferts fédéraux supplémentaires).

³⁰ Transfère financière entre Etats fédéraux ; et transfert de la Fédération vers Etats fédérés

FIGURE 2 : Éléments de péréquation financière municipale en Allemagne



Source : Ministère des finances de l'Etat Fédéral du Brandebourg en Allemand 2019

2.1-Solidarité verticale en Allemagne

La péréquation verticale entre la Fédération et les États s'appuie sur l'article 106 sections 3-9 GG³¹. La Constitution allemande présume qu'il est possible de définir les « dépenses nécessaires » aux deux paliers – celui des États et celui des collectivités locales – dans le cadre d'un exercice de planification financière à moyen terme, et d'obtenir une « juste compensation » (*billiger Ausgleich*) entre les deux paliers de Gouvernement (article 106, section 3). Conformément aux objectifs de la Constitution, il n'y a pas de « déséquilibre fiscal vertical » en Allemagne comme c'est le cas dans d'autres fédérations où les impôts sont affectés de façon exclusive (comme en

³¹ Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland, Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne

Australie). On peut y voir un avantage, même si la mise en œuvre politique et technique de cette règle constitutionnelle pose de nombreux problèmes. En vertu de la Constitution, la moitié des recettes de l'impôt sur le revenu revient à la Fédération, d'une part, et aux États, d'autre part, les municipalités recevant une part de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cette règle est simple techniquement car les parts sont établies et la répartition horizontale des recettes suit strictement le principe de résidence. Toutefois, une loi fédérale exigeant le consentement du Conseil fédéral (*Bundesrat*) régit la répartition verticale du produit de la TVA. Le partage de la TVA joue un rôle décisif dans la garantie d'équité entre la fédération et ses États constitutifs, et il est donc très politisé. En fait, les parts de la TVA revenant aux États ont augmenté considérablement au cours des dix dernières années, ce qui reflète la nécessité de parvenir à un consensus avec les anciens États à propos de l'incorporation des nouveaux États dans le système fiscal intergouvernemental. On n'a trouvé un compromis qu'aux dépens de la part fédérale de la TVA.

2.2- Solidarité horizontale en Allemagne

La péréquation financière entre les États fédérés (Länder) au sens strict constitue la redistribution horizontale officielle entre les Länder les plus riches et les Länder les plus pauvres. Après l'octroi des premières parts compensatoires d'impôt sur le chiffre d'affaires en 1970, la péréquation financière entre les Länder est devenue une sorte de rééquilibrage entre des Länder fiscalement très proches. La situation s'inverse à nouveau en 1995 avec la réunification de l'Allemagne et l'intégration des Länder de l'Est et de Berlin à la péréquation financière entre les Länder (PFL) normale. Depuis, cet échelon corrige toujours de gros écarts de richesse par la redistribution. La structure de cette péréquation financière entre les Länder a peu évolué jusqu'à aujourd'hui. Globalement, lorsque la capacité financière d'un État fédéral (mesurée à l'aune d'un « indice de capacité financière ») est supérieure à son besoin financier forfaitaire (exprimé par un « indice de péréquation »), le Land (État fédéral) est soumis à une obligation de contribution. Dans le cas contraire, si l'indice de péréquation est supérieur à l'indice de capacité financière, le Land est éligible à une dotation. La détermination concrète de la capacité financière et du besoin financier d'un Land est radicalement différente entre la PFL et la péréquation financière de l'impôt sur le chiffre d'affaires. Si la péréquation de l'impôt sur le chiffre d'affaires est un simple rééquilibrage de la capacité fiscale dans lequel l'indice de besoin fictif dépend seulement du nombre d'habitants, la péréquation financière entre les Länder intègre également quelques éléments de besoin spécifiques. Cette dernière tient par ailleurs également compte de la capacité financière et du besoin financier des communes et des groupements de communes. On entend par « capacité financière » la somme des recettes fiscales du Land, en tenant compte des parts

d'impôt sur le chiffre d'affaires, plus 64 % de la capacité fiscale communale. Il s'agit d'une forme de compromis entre les 50 % utilisés jusqu'en 2004 et la demande récurrente de prendre en compte 100 % de la capacité fiscale communale. Pour les impôts dont le taux est fixé par les communes (taxe foncière et taxe professionnelle) et les droits sur les mutations immobilières, qui sont un impôt régional variable, le calcul de l'indice de capacité financière part d'un taux d'imposition moyen unitaire et non de recettes réelles.

Règles et outils traduisant la force de la péréquation financière

- Consécration légale dans la constitution de l'Etat (Art 97, 99 LV),
- Egalité de traitement intercommunal (calculs paramétrés par des données statistiques officiels)
- Compensation de charges pour le transfert de tâches,
- Chaque municipalité peut poursuivre le pays en justice si elle se trouve violée dans ses droits par compensation financière municipale,
- Participation institutionnelle de la municipalité par le comité consultatif (statutaire).

Le calcul des péréquations financières horizontales tient compte de la population locale (données démographiques), de la superficie, et surtout de la « puissance fiscale locale ».

Section 2 : Financement du développement local

En règle générale, le développement local est financé par la fiscalité locale mais des innovations sont apparues et entreprises ces derniers temps pour compléter le manque de financement local. Ces innovations varient en fonction de la motivation, de la conviction et des intérêts des collectivités.

Paragraphe 1 : Financement participatif citoyen

Le financement du développement local doit émaner en premier lieu du citoyen pour que la responsabilisation et le sentiment d'appartenance soient suivies d'actions participatives et/ou bénéficiaires.

1.1 Financement direct des citoyens

Cette forme de financement est affiliée au départ à un développement endogène. C'est une solution qui émane de la dynamique locale pour prendre en main le développement du territoire en l'absence de services publics performants (Samir Amin³²). Ce sont les acteurs locaux qui s'organisent entre eux pour trouver ensemble des solutions aux problèmes auxquels ils font face. Pour pouvoir mettre en œuvre des solutions identifiées et priorisées, ils font appel à la contribution de chacun sous différentes formes, à savoir la cotisation en numéraire, l'apport en

³² Samir Amin, (1931-2018), Le développement inégal- 234 P.

nature des matériels et/ou matériaux ou autres intrants nécessaires à la réalisation des actions et la fourniture de main d'œuvre locale nécessaire. C'est cette formation d'organisation purement communautaire qui a permis à bien de villages de s'en sortir et bénéficier d'un certain nombre de services publics à leur portée.

Depuis l'avènement des appuis financiers des différentes ONG internationales au développement local, cette forme de participation directe avait été exploitée cette fois-ci pour cofinancer la réalisation des projets de développement. Elle fut très répandue dans les pays en développement vers la fin des années 90. Les modalités de contribution n'ont pas changé mais au lieu de financer à 100%, la population locale apporte un cofinancement estimé aux alentours de 20% du coût total des actions à entreprendre selon les partenaires : cette contribution est en nature en numéraire. Cette forme de participation a pu faire évoluer beaucoup de localités ayant une bonne capacité d'organisation parce que certains bailleurs ont créé une certaine compétition entre différentes localités pour pouvoir bénéficier de leur appui.

Par ailleurs, cette pratique est difficilement réalisable en milieu urbain faute de dynamique locale et la primauté de sentiments individualistes des habitants. Dans certaines villes, il existe parfois des opérateurs économiques sur place qui apportent des contributions matérielles/matériaux pour venir en aide aux collectivités pour réaliser une action quelconque de développement : fournitures de camion pour le ramassage d'ordures, carburant.

Cette contribution doit être inscrite dans un cadre bien défini et transparent sinon il y a un risque de contrepartie opaque au bénéfice des donateurs : exonération d'impôts locaux, favoritisme au marché public local, etc.

1.2- Fiscalité locale

La fiscalité locale provient des ressources anciennement collectées par l'Etat mais transférées au bénéfice des CTD. Dans le cadre de la décentralisation, elle constitue l'une des mises en pratique du transfert des ressources financières de l'Etat central vers des CTD. Théoriquement, ces ressources doivent être en adéquation avec les missions et compétences transférées par l'Etat central aux CTD, notamment en matière de développement. La question est alors de savoir si ces ressources permettent réellement de financer les actions de développement local. La fiscalité locale est constituée, en majeure partie, par des taxes et impôts à mobiliser localement par ces CTD et/ou éventuellement avec d'autres entités, en l'occurrence les Services Techniques Déconcentrés de l'Etat (STD) et qui rentrent (à 100% ou en pourcentage) dans leurs caisses. Les recettes ainsi collectées servent à financer le fonctionnement quotidien (salaires, fournitures de bureau, consommables, ...) et la réalisation des actions de développement au niveau des CTD. Actuellement, elle constitue une source financière sûre pour les CTD devant une rigidité de

transfert financier venant de l'Etat central qui est jugé encore très faible. Par conséquent, la fiscalité locale constitue un enjeu majeur pour les CTD.

A Madagascar, conformément à la loi organique n°2004 –007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances, la loi des finances fixe la nature des impôts et taxes locaux, les modalités de perception, éventuellement la fixation des taux de perception ainsi que la répartition des recettes collectées au niveau des différentes entités concernées. Pour certains, c'est l'organe délibérant des CTD et/ou le code général des impôts qui fixe les taux de perception. La fiscalité locale constitue une forme la plus équitable de participation des populations locales au développement de leur territoire parce que les recettes ainsi collectées dépendent du niveau de vie de chaque contribuable.

Pour bon nombre de pays en développement, la mobilisation des ressources locales constitue un point épineux à surmonter. Pendant la colonisation, plusieurs pays en développement ont eu un mécanisme assez développé de perception des ressources locales mais après l'indépendance, plusieurs dirigeants « populistes » se sont lancés dans la pratique de l'Etat providence et soudoie les habitants par des promesses mirobolantes contre leurs voix pendant les élections.

Pour certains pays, il existe une potentialité énorme en ressources locales mais les capacités à les mobiliser sont parfois absentes. Actuellement, plusieurs organismes d'appui au développement local apportent des soutiens techniques et financiers justement pour améliorer la mobilisation des ressources financières locales afin d'augmenter les capacités d'autofinancement du développement local. Il faut dire que la mobilisation des ressources financières locales nécessite une participation active et effective de tous les acteurs du développement local et l'existence d'un système de recouvrement efficace.

Paragraphe 2 – Financements exogènes

Les financements locaux étant souvent minces, le développement local fait systématiquement recours à d'autres financements. Ces financements exogènes peuvent aussi bien être d'origine national ou international.

2.1- Subvention de l'Etat central

Vers les années 60, ce mécanisme de financement avait été mis en place dans le cadre du développement local par le haut. En effet, pour apporter son soutien, l'Etat central crée différentes sortes de dispositifs techniques et financiers pour accompagner les activités de développement économique au niveau local. Dans la majeure partie des cas, les fonds ont plus une vocation économique que sociale. Ils s'adressent aux entreprises locales pour financer le

démarrage à la création d'entreprise ou à l'extension des activités. En revanche, dans des pays d'Afrique notamment francophones, l'Etat central, avec le concours des partenaires techniques et financiers (PTF), a mis en place un dispositif technique et financier communément appelé Fonds de Développement Local (FDL). C'est un fonds perdu au bénéfice des collectivités locales pour financer spécifiquement des investissements, moyennant le respect d'un certain nombre des conditions préalablement validées d'un commun accord avec les PTF. Ce fonds vient donc en complément de la subvention de l'Etat et des appuis directs des PTF.

Suivant l'analyse de l'évolution du concept du développement local, il est constaté que dans un premier temps, l'Etat central avait entrepris des actions locales dans un but de stimuler ce développement de la localité. Pendant ce temps, l'Etat supporte en majorité le financement de la mise en œuvre des actions, qui peut provenir directement du budget de l'Etat. Dans ce cas, ce dernier gère directement le financement et la maîtrise d'ouvrage des actions à entreprendre. Dans l'ensemble, les autorités locales participent peu ou rarement au processus.

A Madagascar, l'Etat central effectue un transfert financier conséquent au budget des provinces pour financer des actions de développement. Il s'agit d'un simple transfert venant du budget général de l'Etat vers les budgets provinciaux. Entretemps, la province assure la maîtrise d'ouvrage des actions de développement à entreprendre : cela a réellement permis de mieux répondre aux besoins locaux de développement. Une subvention de fonctionnement des CTD existe mais ses capacités laissent à désirer. Il existe par ailleurs une subvention exceptionnelle aux bénéficiaires des CTD mais ses modalités d'attribution restent très opaques et qualifiées parfois par certains observateurs comme une armée politique pour les dirigeants en place et constitue par ailleurs un facteur de déséquilibre entre localité. Cette situation doit contraindre les acteurs locaux à trouver d'autres sources de financement viables et innovants qui leur permettent de garantir l'atteinte des objectifs assignés.

2-2 Appui financier des partenaires techniques et financiers

Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sont des organismes internationaux ou institutions financières étrangères ou des Etats étrangers qui offrent des soutiens techniques, financiers, matériels et logistiques, pour la coopération au développement. Certaines personnes les nomment « bailleurs de fonds » mais cette appellation commence à être banni dans les jargons des acteurs du développement parce qu'elle a une connotation spécifiquement financière, sans accompagnement technique, alors que les PTF s'inscrivent dans un cadre d'appui technique et financier. Leurs appuis financiers se présentent sous deux formes : la coopération bilatérale et la coopération multilatérale.

« La coopération bilatérale consiste à appuyer les efforts d'un pays pour surmonter sa pauvreté et ses problèmes de développement. Ses partenaires sont les autorités nationales régionales ou locales, ainsi que des institutions de la société civile et de l'économie privée. La coopération bilatérale ne se limite pas à la réalisation de projets spécifiques. Elle met en effet en œuvre des programmes entiers visant à initier des changements structurels, afin d'améliorer durablement les conditions de vie de la population pauvre³³ ». La coopération multilatérale s'opère avec des institutions financières internationales, à l'instar de la Banque Mondiale (BM), la Banque Africaine pour le Développement (BAD), des organismes et programmes du Système des Nations Unies (SNU), ... Leurs fonds proviennent des fondations, des pays membres et des sociétés privées. Par leur taille et leur poids dans la coopération internationale, les organisations multilatérales sont à même d'aider les gouvernements à mettre en œuvre des projets de réforme et des programmes d'envergure. Elles influent avant tout sur les objectifs de développement et les accords internationaux, de même que sur leur application³⁴.

Les appuis financiers émanant des partenaires techniques et financiers (PTF), parfois appelés « Financement concessionnel » peuvent être divisés en deux catégories : fonds remboursables, avec un taux préférentiel, pendant une certaine période et fonds perdus. Les fonds remboursables sont contractés avec le Gouvernement et servent à financer des programmes d'envergure nationale (construction des routes) ou d'aide budgétaire au Gouvernement. Leur déblocage est soumis à un certain nombre de conditionnalités signés d'un commun-accord avec le gouvernement. Tandis que les fonds perdus n'entrent pas dans le circuit budgétaire de l'Etat et sont gérés directement par des donateurs. Ils passent souvent à travers des organismes non gouvernementaux (ONG) nationaux et internationaux. Quelques fois, des institutions internationales, comme l'Agence Française de Développement (AFD) ou l'Union Européenne (UE), interviennent à la fois au niveau du gouvernement et avec les acteurs de la société civile ou les ONGs (nationale et internationale). Dans ce dernier cas, le financement octroyé aux sociétés civiles se fait par appels à projets, suivant des lignes de financement disponibles et des priorités définies avec des donateurs. Des ONG sont sollicitées à proposer un programme/projet de développement local pendant une période bien définie avec un financement limité. Les meilleurs programme/projet seront financés à hauteur de 70 à 80% selon le cas tandis que la partie restante sera cofinancée par des acteurs locaux à travers la fiscalité locale ou sous d'autres formes de cofinancement. Quelquefois, ce sont des organismes internationaux qui mettent en œuvre directement des programmes/projets de développement local sur le terrain avec des autorités régionales/locales, à l'exemple de PNUD, UNICEF, ... Dans ce cas, ils sont en réponse

33 Confédération Suisse (2011), *op.cit.* Page 20

34 Ibidem, page 21

directe aux besoins exprimés par la population locale. Ces derniers temps, cette pratique commence à disparaître mais privilégie davantage un partenariat technique avec les institutions locales (déconcentrées et décentralisées). Ils peuvent également développer des programmes avec un cycle programmatique en concertation avec le Gouvernement et en assurent sa mise en œuvre moyennant une contribution symbolique de la partie nationale. Comme la prise en charge des droits et taxes à l'importation. Il faut aussi signaler que chaque partenaire technique et financier a des domaines et zones d'intervention privilégiés et ne travaille que dans ce sens. L'ONG Aide et Action Internationale travaille spécifiquement dans l'amélioration de l'accès et de la qualité de l'éducation, le World Wild Life (WWF) contribue à la préservation de l'environnement, l'UNCDF³⁵ appuie le développement de la micro finance... La liste est longue. Une coordination et une complémentarité de leurs interventions sont devenues parfois problématique sur un territoire où plusieurs partenaires techniques et financiers travaillent.

Les acteurs internationaux font partie des acteurs qui participent d'une façon ou d'une autre à la promotion du développement local. Par conséquent, ils constituent un acteur privilégié du processus. En tout cas, la réalité montre un engagement manifeste de ces acteurs dans le soutien financier et la promotion du développement local à travers le monde, notamment en Afrique subsaharienne. Les appuis financiers touchent différents domaines : financement des actions concrètes répondant aux besoins de la population à la base (santé, éducation), renforcement des capacités techniques des acteurs locaux, dotation de matériels et équipements, financement d'activités génératrices de revenus (AGR), financement des micro finances.

2.3- Partenariat Public Privé – PPP

Le partenariat public-privé est un moyen qui permet de concrétiser la primauté du concept de partenariat en matière de développement et de faire bénéficier au plus grand nombre des retombées économiques des actions de développement à entreprendre. Initié de manière informelle au départ, de nombreux pays ont créé des lois pour mieux organiser cette forme de financement. En effet, le secteur privé a pour objectif de fructifier son investissement de manière à ce qu'il rapporte un maximum de profit. Par conséquent, le secteur privé est en perpétuelle innovation et recherche pouvant mener à ce but. De l'autre côté, le secteur public, en panne de financement, a la mission de satisfaire les besoins publics de la population. La question qui se

³⁵ L'UNCDF (Union Nation Capital Development Fund) promoteur l'élargissement de l'accès à des services durables de microfinance est actif à Madagascar depuis 1993. Et propose des modèles de financement « au dernier kilomètre » permettant de débloquent des fonds publics et privés

pose maintenant est de savoir dans quelle mesure ces deux acteurs peuvent travailler ensemble pour permettre à la fois d'atteindre le but du secteur privé et de contribuer à l'accomplissement de la mission du secteur public. Actuellement, il existe plusieurs manières de développer le PPP dont les plus en vogue sont la concession et l'emprunt.

La concession ou le marché d'entreprise des travaux publics est un contrat administratif établi entre une entité publique et une entité privée pour la réalisation et l'exploitation de services publics donnés. En effet, l'entité publique identifie des actions de développement, en l'occurrence infrastructures mais elle ne dispose pas de moyens techniques et financiers permettant de la concrétiser. Elle fait appel aux entités privées disposant des moyens et contracte avec celles qui répondent mieux à son attente. Dans ce cas, le maître d'ouvrage de l'action demeure l'entité publique et fixe un certain nombre d'engagements à l'entité privée pour l'exploitation de l'infrastructure. Pour amortir et fructifier son investissement, les redevances sur les usagers sont perçues directement par l'entité privée et que l'entité publique rembourse de manière progressive, selon sa capacité. Le PPP est une forme de financement durable si une réelle entente est établie entre les deux acteurs. Ses avantages se trouvent au niveau même du financement : l'entité privée en assure l'ensemble. Le PPP permet également à l'entité publique de payer une charge d'endettement acceptable annuellement et de garantir un volume d'activité dans le long terme pour l'entité privée. Dans certains cas, l'entité publique peut assurer le financement de la construction des infrastructures en faisant participer le secteur privé dans le processus. Elle l'appelle au moment de l'exploitation, moyennant le respect d'un certain nombre d'engagements formulé dans un cahier de charges. Dans ce cas, il s'agit d'une délégation de service public (DSP). Gilles GUGLIELMI (1994)³⁶ a parlé également, la pratique de certaines collectivités locales connue sous l'appellation de « financement par crédit-bail », pour financer des biens immobiliers isolés. Ce type de financement est une location d'un bien avec promesse unilatérale de vente. La collectivité locale utilisatrice qui loue le bien au crédit bailleur par contrat lui donnant la possibilité d'acheter le bien à un terme et à un prix convenu.

Il est à préciser que l'emprunt ou le marché obligataire est un mécanisme qui permet au secteur public de contracter un emprunt auprès des institutions financières pour financer des infrastructures publiques. Ici, l'entité publique cible est la collectivité locale (Région, Commune, ...). Il s'agit d'un PPP dans la mesure où le fonds provient du secteur privé et au bénéfice du secteur public. Toutefois, il faut se référer quand même au cadre juridique et réglementaire qui existe dans le pays concerné.

³⁶ GUGLIELMI Gilles, (1994), Le financement privé du développement local, Edition le Monde 170 pages

CONCLUSION PARTIELLE I

Le développement constitue l'une des raisons d'être de la vie humaine. Il contribue à donner du sens à l'existence de l'humanité. Pour y accéder, plusieurs politiques et stratégies de développement ont été appliquées depuis plusieurs décennies. La recherche du développement et du bien-être a permis à différents pays de procéder à différentes inventions techniques et technologiques contribuant à faire évoluer la vie, la pensée et l'espérance de vie des êtres humains dans un temps très court sur l'échelle de l'humanité. Toutefois, plusieurs personnes sont encore privées de ce développement. Des économistes de développement à l'instar de Jacques BRASSEUL³⁷, sont à la recherche d'un modèle de développement qui permet au plus grand nombre d'êtres humains de l'acquérir.

La majeure partie des différentes politiques de développement appliquées dès lors ne se soucient pas de la dimension locale du développement : elles sont orientées davantage vers des problèmes macroéconomiques du pays.

Le développement local est à la fois un processus et son propre but ; un processus dans la mesure où il était organisé à partir de chaque localité et mettant en jeu toutes les ressources du territoire comme éléments importants de son propre développement ; il était son propre but dans la mesure où le développement du territoire constitue l'aboutissement du processus. Le Développement local ne cible pas un domaine particulier de l'économie tel l'agriculture ou l'industrie : il embrasse toutes les sphères de la vie d'une collectivité et dimensions du développement. Il répond à la fois à la problématique de création de richesse, la durabilité, l'équité, l'humanité.

Si tels sont le cadre général et les détails analytiques du concept de développement local, qu'en est-il du développement local à Madagascar.

³⁷ Jacques Brasseul (2013), Petite histoire des faits économiques et sociaux, Éditeur : Armand Colin, Pages : 320

PARTIE II – ANALYSE-DIAGNOSTIC (FFOM) DU DEVELOPPEMENT LOCAL A MADAGASCAR

Depuis son existence, le développement local a connu des évolutions majeures, notamment au niveau de ses objectifs, des rôles et positionnements de ses principales parties prenantes. Force est toutefois d'admettre que le développement local n'est pas une solution toute faite à tous les problèmes du sous-développement mais constitue l'une des stratégies de développement qui répond le mieux à la problématique des pays sous-développés.

A priori, le développement local s'appuie sur des ressources financières mobilisables localement mais cela n'exclut pas la possibilité pour les pays étrangers d'apporter leur part de contribution au nom de la solidarité internationale compte tenu de l'asymétrie des puissances économiques mondiales.

Ces apports et soutiens financiers s'accompagnent toujours d'assistances techniques en consultances ou/et en transfert de compétence.

L'analyse-diagnostic par FFOM du développement local à Madagascar s'avère ainsi salutaire pour mettre en évidence l'importance de la péréquation financière dans le développement local.

CHAPITRE 1 : FACTEURS INTERNES DE SUCCES ET DE DEFIS

Après soixante ans d'indépendance politique et économique, Madagascar figure toujours parmi les pays les plus pauvres du monde. Selon la Banque Mondiale en 2018, Madagascar occupe le 4^{ème} rang du classement des pays qui produisent le moins de richesse par habitant, avec un PIB/habitant de 424 dollars ; plus de 77% de Malagasy vivaient sous le seuil de la pauvreté en 2012³⁸. Madagascar cherche en vain des moyens pour sortir de la pauvreté et construire les bases d'un développement au bénéfice du plus grand nombre de population. Plusieurs initiatives ont été prises et sont en cours de mise en œuvre à l'heure actuelle, avec ou sans le concours des différents PTF.

Le concept de développement local constitue l'une des issues à privilégier pour faire sortir Madagascar du marasme de la pauvreté. Il a permis de résoudre un certain nombre de problèmes auxquels la population locale fait face quotidiennement : amélioration de l'accès aux infrastructures sociales de base, renforcement de la citoyenneté, amélioration de la gestion des affaires publiques, ... Ainsi, ce concept est adapté aux pays en développement comme Madagascar parce qu'il s'attaque aux problèmes majeurs du développement. C'est la raison pour laquelle plusieurs pays d'Afrique subsaharienne l'adoptent aujourd'hui comme une issue pour atteindre un développement plus équilibré de l'ensemble de leur territoire et un développement à visage humain – un développement qui s'appuie sur les ressources humaines, financières et matérielles locales. La principale difficulté du concept se trouve plutôt sur la manière dont on l'applique sur le terrain et d'autres paramètres exogènes entrant en jeu.

Pour Madagascar, par expérience, nous constatons que le Gouvernement malagasy, en partenariat avec ses principaux partenaires techniques et financiers a priorisé ce concept et que certaines améliorations doivent être entreprises actuellement. Ainsi, ce dernier chapitre a pour objectif d'apporter des pistes d'améliorations à entreprendre – à différents niveaux – pour que le concept de développement permette d'atteindre les objectifs assignés. Mais avant d'entrer dans ces propositions, il est nécessaire de voir le concept en tant que démarche de promotion du développement et de l'analyser par rapport au contexte de Madagascar. Il faut noter par ailleurs que le développement local n'intervient pas, rappelons-le, au niveau des variables macroéconomiques telles que balance de paiement, inflation, marché interbancaire de devise. Il s'attaque plutôt aux variables microéconomiques au niveau de chaque ménage, en l'occurrence le pouvoir d'achat, l'accès aux services sociaux, les capacités techniques, etc. Néanmoins, les

³⁸ <https://donnees.banquemondiale.org/pays/madagascar>

évolutions économiques au niveau national ont des effets directs sur la population locale à laquelle le concept doit s'attaquer.

Nous avons effectué l'analyse au niveau national moyennant des expériences de suivi évaluation de projets de neuf (9) régions de Madagascar, à savoir Androy, Analamananga, Boeny, Atsimo Andrefana, Atsimo Atsinanana, Morondava, Analanjirofo, DIANA et SAVA.

Le diagnostic interne (issu des expériences professionnelles) évoque des facteurs de succès dont dispose Madagascar et des défis considérables. Ces forces et faiblesses seront étudiées dans cette section.

Section 1 : Les atouts de Madagascar

Ce sont des forces de propulsions à l'autonomisation financière locale, internes à la localité. La potentialité des cadres social et juridique y sont les plus pertinentes parmi tant d'autres.

Paragraphe 1 : Cadres juridique et social

Madagascar dispose de cadres juridique et social favorables au développement local.

1.1- Cadre juridique

Depuis 2005, des avancées significatives ont été enregistrées sur le plan législatif pour mettre en place un environnement permettant de pratiquer la démarche du développement local à Madagascar. Cette démarche a toujours été menée de front avec la responsabilisation des CTD en matière de développement. A titre de rappel, l'engagement du Gouvernement a commencé avec la mise en place de la « Lettre de la Politique sur la Décentralisation et la Déconcentration » - LP2D et l'adoption du Programme National de Décentralisation et de Déconcentration – PN2D³⁹. Ces programmes placent les CTD au centre du dispositif pour amorcer le développement à Madagascar. Pendant ce temps, il prévu d'entreprendre un transfert financier conséquent de l'Etat central vers les Régions.

Après la 3^{ème} République, la constitution de la 4^{ème} République, votée en 2010, replace encore une fois l'ambition de peuple malagasy de mettre en place des lois qui permettent de pratiquer la démarche du développement. Ainsi, dans les années suivantes, notamment depuis 2014, de nouvelles lois sur les CTD ont été votées et vulgarisées, justement pour renforcer les efforts entrepris pour favoriser la prise de responsabilité par les acteurs locaux au développement de leur territoire.

Le décret n° 2015 – 957 relatif à la Structure Locale de Concertation des Collectivités territoriales décentralisées, a été aussi pris pour encourager chaque CTD à mettre en place une

³⁹ Politique publique adoptée par l'Etat Malagasy en 2005-2006 pour de nouvelles stratégies de développement local

Structure Locale de Concertation – SLC – justement pour favoriser un partenariat entre les différents acteurs du territoire à travailler ensemble afin d'identifier et réaliser des actions de développement.

Sur le plan stratégique, une Stratégie Nationale de Développement Local a été conçue pour identifier des actions prioritaires à mettre en place ainsi que les moyens à mobiliser. De plus, différents dispositifs techniques ont été mis en place par le Gouvernement en place pour relancer ce processus de développement local.

Il ne s'agit pas de faire une étude juridique des différents textes législatifs concernant le développement local, mais plutôt d'effectuer un survol des différents documents élaborés pour soutenir et promouvoir le développement dans l'ensemble du territoire national par les Gouvernements successifs.

Deux textes fondamentaux expriment les souhaits de l'Etat central à promouvoir le développement local à Madagascar. Ce sont la Constitution de la 4^{ème} République et la loi organique n° 2014-018 du 12 septembre 2014 régissant les modalités d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires. Les orientations semblent assez claires mais leurs applications, tant en termes de volonté qu'au niveau de la mise en place des conditions nécessaires, constituent un tout autre problème.

La Constitution de la 4^{ème} République

La Constitution de la 4^{ème} République de Madagascar votée en 2010 énonce plusieurs idées allant dans le sens de la promotion du développement local avec comme moyen privilégié la décentralisation et la bonne gouvernance locale. Cette dernière est le socle qui garantit une meilleure répartition des bénéfices du développement au plus grand nombre tandis que la décentralisation offre plus de compétences et de pouvoirs pour les collectivités locales de mener des activités de développement à la base. La volonté de l'Etat malagasy est apparente tant dès le préambule ainsi qu'au niveau d'autres articles de la Constitution qui y sont relatifs.

Dans le préambule de la Constitution, il a été mis en avant 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 l'une des « *conditions de l'épanouissement de la personnalité et de l'identité de tout Malagasy... facteur du développement durable et intégré* ». L'idée fondamentale développée ici est que l'Etat va réorganiser ses pouvoirs entre l'Etat central et les administrations locales afin que les différentes catégories d'acteurs puissent avoir accès et contrôlent aux ressources existantes et les bénéfices du développement.

L'article 139 de la Constitution stipule que « *les collectivités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière, constituent le cadre institutionnel de la participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et garantissent l'expression de leurs diversités et de leurs spécificités.* ». D'une certaine manière, cette idée définit le niveau sur lequel les acteurs participent à la gestion des ressources au niveau des collectivités. Elle confirme que le développement local se fait au niveau de chaque localité et que les conditions permettant de l'atteindre sont la participation effective de tout un chacun. Cette participation peut prendre plusieurs formes entre autres, évoquer ses attentes et besoins spécifiques, dénoncer des irrégularités dans la gestion des affaires publiques, produire... Il y a également l'idée qu'il n'existe pas une recette miraculeuse venant d'ailleurs pour faire avancer la situation locale mais il faut savoir partir du contexte et des aspirations locales tout en tenant compte des cadres institutionnels régissant le territoire national.

Quant à l'article 140, il stipule que « *l'État veille au développement harmonieux de toutes les collectivités territoriales décentralisées sur la base de la solidarité nationale, des potentialités régionales et de l'équilibre interrégional par des dispositifs de péréquation.... Des mesures spéciales seront prises en faveur du développement des zones les moins avancées, y compris la constitution d'un fonds spécial de solidarité* ». Tout en tenant compte des spécificités de chaque territoire, il est indispensable de mener des actions cohérentes pour l'ensemble du territoire national parce que chaque territoire est interdépendant et complémentaire l'un de l'autre. Cette situation est plus marquante pour les territoires limitrophes. De toute manière, mener une action de développement ne devrait pas se limiter par des circonscriptions administratives ou géographiques pour un pays aussi spacieux que Madagascar. Les attentes et besoins des territoires limitrophes sont tellement enchevêtrés. Pour y arriver, l'Etat va mettre en place des dispositifs techniques et financiers et des actions spécifiques doivent être menées par les localités qui ont pris un sérieux retard par rapport aux autres.

Et dans l'article 146, l'État s'engage à mettre en œuvre une meilleure répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées, une répartition des ressources entre l'État et les collectivités territoriales décentralisées ... Il s'agit, pour les pouvoirs publics, de définir de manière claire (et éventuellement évolutive) les responsabilités confiées à chaque niveau de l'Etat et les mesures d'accompagnement telles que les ressources financières et les appuis techniques. Ceci étant, afin que chaque localité puisse mener à bien les activités de développement qui lui incombent. L'idée fondamentale est que chaque niveau de l'administration participe, à son niveau et de manière très claire, à la mise en œuvre des missions de développement. Cette situation n'est pas nouvelle car depuis l'entrée en vigueur de la décentralisation à Madagascar, il y a toujours eu une clarification assez précise des compétences

et des ressources entre le pouvoir central et les collectivités territoriales décentralisées. Toutefois, la pratique montre un déséquilibre permanent entre les ressources financières affectées au développement des collectivités et le pouvoir central. En 2010, la Banque Mondiale à Madagascar avait conclu que la décentralisation à Madagascar était restée embryonnaire. La part des dépenses publiques affectée aux entités politiques décentralisées s'élève à moins de 5% alors que celle des pays de l'OCDE dépasse déjà les 30%⁴⁰. Cette situation ne fait qu'accroître le déséquilibre de développement entre les différentes localités de Madagascar... Avec ce nouvel engagement de l'Etat central, une évolution significative de la situation est envisageable.

Loi organique n° 2014 - 018 du 12 septembre 2014 régissant les compétences, les modalités d'organisation et de fonctionnement des Collectivités territoriales décentralisées, ainsi que celles de la gestion de leurs propres affaires.

Elle cadre fondamentalement l'orientation de la politique de la décentralisation à Madagascar. Elle prône la mise en œuvre de la décentralisation effective et mentionne dans ses différents articles des repères marquant la volonté politique du pouvoir central à promouvoir le développement local, par le biais d'une décentralisation effective, des compétences et des ressources financières dans les collectivités territoriales décentralisées.

Dans son article 3, il est stipulé que *« la politique de décentralisation constitue un programme d'actions délibérées et coordonnées en vue du développement participatif, équilibré et harmonieux du territoire de la République. L'objectif de la décentralisation est d'assurer la promotion du développement du territoire par la recherche d'une plus grande intégration et d'une mobilisation de la population à tous les niveaux »*. En effet, la décentralisation ici est une démarche pour permettre au plus grand nombre de la population de s'intégrer dans une démarche collective afin de réduire des exclusions tant en matière d'accès aux ressources (d'une manière générale) qu'au niveau des bénéfices du développement. Par ailleurs, c'est un choix politique qui permet à la population locale de choisir son propre modèle de développement, en cohérence avec le contexte local et les orientations nationales. Ce choix permet d'éviter des modèles de développement venant d'ailleurs qui sont parfois déconnectés des réalités et aspirations locales. La mobilisation de la population à tous les niveaux permet la mobilisation et la volonté de vivre ensemble autour d'un objectif commun. C'est une démarche qui promeut le concept de l'intérêt général.

L'article 4 de cette même loi organique renforce la responsabilisation des habitants locaux dans la promotion de leur propre développement : ils sont à la fois acteurs privilégiés et

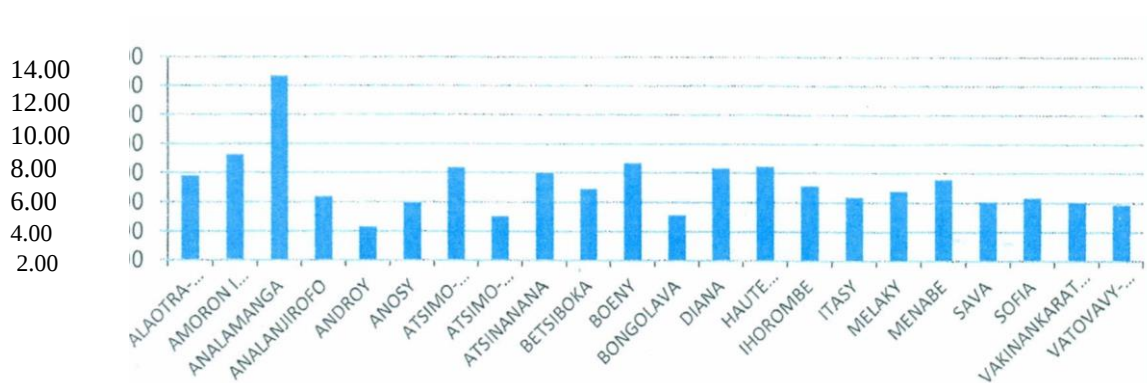
⁴⁰ Banque Mondiale Madagascar (17 juin 2010), recueil de notes de politiques économiques présentées sous le thème commun : Vers un agenda de relance économique

bénéficiaires potentiels de leurs actions. Dans le cadre du développement local, l'homme est au centre du concept.

En son article 17, la présente loi est plus explicite au niveau du rôle de l'Etat et le processus de promotion du développement local à Madagascar. En effet, il est stipulé que « *l'État crée les conditions nécessaires et favorables à la réalisation d'un développement continu et participatif du pays. Il est chargé d'élaborer et de promouvoir la politique d'aménagement du territoire dans le cadre de la mise en place et de la mise en œuvre de la décentralisation effective. Il assure, à cette fin, la mise en œuvre d'une Stratégie Nationale de Développement Local (SNDL).* ». Cet article fait appel au rôle prépondérant de l'Etat dans la promotion du développement.

En son article 5 cette loi renforce une fois de plus le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics dans la mise en place de conditions favorables pour stimuler un développement local. En l'occurrence, l'Etat central est sollicité pour entreprendre « *une réforme institutionnelle tant dans son organisation territoriale que dans ses structures centrales et à promouvoir une politique d'aménagement du territoire destinée à remodeler le territoire de la République en fonction d'exigences fonctionnelles et foncières d'efficacité et des exigences du développement continu, participatif, équilibré et harmonieux* ». Dans le cas de Madagascar, l'administration centralisée avec un taux de desserte faible du territoire fait que la majorité des connaissances et des moyens (humains et financiers surtout) est concentrée dans la capitale. Si dans la capitale, le taux d'administration publique est estimé à 26‰ (26 fonctionnaires pour 1000 habitants), il avoisine les 4‰ pour la Région Atsimo andrefana et 3‰ pour la Région Androy⁴¹. Cette situation fait que ces régions en sont dépourvues pour amorcer et mettre en place les conditions nécessaires pour son propre développement.

FIGURE 3 : Taux d'administration par région hors Analamanga) pour 1000 habitant, en 2009



Sources : Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des lois Sociales, INSTAT 2009

⁴¹ Établi à partir de données du Ministère de la Fonction publique, du Travail et des Lois Sociales – Contrôle physique des effectifs 2009. Taille de la population 2009 : source INSTAT.

Par ailleurs, l'article 5 évoque la notion d'adaptation des politiques d'aménagement selon le contexte et les exigences de chaque territoire en fonction de leurs besoins. Il est donc de mise d'adapter la politique d'aménagement à mettre en place en fonction des besoins de chaque localité. Dans ce cas, la politique standard est reléguée à la place d'une politique taillée sur mesure. Au niveau de l'alinéa 2 de l'article 5, il est de surcroît sollicité à l'Etat de mettre en place *« un cadre de partenariat État/collectivités territoriales décentralisées. Ensuite un système de planification concertée assure l'intégration, la cohérence et la complémentarité des programmes d'investissement de l'État avec chaque niveau de Collectivité territoriale décentralisée et entre les Collectivités territoriales décentralisées de niveaux différents. À ce titre, chaque Collectivité territoriale décentralisée doit disposer d'un programme pluriannuel d'investissements publics adopté par leurs Conseils respectifs et révisable annuellement lors de la première session. »*. C'est un cadre qui permet de faire évoluer les rôles de l'Etat central et des collectivités locales. Désormais, la mise en œuvre des activités de développement est l'affaire de tous : elle se fait dans un cadre de partenariat entre l'Etat et les collectivités locales décentralisées. Si au départ, l'Etat seul était entrepreneur du développement, il est actuellement partenaire. Par conséquent, il y aura certes un partage de responsabilités très clair entre les intervenants.

Il est également sollicité un partenariat entre CTD pour faciliter la cohérence territoriale du développement, l'économie d'échelle dans la réalisation d'investissements. Ce partenariat peut se faire sous différentes formes selon le dernier décret⁴² sur la coopération inter collectivité allant d'une simple convention ponctuelle aux revendications syndicales. Le but étant de faciliter ce partenariat pour qu'il ait cette cohérence des actions de développement et de complémentarité entre les acteurs de développement. Sur le plan organisationnel, les CTD doivent avoir un outil de planification décrivant les activités prioritaires à réaliser au bout de trois (3) ans. C'est sur cette base que se fait au niveau régional la coordination des actions de développement à mettre en œuvre autour d'un territoire donné. Cette planification doit être déclinée en trois catégories : (i) activités à réaliser par la collectivité elle-même avec ses acteurs ; (ii) activités nécessitant un partenariat avec les CTD et ; (iii) activités à réaliser en partenariat avec l'Etat central. Ce dernier n'est pas uniquement un simple partenaire, il joue également, à travers les services techniques déconcentrés de l'Etat, un rôle de suivi et de renforcement des capacités des CTD en matière de respect des normes techniques et administratives répondant aux exigences du niveau de développement cherché. Pour que l'Etat puisse assumer convenablement ce rôle, il est prévu de renforcer la déconcentration. En effet, les activités de développement sont menées de deux fronts : il y a des activités à réaliser directement par l'Etat central à travers les différents

⁴² Décret n° 2015 – 958 relatif à la coopération décentralisée

ministères sectoriels et les activités à mener par les CTD. Mais pour qu'y ait une cohérence dans la réalisation de ces actions, ces deux entités doivent travailler ensemble.

Loi n° 2015 – 039 du 03 février 2016 sur le partenariat public-privé

Depuis 2015, Madagascar essaie de tirer profit de l'opportunité du PPP en mettant en place des réglementations régissant sa pratique, et cette loi en est la concrétisation.

D'une manière générale, d'un côté, il existe un besoin croissant, non satisfait, d'infrastructures de base au niveau de la communauté, face à des CTD en manque de financement et de compétences pour les réaliser. De l'autre côté, le secteur privé dispose à la fois des compétences techniques requises et des ressources financières nécessaires. Mais il veut fructifier son argent. Cette loi sur le PPP a été donc conçue pour concilier ces trois équations. Autrement dit, elle permet d'améliorer l'accès de population aux infrastructures de base et de créer une richesse locale par la fructification des investissements du secteur privé.

Cette loi autorise les CTD à recourir à cette forme de partenariat avec le secteur privé pour financer la réalisation d'infrastructures nécessaires à son développement économique et social. Dans ce cas, chaque acteur peut tirer profit de la situation où le concept de « gagnant-gagnant » est de mise.

Encadré 1 : Extrait de la loi 2015 – 039 sur le partenariat public - privé

"Délégation de service public", désigne les contrats pour lesquels l'autorité contractante délègue à une personne physique ou morale la réalisation des prestations de service public, comportant ou non un investissement préalable, lorsque la rémunération du délégataire est principalement constituée par les redevances payées par les usagers de service

Contrat de type "Construction, Exploitation, Transfert" ("CET") (ou **"BOT"** en langue anglaise) désigne un contrat par lequel l'autorité contractante confie à un opérateur la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'infrastructures lequel opérateur reçoit en contrepartie sa rémunération sur les tarifs payés par les usagers, afin de recouvrer ses coûts ; l'utilisateur peut être une Personne publique, unique bénéficiaire de la production ou du traitement; l'installation est transférée à la Personne publique à l'expiration du contrat.

Contrat d'Affermage, désigne un contrat essentiellement de type locatif pour lequel la Personne publique supporte les obligations d'investissement, de gros entretien et de maintenance lourde et pour lequel le fermier titulaire supporte le risque d'exploitation et prend en charge l'entretien courant et éventuellement le renouvellement des équipements ou installations.

"Concessions" désigne les concessions de travaux ou de service qui sont des contrats par lesquels une Personne publique confie à un titulaire l'exécution de travaux ou de la prestation de services en lui offrant notamment en contrepartie le droit d'exploiter les ouvrages ou les services, à charge pour le titulaire de supporter tout ou partie du risque d'exploitation.

Décret n° 2015 – 958 du 31 juillet 2015 relatif à la coopération décentralisée

Par le décret n° 2015 – 958 relatif à la coopération décentralisée à Madagascar, évoque l’opportunité pour chaque CTD de tisser une coopération gagnante avec des CTD étrangères moyennant la coopération décentralisée avec les CTD étrangères constitue l’une des lignes de financement du développement local et de développement partenarial entre le secteur privé des deux CTD (nationale et étrangère).

Pour concrétiser cet engagement, le Ministère de l’Intérieur et de la Décentralisation a organisé dans le courant de l’année 2018 des assises de la coopération internationale des collectivités malagasy et françaises pour effectuer un bilan des actions entreprises et de réfléchir sur les perspectives à venir. Dans le moyen terme, l’objectif du Gouvernement est que chaque collectivité malagasy développe au moins une coopération avec une CTD française. Il faut rappeler que le renforcement institutionnel, à savoir la formation, la maîtrise d’ouvrage ainsi que la fiscalité locale constituent le domaine d’intervention privilégié de la coopération entre les CTD française et malagasy.⁴³

1.2- Cadre socio-organisationnel

Dans le cadre du développement participatif, la participation est au centre du processus. Elle permet de rendre inclusif le processus de développement et de garantir que chaque catégorie d’acteurs s’y retrouve. Elle permet également de mieux connaître les intérêts stratégiques et les vrais besoins de chaque catégorie d’acteurs. Dans différents programmes qui construisent des infrastructures, elle a été conçue pour favoriser l’appropriation des réalisations et à terme, de contribuer à une amélioration de la gestion et l’entretien des infrastructures réalisées.

A Madagascar, la participation à travers l’entraide ou « valitanana » était pratiquée avant la colonisation, pour répondre à un manque de moyens matériels ou pour faire face à un problème commun. De toute manière, il faut réaliser un travail collectif où l’entraide est toujours ancrée dans le mode d’organisation traditionnel malagasy. En effet, la participation collective permet aux différents villages d’avoir des pistes de desserte par exemple. Pendant la colonisation, elle avait été surtout inscrite dans le cadre d’un travail forcé pour les personnes âgées de plus de 18 ans (SMOTIG). Et le plus célèbre était le « hetra isandahy ». Ce principe est que chaque personne ayant 18 ans révolu doit verser à l’Etat une somme à titre de participation au développement du pays. Ces pratiques, jugées parfois colonisatrices, ont certainement des effets plutôt positifs pour le pays parce qu’elles ont pu financer plusieurs actions contribuant à l’amélioration des conditions de vie de la population. Quelquefois, elles ont laissé un goût amer parce que le contexte sur lequel la pratique a été utilisée n’est pas adéquat mais les apports positifs restent

⁴³ Mémoire des 2èmes assises de la coopération internationale des collectivités malagasy et françaises mars 2018 à Antananarivo

encore visibles et peuvent être valorisées jusqu'à nos jours. (Exemple des infrastructures routières et chemins de fer bâtis durant la colonisation). Après l'indépendance, cette forme de participation fut quasi abandonnée sauf au sein des partis politiques. Une participation symbolique aux activités du parti était organisée de manière plutôt événementielle que dans un cadre de contribution à la mise en œuvre d'activités d'amélioration des conditions de vie des habitants. Du temps de Général Gabriel RAMANANTSOA⁴⁴, l'impôt par tête fut complètement aboli. Depuis, le maître mot est que c'est l'Etat qui fait tout (l'Etat providence). Cela a continué pendant l'ère du socialisme à Madagascar (1975 – 1991). D'une manière générale, c'est à partir de ce moment que le phénomène de participation aux activités de développement avait pris une autre tournure. Bien que cette pratique fût abandonnée, les habitants des Fokontany et des villages avaient continué à s'organiser entre eux pour travailler ensemble afin de résoudre un problème commun. D'une certaine manière, c'est cette prise de conscience collective qui aboutit à la réalisation collective qui constitue la base de notre approche. Dans les années 1990, cette approche a continué à se perpétuer parce que la défaillance de l'Etat central et la perte de crédibilité de l'Etat providence à faire évoluer la situation sur laquelle vit la majorité de la population était constatée. Pour compenser cette carence, une organisation communautaire et/ou collective s'impose. C'est une organisation spontanée sans intervention extérieure et qui permet d'apporter des solutions aux problèmes de proximité comme le nettoyage collectif de canaux d'irrigation par exemple.

La participation peut revêtir plusieurs formes : participation aux réunions communautaires (consultations publiques), aux travaux communautaires, à la mise en œuvre de prises de décisions et aux travaux d'entretien et de gestion des infrastructures collectives. Dans certains cas, elle peut prendre une autre forme : (i) fourniture de main d'œuvre non spécialisée nécessaire à la réalisation d'un travail quelconque ; (ii) fourniture de matériaux (sables de rivière, pierres concassées, ...) ; (iii) fourniture de conditions nécessaires permettant aux employés d'entreprises d'accomplir convenablement leur mission (hébergement), ... En bref, quelle que soit sa forme, ces différentes participations sont une fiscalisation déguisée. A défaut de ne pas faire payer les habitants au paiement de leurs impôts face à un Etat faible financièrement, il est suggéré et/ou demandé aux habitants de contribuer matériellement et physiquement aux processus de mise en œuvre d'actions contribuant à l'amélioration de leur condition de vie.

Paragraphe 2 : Cadre financier

Le cadre financier est un atout étatique de financement local prépondérant. A Madagascar, le financement du développement local peut être analysé sous deux angles. D'un côté, il constitue

⁴⁴ chef d'Etat de Madagascar de 1972 à 1975 (période de transition)

l'un des défis à surmonter pour promouvoir le développement local et de l'autre côté, c'est une force sur laquelle, la démarche doit réellement s'appuyer. Selon une étude effectuée par le Cabinet « AMBRES ASSOCIATE » en 2016⁴⁵, Madagascar dispose d'énormes potentielles en matière de ressources locales, surtout pour les ressources à large assiette, à l'exemple de l'IFT/IFPB⁴⁶. Une simulation de calcul sur la base de terrains arables à Madagascar put rapporter 400 milliards d'Ariary par an dans les caisses des communes, sans parler des autres ressources.

Tableau 2 : Simulation de potentiels fiscaux de Madagascar

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

Source : Elaboration de l'état des lieux de la fiscalité locale à Madagascar – Ambres Associate, 2016

Si on partage, à part égale, aux 1695 communes de Madagascar ces 400 milliards d'ariary par an d'IFT, chaque commune pourra bénéficier d'au moins 235 millions d'ariary, une somme largement supérieure à plus de 95% des budgets alloué aux communes de Madagascar.

Par ailleurs, selon toujours cette étude, les RNF telles que les ristournes (agriculture, élevage, pêche) constituent une opportunité importante pour les communes si elles arrivent à les mobiliser. De plus, l'augmentation du seuil de l'IS⁴⁷ de 20 millions d'ariary à 100 millions d'ariary constitue une autre opportunité à saisir.

Des ressources financières diversifiées contribuent, à leurs niveaux respectifs, à apporter des appuis financiers pour soutenir et promouvoir le développement local à Madagascar. Ils se partagent en quatre catégories, à savoir l'Etat central, les PTF, les ressources propres des CTD et la contribution directe des populations.

2.1- Transfert financier

Pour financer le développement local l'Etat central dispose de deux moyens à sa disposition telle que la subvention transférée aux CTD, dans le cadre des FDL et l'intervention directe à travers des Projets d'Investissements Publics moyennant le budget. Le transfert de l'Etat vers les

⁴⁵ Ambres Associate, 2016

⁴⁶ Impôts Financiers sur les Terrains, Impôts Fonciers sur les Propriétés Bâties,

⁴⁷ Impôts Synthétiques

CTD peut prendre différentes formes : (i) les subventions du Ministère en charge de la décentralisation vers le Ministère de l'Economie et des Finances qui en assure le virement vers les CTD ; (ii) la contribution de l'Etat au niveau du Fonds de Développement Local ; (iii) la subvention exceptionnelle qui constitue un outil stratégique à la disposition du Ministère en charge de la décentralisation pour financer des projets structurants d'un commun accord avec les CTD bénéficiaires. Les subventions de l'Etat central vers les CTD comportent les charges de fonctionnement liées à l'Etat civil surtout, à l'éducation et à la santé. En effet, il s'agit de subventions qui servent à assurer le fonctionnement des services (paiement des salaires du secrétaire d'Etat-civil) anciennement sous compétence de l'Etat central mais transférés aux CTD.

Tableau 3 : Subventions annuelles de l'Etat central aux Communes

Nature de la subvention	Montant (MGA)
Subvention de fonctionnement	6 000 000
Salaire Secrétaire d'état civil	1 506 000
Subvention CSB (salaires des gardiens et dispensateurs)	1 320 000
Subvention pour fonctionnement des EPP	300 000 à 500 000
Subvention d'investissement	A titre exceptionnel

Source : Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation, rapport de réalisation 2017

Outre les subventions de fonctionnement, il est également prévu des subventions d'investissement qui servent à financer la réalisation d'infrastructures sociales de base au bénéfice des CTD.

Il existe aussi un autre type de subvention de l'Etat central vers des CTD – appelé subvention exceptionnelle. Dans la majeure partie des cas, ce type de subvention sert à financer des infrastructures structurantes comme le bureau de la commune, des infrastructures marchandes (marchés) ou des infrastructures sociales telles qu'hôpital ou école que les CTD n'ont pas la capacité financière de prendre en charge. Bien que ces infrastructures soient sous maîtrise d'ouvrage des CTD bénéficiaires, la gestion du financement est assurée directement par le Ministère central.

Dans un autre registre, l'Etat central intervient également pour financer directement plusieurs actions de développement, appelées Programmes d'Investissements Publics – PIP. Ces investissements, au bénéfice des CTD, sont inscrits dans le budget des ministères centraux qui en assurent la mise en œuvre. Selon les études effectuées par la Banque Mondiale en 2009⁴⁸,

⁴⁸ Banque Mondiale Madagascar (17 juin 2010), recueil de notes de politiques économiques présentées sous le thème commun : Vers un agenda de relance économique

cette part de financement constitue plus de 95% du budget de l'Etat est gérée directement au niveau national.

Avec l'avènement de la 4^{ème} République, il a été question de redynamiser le CLD. En effet, le CLD est un comité *ad hoc* institué au niveau de chaque district, rassemblant les députés élus dans la circonscription du district, les sénateurs, les Maires et les présidents des conseils municipaux/communaux, représentants les Services Territoriaux Décentralisés sur place, les représentants des opérateurs économiques et les représentants des organisations de la société civile, ...Chaque année, les 119 CLD bénéficient d'un transfert financier direct non affecté de l'ordre de 400 millions d'ariary, chacun venant de l'Etat central. Ce fonds sert à financer, *à priori*, des projets intercommunaux touchant un plus grand nombre de bénéficiaires.

Sur le plan opérationnel, le CLD est présidé par le député mais c'est le Chef du district qui assure les fonctions d'ordonnateur du fonds, se chargeant de l'identification et la priorisation des projets à financer.

Le fonds national de péréquation (FNP) est un fonds destiné à réduire les inégalités sociales et économiques entre les différentes CTD. Généralement, il existe deux mécanismes de péréquation : horizontale et verticale. La péréquation horizontale consiste à attribuer aux collectivités défavorisées une partie des ressources des collectivités riches tandis que la péréquation verticale est un transfert effectué par l'Etat au bénéfice des CTD. Dans la majeure partie des cas, ce transfert est destiné au fonctionnement des CTD.

Pour le cas de Madagascar, il s'agit d'un « basket funds » alimenté principalement par des PTF (Banque mondiale, KFW, AFD, GIZ, UE) et des ressources émanant des collectivités elles-mêmes (impôt synthétique, redevance des hydrocarbures, redevance minière et ristourne) à titre de fonds de solidarité et « *visé à réduire les disparités de ressources et atténuer les inégalités entre Collectivités territoriales décentralisées au regard des services publics offerts et des dépenses auxquelles elles doivent faire face, répondant aux principes d'équité et de solidarité nationale.* »⁴⁹ (voir Annexe 2).

Les recettes sont collectées par les services des impôts et transférées pour le compte du Fonds de Développement Local (FDL) qui en assure la répartition au niveau des communes. Au titre de l'année 2017, ce fonds était spécifiquement destiné à combattre l'insécurité dans la partie sud de l'île, notamment dans les régions Anosy, Androy, Ihorombe et Haute Matsiatra.

⁴⁹ Article 3 du décret n° 2017- 014 du 4 janvier 2017 portant réorganisation du Fonds de Développement Local

Tableau 4 : Récapitulatif des Fonds Nationaux des Péréquation en 2017

Région	District	Communes	Projets financés	Montant(MGA)
Anosy	Amboasary	Maromby	Construction poste fixe	120 000 000
Anosy	Amboasary	Marotsiraka	Construction poste fixe	120 000 000
Anosy	Betroka	Kelivaho	Construction poste avancé	400 000 000
Anosy	Betroka	Ivahona	Construction poste fixe	120 000 000
Androy	Ambovombe	Sihanamaro	Construction poste fixe	120 000 000
Androy	Ambovombe	Jafaro	Construction poste fixe	120 000 000
Androy	Bekily	Manakaliva	Construction poste fixe	120 000 000
Androy	Bekily	Anivorano Mitsinjo	Construction poste fixe	120 000 000
Ihorombe	Iakora	Begogo	Construction poste avancé	400 000 000
Ihorombe	Iakora	Vohimanga	Construction poste fixe	120 000 000
Ihorombe	Ihosi	Soamatasy	Construction poste fixe	120 000 000
Haute Matsiatra	Fianarantsoa	Fianarantsoa	Construction box vigie	120 000 000

Source : Direction générale du FDL, document de travail 2017

2.2- Accompagnement technique

Il existe aussi des dispositifs d'appui et d'accompagnement technique à ces financements. En effet, plusieurs entités apportent un appui technique pour impulser le développement local à Madagascar. D'une manière générale, l'ensemble des ministères centraux et leurs organismes rattachés ont la mission d'impulser et de mettre en œuvre la politique du Gouvernement dont la finalité n'est autre que l'amélioration du bien-être de la population malagas. Du point de vue pratique, les ministères impliqués dans la promotion du développement local à Madagascar sont les ministères qui travaillent, de manière directe ou indirecte, avec les Collectivités territoriales décentralisées, à savoir le ministère de la santé, le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'eau de l'assainissement et de l'hygiène le ministère de l'environnement, le ministère en charge de la décentralisation avec ses établissements rattachés, le Ministère de l'Economie et des Finances, et le ministère en charge de l'aménagement du territoire.

En premier lieu, le Fonds de Développement Local (FDL) qui est un établissement public à caractère administratif (EPA) auprès du MID⁵⁰. Il a pour mission de renforcer les capacités techniques des CTD afin qu'elles puissent mieux assurer son rôle de moteur du développement local. D'une manière générale, les activités du FDL peuvent être catégorisées en deux, à savoir le renforcement des capacités et la subvention d'investissement aux CTD. Le renforcement des capacités s'adresse aux techniciens et élus municipaux et touche cinq domaines :

- Maîtrise d'Ouvrage Communale (MOC) ;

⁵⁰ décret n° 2007-530 du 11 juin 2007, et Statut du FDL.

- Processus de budget participatif ;
- Fiscalité locale ;
- Dimension culturelle dans le processus de développement local ;
- Elaboration du Plan Communal de Développement (PCD).

En ce qui concerne la subvention d'investissement, le FDL dispose de différentes lignes de financement au bénéfice des acteurs économiques locaux en partenariat technique avec les CTD. Ici, il est de mise de promouvoir un PPP pour assurer un développement harmonieux du territoire. Ces lignes de financement viennent renforcer les différents transferts opérés par le Ministère en charge de la décentralisation, à savoir :

- Les Ressources Propres Internes – RPI ;
- Le Projet d'Appui à la Performance du Secteur Public – PAPSP ;
- Le Programme de Développement Communal Inclusif et de Décentralisation – projet PDCID ;
- L'Appui à la Réforme de la Sécurisation Foncière – ARSF ;
- Le Projet Pôle Intégré de Croissance II – PPIC II.

Créé en 2014, l'institut National de Décentralisation et du Développement Local (INDDL) est un EPA du MID qui contribue aussi dans ce sens. Il a pour mission d'assurer la formation initiale et continue ainsi que la recherche et la promotion de la décentralisation et du développement local⁵¹. Son action est orientée principalement vers le renforcement du capital humain auprès des CTD. La formation initiale est destinée aux fonctionnaires publics territoriaux tandis que la formation continue s'adresse aux agents des collectivités et des élus locaux.

En 2017, en partenariat technique avec le Projet de Développement Inclusif et de Décentralisation (projet PRODECID) du GIZ, l'INDDL a formé 150 agents de développement local au niveau des communes dans les régions Analamanga, Diana et Boeny. Cette formation s'inscrit dans le cadre du renforcement des ressources humaines locales afin qu'elles soient capables de faire émerger des projets locaux de développement. Actuellement, l'INDDL dispose d'un référentiel de métier et de formation, de certification des Agents de Développement Local (ADL), dans les domaines suivants :

- Ethique et déontologie ;
- Informatique et bureautique ;
- Administration du territoire, décentralisation et développement local ;
- Leadership local ;
- Mobilisation sociale des acteurs locaux ;

⁵¹ décret n° 2011-230 du 10 mai 2011 et réorganisé par le décret n° 2018-258 du 20 Avril 2018

- Planification, programmation, mise en œuvre et suivi de la mise en œuvre.

Puis, l'Office National de Concertation sur la Décentralisation (ONCD) figure parmi les différentes structures créées auprès du MID pour impulser l'effectivité de la décentralisation au service du développement local à Madagascar. Il intervient en complément des activités faites par le ministère. L'ONCD est créé dans une optique de capitalisation, de partage des expériences réussies sur le terrain et de réflexion des orientations politiques en faveur de la décentralisation, de la déconcentration et du développement local au niveau national. Par exemple, avant le passage des différentes lois au niveau de l'Assemblée Nationale, l'ONCD a organisé une séance de concertation nationale afin de recueillir les *desiderata* émanant des acteurs concernés et impliqués directement dans le processus. Il a également fait un état général de l'avancement de la décentralisation au niveau national afin d'attirer les attentions du Gouvernement sur les mesures à entreprendre devant une situation donnée. Cette pratique permet de réduire d'éventuels écarts entre les orientations politiques et la réalité sur le terrain. En outre, il a travaillé dans la mise en cohérence et la complémentarité des interventions des différents intervenants entre elles et par rapport aux orientations politiques de l'Etat central.

Section 2 : Les défis de l'autonomisation financière locale

Malgré l'existence de points forts qui peuvent constituer un levier pour promouvoir le développement local à Madagascar, des faiblesses fragilisent le processus et inhibent en partie l'atteinte de ses objectifs. Cette section exposera les plus courants toutefois corrigibles.

Paragraphe 1 : Des faiblesses organisationnelles

Les faiblesses organisationnelles fréquemment constatées sont d'ordre fonctionnel et structurel.

1.1- Coordination des interventions

La coordination des interventions constitue un handicap majeur rendant peu efficaces les interventions des différents acteurs à Madagascar. En 2009, un essai d'opérationnalisation d'une plateforme des PTF travaillant dans le domaine du développement local avait été initié mais n'a pas abouti à cause de la crise politique. Cette plateforme a regroupé la Banque Mondiale, l'Union Européenne, le PNUD, la Coopération Suisse et la Coopération Allemande.

Depuis 2015, le MID a repris et redynamisé cette plateforme : son action a permis de mieux coordonner les différentes actions au cours de l'année 2016. Une ébauche de partenariat technique avait même été entamée en 2017 entre le PNUD et la Coopération allemande dans le cadre de l'élaboration du Programme National d'Appui au Développement Local.

Si les PTF au niveau national avaient commencé à s'organiser, la situation dans les villes loin de la capitale fut loin d'être enviable. Chaque partenaire, public ou privé, essaya de réaliser

son programme/projet indépendamment des autres et parfois hors de la coordination des CTD. D'une manière générale, les CTD ne sont pas actuellement autonomes et indépendantes et n'arrivent pas, pour le moment à fédérer les intervenants. L'absence de coordination crée des désordres et rend inefficaces les actions entreprises.

En 2013, le cas de la gestion d'une carrière bordant la route nationale 5A dans la commune rurale de Farahalana, district de Sambava (Région SAVA) peut servir d'exemple à cette situation. Le Ministère de l'environnement et celui des travaux publics avaient entrepris des travaux de protection en vue de réduire d'éventuels éboulements pouvant causer l'effondrement de la route d'un côté. Pendant un certain temps, la carrière fut fermée et les exploitants avaient été transférés dans un lieu plus sûr.

1.2- Ancrage institutionnel

L'ancrage institutionnel du processus développement local à Madagascar se situe au niveau des CTD : les dispositions législatives en vigueur sont très claires à cet effet – « *Les collectivités locales décentralisées assurent avec le concours de l'Etat, notamment la sécurité publique, la défense civile, l'administration, l'aménagement du territoire, le développement économique, la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie* »⁵². Ce qui permet de dire que promouvoir le développement local revient à soutenir et à renforcer les capacités techniques, financières, organisationnelles des CTD pour qu'elles puissent assumer correctement leur mission. L'analyse institutionnelle et organisationnelle des CTD, notamment des communes (urbaines et rurales), permet de voir des difficultés permanentes liées aux : (i) insuffisances ou manques de ressources mobilisables localement (humaines, financières, matérielles) ; (ii) difficultés de collaboration entre les élus (exécutif et conseillers communaux) ; (iii) insuffisances de capacités et compétences techniques des élus et techniciens communaux, (iv) laxismes dans la gestion des affaires publiques locales, etc.

Paragraphe 2 : Faiblesses relatives à l'aspect opérationnel

L'aspect opérationnel même du développement local escompte de faiblesses.

2.1- Compétence administrative

La lourdeur administrative constitue un handicap majeur pour le développement de Madagascar. Sur le plan économique, Madagascar se trouve au 161^{ème} rang sur 190 pays sur la facilité de faire des affaires en 2019. Cette situation montre l'étendue des efforts à entreprendre pour surmonter la lourdeur administrative à Madagascar. Dans le cadre de la promotion du développement local, la mise en cohérence des activités sur le terrain et de la disponibilité des

⁵² Article 141 de la constitution de la 4^{ème} République de Madagascar

financements constitue un paramètre important garantissant l'atteinte des objectifs fixés. Force est cependant de constater que les fonds émanant de l'Etat central rencontrent toute sorte de blocages réduisant l'efficacité des collectivités.

Chaque PTF met en place sa propre structure chargée de la mise en œuvre opérationnelle des activités à côté des structures institutionnelles mises en place par l'Etat. L'enquête de l'OCDE sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris en 2008 fait ressortir qu'il existait 1 832 structures extra étatiques à Madagascar. Ces structures avaient été mises en place par les PTF pour assurer la gestion quotidienne et la réalisation de projets/programmes de développement sur le terrain.

Avec la lourdeur administrative s'ajoute le fait que dans la majeure partie des cas, les PTF disposent déjà de leurs propres manuels des procédures qui sont difficilement compatibles avec les systèmes nationaux⁵³.

2.2- Corruption

Il existe plusieurs définitions la corruption mais l'étude se limite uniquement à celle de Transparency International : *« c'est l'abus d'un pouvoir reçu en délégation à des fins privées »*. D'une manière générale, la corruption consiste à tirer profit de la gestion publique en vue d'un enrichissement personnel par le biais d'un pouvoir reçu en délégation⁵⁴.

La corruption au niveau des CTD se manifeste sous différentes formes : opacité des procédures administratives à suivre pour les services communaux, manque de transparence dans la passation des marchés publics, bien que presque la totalité des communes disposent de standard de service pour faciliter les actes administratifs.

Ces pratiques conduisent à une injustice et inégalités sociales : elles mettent également en péril le financement en cours et à venir parce que les partenaires n'ont plus confiance en les autorités communales. Cette perte de confiance s'installe également au niveau de la communauté concernée. La mention supra a expliqué que le manque de confiance des habitants envers les responsables communaux constitue l'une des causes de non-paiement des impôts locaux par certains contribuables. C'est ainsi que le cercle vicieux du sous-développement est enclenché.

⁵³ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, page 9, 2008.

⁵⁴ (TI s.d.) www.transparency.org

CHAPITRE 2 : FACTEURS EXTERNES LIES A L'ORGANISATION

Des facteurs externes au financement local sont aussi à considérer. Ces facteurs peuvent être aussi bien avantageux que défavorables.

Dans cette analyse, les opportunités qui s'offrent à l'organisation et les menaces auxquelles elle doit faire face seront les points focaux. Il s'agit de l'analyse du financement local actuel. Pour ce faire, l'utilisation de l'outil d'analyse PEST (politique – économique – socioculturel – technologique) est nécessaire. Cette analyse se présente comme suit :

Tableau 5 : Analyse de l'environnement externe

PEST	Opportunités	Menaces
Politique	Politique d'ouverture (PTF)	Politique des bailleurs
Economique	Avantage comparatif	Crise internationale
Social	Conscience du bien-être social	Attentes sociales (cf. 1 ^{ère} Partie- Chapitre 1- Section 2- Paragraphe 1 : 1.2 et 1.3 pages 14 à 16)
Technique	Système de financements diversifié	Non adaptabilité des consultances étrangères

Source : Conception propre

Section 1 : Les opportunités à l'autonomisation financière :

Malgré le tableau assez sombre par rapport aux défis du développement local, il existe par ailleurs d'autres paramètres qui permettent d'avoir un impact plus conséquent.

Paragraphe 1 Des facteurs politico-économique

Les facteurs politique et économique ont des impacts considérables sur le financement local.

1.1- Les Partenaires Techniques et Financiers

La politique d'ouverture favorise la multitude de partenaires techniques et financiers et présente des opportunités financières de développement local à Madagascar. Plusieurs projets/programmes impliquent directement les CTD depuis les années 2000 jusqu'à nos jours. Entre autres, on peut citer l'Union Européenne, l'Agence Française de Développement, la Banque Mondiale, la Coopération allemande, ... Ces différents partenaires soutiennent différents projets/programmes touchant différents domaines, comme l'appui à la société civile, à la gestion rationnelle des ressources naturelles et de la biodiversité, au renforcement des capacités des acteurs locaux, à la promotion de la bonne gouvernance, l'agriculture, à la gouvernance des

ressources minières, à la sécurité alimentaire, à l'urbanisation, etc (à l'exemple de la fondation environnementale Tany Meva, aide au développement local ONG Zazakely Enfants de Madagascar ...)

De volume considérable d'aide publique au développement (APD) peut assurer en cycle assez long, bien que variable suivant le partenaire, la mise en œuvre des projets locaux.

A titre d'illustration, au titre de l'enveloppe du Programme Indicatif National (PIN)^{11^{ème}} FED (2014-2020), l'Union Européenne a alloué 492 millions d'euros pour Madagascar. Les domaines d'intervention du PIN couvrent trois secteurs, à savoir la gouvernance et appui à la politique publique, le secteur infrastructure en support au développement économique et le développement rural⁵⁵.

Aussi, dans le cadre du Plan Cadre des Nations pour l'aide au développement (UNDAF) pour la période de 2015 à 2021, le système des Nations Unies a alloué un montant de 167.305.028,79 dollars Américains à l'Effet 1 pour l'action 2020⁵⁶. L'effet 1 de l'UNDAF a pour finalité que « Les populations vulnérables dans les zones d'intervention, accèdent aux opportunités de revenus et d'emplois, améliorent leurs capacités de résilience et contribuent à une croissance inclusive et équitable pour un développement durable ». Les produits de cet effet 1 impliquent ainsi des projets intervenant aussi bien au niveau national que local.

Au niveau de la population, des séances de sensibilisation pour l'abandon des pratiques culturelles, sources d'appauvrissement, sont à organiser au niveau des différentes localités.

La promotion de l'approche filière en est un exemple concret. C'est une démarche d'appui spécifique aux filières porteuses de l'économie, notamment dans le domaine de l'agriculture. Les filières porteuses sont les filières pour lesquelles le pays dispose d'un avantage comparatif au niveau du commerce international (David RICARDO⁵⁷), pourvoyeuses de devises étrangères et qui font vivre plusieurs ménages. Le développement de ces filières permet à la fois de créer des emplois et d'avoir un impact positif sur le bien-être social.

Il en est ainsi entre autres des appuis aux filières de production d'huile de ricin dans le sud (région Androy), du coton dans la région sud-ouest, de la vanille dans la région SAVA, ainsi que le cacao dans la région Diana, etc. Ces projets/programmes d'appui apportent des actions de renforcement sur différentes échelles et au niveau des différents acteurs parties prenantes. Par exemple, dans les années 2000, l'Union Européenne a apporté un soutien pour la filière vanille à

⁵⁵ Eeas.europa.eu

⁵⁶ Document Cadre de Partenariat 2015-2019

⁵⁷ David Ricardo (Londres, 1772 – 1823) est un économiste anglais de l'école classique. Il est considéré comme le premier grand théoricien de l'économie, il s'agit ici d'une théorie de l'école classique.

travers le Programme de Relance des Cultures d'Exportation (PRCE)⁵⁸ sur fonds du STABEX⁵⁹, comme ce fut le cas au niveau des planteurs, des préparateurs et des exportateurs de la vanille.

A l'endroit de ces planteurs, l'appui concernait notamment leur structuration pour mieux organiser la filière, la formation sur les nouvelles techniques culturales pouvant donner un meilleur rendement, la facilitation à l'accès au crédit, la dotation des intrants agricoles nécessaires à l'amélioration de la production et le renforcement de leur capacité de négociation vis-à-vis des acheteurs.

En ce qui concerne les préparateurs, le programme les avait dotés et formés sur l'utilisation de nouveaux matériels acquis, de préparation respectant les normes internationales pour pouvoir offrir aux acheteurs une meilleure qualité de produits préparés. Pour les exportateurs, des rencontres avec des acheteurs étrangers potentiels avaient été financées et organisées. Quelquefois, les PTF apportèrent un appui au Gouvernement en place pour faire évoluer les législations régissant la filière pour qu'elle soit plus compétitive au niveau du marché international. Dans ce sens, il y eut la réorganisation des calendriers de récolte de la vanille qui avaient permis d'améliorer le taux de vanilline, qui est l'une des conditions permettant de négocier un meilleur prix du marché.

Toutefois, le marché international de vanille est très instable.

1.2- Opportunités économiques :

La promotion d'une filière pour booster la compétitivité au niveau du marché international est aussi une source de financements et d'appuis locaux ces derniers temps. Il en est ainsi pour le modèle japonais OVOP (One Village – One Product).

Par exemple, dans les années 2000, l'Union Européenne a apporté un soutien pour la filière vanille à travers le Programme de Relance des Cultures d'Exportation (PRCE)⁶⁰ sur fonds du STABEX⁶¹, comme ce fut le cas au niveau des planteurs, des préparateurs et des exportateurs de la vanille.

Dans ce sens, il y eut la réorganisation des calendriers de récolte de la vanille qui avaient permis d'améliorer le taux de vanilline, qui est l'une des conditions permettant de négocier un meilleur prix du marché. La promotion de l'approche filière en est un exemple concret. C'est une démarche d'appui spécifique aux filières porteuses de l'économie, notamment dans le domaine

⁵⁸ Examen national de l'export vert de Madagascar : étude de base de la CNUCED MADAGASCAR

⁵⁹ STABEX : Stabilisation des recettes d'exportation

⁶⁰ Examen national de l'export vert de Madagascar : étude de base de la CNUCED MADAGASCAR

⁶¹ STABEX : Stabilisation des recettes d'exportation

de l'agriculture. Les filières porteuses sont les filières pour lesquelles le pays dispose d'un avantage comparatif au niveau du commerce international (David RICARDO⁶²), pourvoyeuses de devises étrangères et qui font vivre plusieurs ménages. Le développement de ces filières permet à la fois de créer des emplois et d'avoir un impact positif sur le bien-être social.

Il en est de même entre autres des appuis aux filières de production d'huile de ricin dans le sud (région Androy), du coton dans la région sud-ouest, de la vanille dans la région SAVA, ainsi que le cacao dans la région Diana, etc. Ces projets/programmes d'appui apportent des actions de renforcement sur différentes échelles et au niveau des différents acteurs parties prenantes. Pour ces produits, l'appui concernait, leur structuration pour mieux organiser la filière, la formation sur les nouvelles techniques culturales pouvant donner un meilleur rendement, la facilitation à l'accès au crédit, la dotation des intrants agricoles nécessaires à l'amélioration de la production et le renforcement de leur capacité de négociation vis-à-vis des acheteurs. En ce qui concerne les préparateurs, le programme les avait dotés et formés sur l'utilisation de nouveaux matériels de préparation respectant les normes internationales pour pouvoir offrir aux acheteurs une meilleure qualité de produits préparés. Pour les exportateurs, des rencontres avec des acheteurs étrangers potentiels avaient été financées et organisées.

Il faut penser à mettre en place une stratégie d'identification de nouvelle filière qui devrait bénéficier de ce même type de programme.

Paragraphe 2 : Offres d'appuis diversifiés

La réponse aux besoins et au bien-être sociaux ouvre le financement territorial vers des offres d'appuis financiers de diversification sectorielle et territoriale.

2.1- diversification sectorielle

Actuellement, il existe un éventail d'actions en vue de promouvoir le développement local à Madagascar. Ces actions touchent différentes dimensions du développement, à l'exemple du capital humain, du développement durable, de la création de richesse locale, etc. D'une manière générale, le Programme de Développement Local Urbain (PDLU) à SAVA a expérimenté plusieurs d'entre elles.

En matière d'infrastructure, le renforcement des capacités sur la maîtrise d'ouvrage des CTD sont aussi à envisager. Il s'agit d'entreprendre une formation théorique et pratique sur le processus d'identification, de montage technique et financier, de passation de marché, de suivi des activités et d'exploitation à l'endroit des acteurs parties prenantes en l'occurrence les élus et les techniciens municipaux. Le but visé de l'opération est d'améliorer les capacités

⁶² David Ricardo (Londres, 1772 – 1823) est un économiste anglais de l'école classique. Il est considéré comme le premier grand théoricien de l'économie, il s'agit ici d'une théorie de l'école classique.

d'analyse, de choix et de validation d'actions de soutien au développement des acteurs municipaux dans leur territoire, en tenant compte des réglementations en vigueur. Dans ce cas, l'action a un double objectif. D'un côté, elle permet d'avoir une meilleure infrastructure répondant aux besoins de la population locale et de l'autre côté, favorise une concurrence transparente dans le secteur privé (entreprises locales) participant aux passations de marché. De ce fait, elle permet aux responsables des CTD de mieux assumer leur rôle de Maître d'ouvrage du développement local⁶³.

Le renforcement de capacités de maîtrise d'ouvrage des CTD ne s'arrête pas au niveau de la formation théorique. Il est dans la plupart du temps accompagné d'une mise en pratique jusqu'à la réalisation des infrastructures répondant aux besoins de la population locale. A titre d'exemple, le programme ACORDS⁶⁴ du 9^{ème} FED est dans les provinces de Fianarantsoa et de Toliara pendant les années 2000. Il s'agit d'un programme qui finançait des investissements communaux et intercommunaux en mettant en place un volet de renforcement de capacité technique des élus et techniciens communaux au processus d'identification des projets et de passation des marchés.

Actuellement, plusieurs projets/programmes ont repris et dupliquent les expériences positives du projet ACORDS et les résultats obtenus sont encourageants.

2.2 Diversification territoriale

La territorialisation des politiques publiques de l'Etat s'inscrit davantage dans le cadre de la responsabilisation des autorités locales dans le développement de son territoire. La territorialisation est une démarche qui permet d'informer la population locale sur les orientations politiques de l'Etat central par rapport à un secteur donné et de traiter de manière équitable les inégalités entre les territoires. Elle a pour objectifs de renforcer la participation citoyenne dans l'appropriation de ces politiques, d'adapter les politiques nationales aux spécificités de chaque territoire et surtout d'assurer une meilleure cohérence et une transversalité des actions entreprises localement. Au plan pratique, la territorialisation consiste à identifier et à mettre en œuvre une stratégie de développement qui permet de mettre en cohérence les politiques publiques nationales aux enjeux, aux besoins, aux contextes, aux opportunités et aux contraintes de chaque territoire (communal ou régional).

A Madagascar, les expériences de territorialisation des politiques publiques consistent à accompagner les communes à élaborer un Plan Communal « thématique », comme le Plan

⁶³ Article 26 du décret n° 2015 – 960 du 16 juin 2015 fixant les attributions du chef de l'exécutif des Collectivités territoriales décentralisées.

⁶⁴ ACORDS : Appui aux Communes et Organisation Rurale pour le Développement du Sud

Communal du Développement Educatif (PCDE). ⁶⁵Il s'agit de travailler avec les acteurs locaux en identifiant tous les problèmes qui empêchent le développement du secteur éducatif et trouver des pistes de solutions concrètes réalisables localement et celles nécessitant le concours d'autres partenaires, y compris l'Etat central. En faisant un tel exercice, il ressort que les causes et les solutions préconisées sont différentes entre les différentes localités. A titre d'exemple, la mise en place des cantines scolaires est une solution privilégiée pour améliorer le taux de fréquentation et de rétention des élèves en classe dans le district de Beloha (Région Androy). Toutefois, ce genre de problème ne se pose pas dans le district de Maroantsetra (Région Analanjirofo) où l'alimentation ne figure pas parmi les soucis de l'éducation. Cependant, l'accès à l'école, surtout pendant la saison de pluie, constitue pour eux un réel problème. Dans ce cas, la réhabilitation des pistes rurales est l'une des solutions préconisées pour améliorer la fréquentation des établissements scolaires.

2.3- Des techniques de financement

Des techniques et système de financement inventoriés par les bailleurs alimentent ces éventails de financements. Les PTF qui appuient ce genre d'actions participent également au financement de certaines actions expérimentales et/ou prioritaires de la démarche. Ce fut le cas du Programme d'Appui au Développement Social Urbain de Diego-Suarez (PADSU) qui a accompagné l'élaboration de la Politique Municipale de Développement Social (PMDS) et a financé le développement des activités génératrices de revenus pour les femmes chefs de famille avec enfant, la construction des infrastructures sportives dans les quartiers périphériques, etc⁶⁶.

De plus, il y a aussi la technique de financement des organisations de la société civile favorisée par les PTF. Ces organisations de la société civile sont devenues des acteurs incontournables du développement local. A cet effet, ils jouent différents rôles : forces de proposition, porteuses d'initiatives, interpellation des autorités nationales et/ou locales, observation et suivi de la vie publique, etc. Censées « être impartiales » et crédibles, leurs actions sont sollicitées par plusieurs PTF pour assurer une meilleure répartition des fruits de la croissance économique à l'ensemble de la population malagasy. Ainsi, ces derniers temps, bon nombre de PTF apportent un soutien particulier aux OSC, selon leur domaine de prédilection. Parmi eux, à titre d'illustration du cas cité supra, la Délégation de l'Union Européenne qui a mis en place une ligne budgétaire spécifique pour financer les actions portées par des OSC à travers le programme DINIKA. Il s'agit d'un programme d'appui à la société civile malagasy, financé à hauteur de 9,5 millions d'euros par le Fonds Européen de Développement (FED). Ce programme

⁶⁵ <https://www.education.gov.mg/> (www.education.gov.mg s.d.)

⁶⁶ <https://www.fidev.mg/projet-2/>

visé au renforcement de capacités des OSC, en les appuyant dans leurs actions en faveur de la gouvernance démocratique et de la culture citoyenne à Madagascar. Ce renforcement touche plusieurs domaines allant de leur capacité d'actions à leur faculté de plaider vis-à-vis du pouvoir public.

Dans certains cas, les PTF financent directement la mise en œuvre des actions entreprises par les OSC, à l'exemple et pendant un certain temps du Fonds Social de Développement (FSD) du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Madagascar. Actuellement, le fonds FSD a été remplacé par le Fonds PISCCA – Projets Innovants des Sociétés Civiles et Coalitions d'Acteurs » (PISCCA) dont l'objectif consiste à financer des projets d'acteurs locaux visant à lutter contre la pauvreté et à renforcer l'accès aux droits fondamentaux des populations vulnérables.

Pour le cas des institutions, les actions entreprises consistent à effectuer un diagnostic organisationnel, institutionnel, relationnel, ... participatif et partagé avec chaque catégorie d'acteurs impliqués puis de définir ou de préparer avec eux presque de façon unilatérale la nature du changement qu'elles souhaitent entreprendre au bout d'une période bien définie.

Section 2 : Les menaces

De ce qui précède, il est évident que le développement local à Madagascar est surtout tributaire du financement extérieur. Les PTF ont apporté plus de 90% (si l'on se réfère au PIP) des fonds nécessaires à la relance des économies locales et/ou de constructions d'infrastructures économiques et sociales⁶⁷. Il faut noter par ailleurs que le budget de l'Etat est financé à hauteur de 50% d'un appui budgétaire. Cette situation implique une volatilité de la situation locale liée aux conditions et au calendrier de décaissement et au changement incertain sur la scène internationale. Quelques éléments susceptibles de porter un préjudice à la mise en œuvre des actions de développement local à Madagascar seront présentés.

Paragraphe 1 : Risque de diminution du financement extérieur

L'ordre de grandeur et l'envergure des menaces dépendent de la nature de financement des actions entreprises pour le développement local.

1.1- Financement sensible à la politique publique des bailleurs

Dans le domaine de la coopération décentralisée, le changement d'orientation ou de régime du pays donateur affecte le développement encouru. A Madagascar, c'est le cas par exemple des collectivités françaises figurant parmi les partenaires privilégiées des collectivités malagasy en

⁶⁷ Loi de finances rectificative pour 2018

finançant des différentes actions de développement local. Depuis quelques années, plusieurs collectivités françaises avaient déjà arrêté leur collaboration avec des collectivités malagasys à l'exemple de la Région Picardie avec la Région Diana, le Nord-Pas-de-Calais avec la Région Analanjirofo et l'Ile de France avec la Commune urbaine d'Antananarivo dans le cadre de l'Institut des Métiers de la Ville.

Et depuis l'avènement du Président français Emmanuel Macron au pouvoir en 2017, des sabrages⁶⁸ ont été constatés au niveau du budget pour l'Etat français. Pour l'année 2017, une amputation de l'ordre de 300 millions d'euros fut effectuée, diminuant à la fois les capacités d'investissement des collectivités françaises et d'aide aux pays en développement.

Quant à l'Union Européenne, le 11ème FED va prendre fin à la fin de cette année 2020, et le système d'appui à la programmation va le relayer. Ceci sous-entend le remplacement du financement paquet prédéterminé par une approche offre financement dépendant ainsi à la capacité nationale à soutenir le programme (à financer) et tenant compte de la qualité de la réalisation précédente⁶⁹.

1.2- Les interventions des ONG

Compte tenu de la souplesse de leur cadre juridique, de leur procédure de décaissement de fonds, de leur capacité à travailler à côté des populations, leur réactivité face aux lourdeurs administratives des services gouvernementaux, les ONG de développement ont trouvé une place importante et sont considérées comme une *troisième voie*⁷⁰ dans l'accompagnement des pays en développement à l'atteinte de leur objectifs.

Néanmoins, dans certains cas, leur intervention et leur effort entraînent un doute selon certains observateurs. Actuellement, de nombreuses ONGs sont formées uniquement par une famille dont le président n'est autre que le père. Ces ONG ont un réel problème de gouvernance : les procédures de gestion et de prise de décision sont jugées peu transparentes et prêtent à confusion. Cette situation entraîne un manque de confiance des ONG du nord –partenaires privilégiés – envers les ONG du sud et qui se concrétise par la mise en place de mécanismes de contrôle et de suivi très rigoureux empêchant toute forme d'initiative, et en limitant leur capacité d'intervention.

L'on note que les ONG sont aussi une entreprise qui fait vivre plusieurs personnes que certains appellent mêmes entreprises sociales. Elles ont besoin d'un équilibre financier pour se

⁶⁸ Réduction considérable des crédits budgétaires

⁶⁹ Propos annoncé par le Chef de coopération de l'UE lors de la réunion de cadre de partenariat du juillet 2019 à l'immeuble du MEF à Antaninarenina à Antananarivo.

⁷⁰ PERROULAZ Gérard (2004), le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle

maintenir en activité. Bien que leur mission soit d'apporter une aide aux personnes vulnérables, leur premier souci est aussi leur survie. Pour ce faire, les ONG font recours à trois approches différentes, à savoir : (i) maximiser la part du budget consacré au fonctionnement interne (salaire, divers avantages, ...) au détriment du budget consacré à la réalisation d'actions sur le terrain ; (ii) orienter les actions à entreprendre vers des domaines disposant de financements facilement mobilisables ; (iii) maintenir un statu quo de la situation du sous-développement au niveau des populations cibles pour justifier leur « interminable » intervention.

En effet, l'analyse de budget de 10 programmes de développement de différents bailleurs à Madagascar a montré la situation suivante :

Tableau 6 : Répartition du budget des projets de développement à Madagascar

Poste	Pourcentage (%)
Investissement	10
Salaires et charges des expatriés	60
Salaires et charges des nationaux	5
Fonctionnement	10
Fonds destinés aux activités de développement	15
Total	100

Source : Analyse propre des budgets de 10 Programmes de Développement Local, 2015

Le poste « investissement » sert à acheter des matériels roulants et matériels informatiques nécessaires à la mise en œuvre du programme/projet. Dans la majeure partie des cas, ces matériels sont importés de l'étranger. Dans ce sens, la majeure partie des bailleurs, pour ne pas dire la totalité, exigent que les matériels à acquérir proviennent des pays donateurs ou par des fournisseurs agréés par l'organisme donateur.

En ce qui concerne le poste « salaires et charges des expatriés », il regroupe le paiement des honoraires du personnel de l'ONG venant de l'étranger qui va appuyer la mise en œuvre du programme de développement. Ce poste se taille la part de lion du financement (60%). Alors que le montant des salaires et charges des nationaux (admettons locaux) ne représentent que les 5%. De même, seulement – 15% sont allouées à la mise en œuvre proprement dite des activités sur le terrain. Ce qui va se solder à l'insatisfaction des attentes locales (cf. 1^{ère} Partie-Chapitre 1- Section 2- Paragraphe 1 : 1.2 et 1.3 de la page 14 à la page 16) provoquant ainsi le mécontentement social et remet souvent en cause la mise en place et la mise en œuvre du projet.

Paragraphe 2 : Les facteurs de troubles exogènes

Vu que les financements sont en majorité de sources extérieures, des conditionnalités exogènes peuvent menacer considérablement le financement local.

2.1- Les crises économiques internationales

La précarité des projets/programmes jouissant de financement extérieurs face aux crises internationales est plus qu'évidente. Le cas d'actualité le plus concret est la pandémie COVID-19, aboutissant à de grave crise économique et de changement d'orientation imprévisible. Les donateurs se trouvent dans l'impossibilité d'augmenter les allocations et ils sont obligés de procéder à des réallocations budgétaires pour affronter la lutte contre la pandémie. Ces réallocations ont été opérées d'urgence au détriment des activités des projets prévus.

Par exemple, au lieu d'obtenir de nouvelles allocations de dons de la part du PNUD pour la riposte au COVID -19⁷¹, les 600 000 USD sur un financement de 1.380.903 US Dollars planifiés pour le projet « Gestion Budgétaire pour la Croissance Inclusive et l'atteinte des ODD » (GBCI) y sont réaffectés.

2.2- Les conditionnalités

Des techniques de déblocage de fonds moyennant des conditionnalités sont quelque fois sources de conflits d'intérêt ou d'incohérence avec la politique nationale et impactent négativement sur sa mise en œuvre.

En prenant le cas du Fonds Monétaire International, bien que les appuis financiers soient remboursables, des assistances techniques les accompagnent de façon quasi systématique et obligatoire même pour des domaines où ces assistances ne sont pas forcément utiles et indispensables. C'est-à-dire que les honoraires des consultants (souvent internationaux) se déduisent du budget du projet.

Il en est de même pour certaines conditionnalités relatives aux appuis budgétaires, quelquefois inappropriées aux priorités de la politique nationale.

⁷¹ Revue semestrielle CPAP du 6 août 2020

CONCLUSION PARTIELLE II

Il n'est pas hasardeux d'affirmer que le manque de moyens (techniques, financiers, matériels, humains) constitue un handicap majeur pour plusieurs localités pour atteindre le développement mais il est également constaté que d'autres paramètres entrent en jeu. Ce sont des facteurs socioculturels, à l'exemple des mauvaises habitudes, attitudes, croyances, mentalités et principes qui peuvent créer une influence négative au développement.

Au niveau des administrations publiques, on constate des attentismes, des dépendances et même des confidences envers les PTF, de fatalisme, de défaitisme, si l'on ne cite que cela. Or, le constat fait que l'appui au développement n'apportera pas l'effet escompté pérenne tant qu'il n'y a pas un changement positif durable au niveau de chaque acteur impliqué.

Par ailleurs, l'accompagnateur apporte des appuis-conseils et techniques pour que les objectifs fixés soient atteints. A mi-parcours et/ou à chaque fin de période, une évaluation participative est à organiser pour voir ensemble la progression vers l'atteinte des objectifs définis. Ce genre d'appui intéresse peu les collectivités parce que les résultats obtenus sont immatériels et que la majeure partie des acteurs ont peur du changement. Ce dernier peut entraîner une perte des acquis et apporter un travail supplémentaire.

L'importance de la péréquation financière comme levier de l'autonomisation financière locale est aussi mise en évidence. Des atouts en matières organisationnelles et judiciaires soutiennent les opportunités financières et techniques, tandis que des défis et menaces restent à affrontés et à soulever.

L'analyse FFOM permettra de formuler quelques recommandations. Toutefois, l'élaboration d'une perspective d'évolution, pour l'aboutissement à la planification d'un projet de réforme de la péréquation financière, nécessite une analyse prospective du développement local à Madagascar.

PARTIE III : ANALYSE PROSPECTIVE POUR UNE PERSPECTIVE D'EVOLUTION

Pour Madagascar, le développement local est un concept plutôt imposé par les principaux partenaires techniques et financiers (FMI, Banque Mondiale, SNU) dans le cadre de la promotion de la bonne gouvernance et la réforme de l'Etat central. Il a été aussi conçu dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Sa mise en application constitue l'une des conditionnalités d'octroi des financements des partenaires techniques et financiers. Actuellement, plusieurs programmes/projets de développement local sont menés à travers le territoire national. Chaque région dispose d'au moins un programme/projet de développement local soutenu par des PTF et/ou ONG internationales en partenariat technique ou non avec des ONG/associations nationales. Ils travaillent dans différents domaines sous différentes formes, avec des moyens techniques, matériels et financiers souvent conséquents et peu coordonnés.

Chaque année, ces différents projets/programmes de développement local rapportent que leurs interventions ont permis d'améliorer les conditions de vie des Malagasy, de promouvoir telles ou telles activités économiques, de renforcer la participation et la citoyenneté, etc. A entendre leurs rapports d'activités et/ou des documents de capitalisation qu'ils produisent, tout porte à croire que la situation de la pauvreté au niveau de chaque région de Madagascar a nettement régressé. Pourtant, les chiffres nationaux indiquent le contraire : la population malagasy se paupérise davantage (75 % de la population qui vit avec moins de 1,90 dollar par jour , selon la Banque Mondiale - 2012)⁷², les inégalités sociales et économiques deviennent de plus en plus flagrantes. On se demande alors où sont réellement les impacts de ces différents programmes/projets de développement.

Nous arrivons au terme de notre travail en présentant cette partie qui va procéder à une analyse prospective de l'autonomisation financière locale équitable que nous proposons de mettre en place : c'est le projet de la réforme de la péréquation financière. Elle comportera ainsi deux chapitres : le premier proposera des recommandations globales à court terme tandis que le second développera les démarches stratégiques de mise en œuvre du projet, à moyen terme.

⁷² <https://www.banquemonddiale.org/fr/country/madagascar/overview> (mise à jour octobre 2019)

CHAPITRE 1 : AMELIORATION DE LA SITUATION FINANCIERE LOCALE

Ce premier chapitre portera sur des perspectives et des recommandations déduites de l'analyse FFOM, en vue d'améliorer l'autonomisation financière des CTD.

Section 1 : Solutions à court et à moyen termes

Des solutions à court terme peuvent être apportées à titre de recommandations globales suite à l'analyse des faiblesses et menaces identifiées lors de l'étude FFOM.

Toutefois, pour la pérennité, l'effectivité et surtout l'équité de la politique de développement local, la problématique sera abordée plus en détails dans la planification du projet.

Paragraphe 1 : Recommandations globales

Ces recommandations sont formulées pour mitiger les faiblesses et les menaces identifiées lors de l'analyse FFOM. Elles seront développées suivant une approche systémique et approche de gestion.

1.1- Recommandations systémiques :

- Par rapport à l'ancrage institutionnel, les conférences budgétaires régionales ont été mises en œuvre, dans les régions Analamanga, Atsinanana, Amoron'I Mania, Atsimo-Andrefana, Anosy, Androy, Boeny, Diana, Haute Matsiatra, Menabe et SAVA, dans le cadre de la préparation de la loi de finances pour l'année 2020. L'approche d'initier de bas en haut (BOTTOM UP) au lieu de la pratique courante de haut en bas (TOP DOWN) a été ainsi appliquée. Cette avancée devra être étendue dans toutes les autres régions et maintenue pour concrétiser la promotion de la décentralisation financière.

- Conformément aux directives de la Politique Générale de l'Etat (PGE), qui s'engage à l'autonomie et à la responsabilisation de nos collectivités territoriales décentralisées (CTD), les acteurs locaux (les élus, les responsables administratifs) au niveau de chaque région et district, ainsi que les membres des Organisations de la Société Civile (OSC) et du secteur privé devraient y apporter des suggestions d'améliorations pour la préparation et l'élaboration du Budget.

- Lors de ces conférences budgétaires régionales innovatrices, on devrait aussi exposer aux participants le processus de préparation du budget, ainsi que les grandes orientations qui guideront le budget de l'Etat dans la Politique Générale de l'Etat et le Cadrage macro-économique.

- La suite logique à ces conférences budgétaires régionales, devra assurer l'implication de ces acteurs locaux dans l'élaboration et l'analyse des cadres de dépenses à moyen terme, (CDMT) pour apporter de nouveaux paradigmes.

- Il faut revoir le cycle budgétaire en donnant plus d'importance à la phase de préparation budgétaire.

- Des efforts sur les déploiements des techniciens du MEF (DGFAG, DGT, DGCF, DGI) en tant que ministère stratégique à mission transversale ont eu lieu dans toutes les régions (et districts pour la DGI et DGT) pour assurer les services déconcentrés, ainsi que les transferts de compétence et renforcements de capacité locales. En renforcement des recyclages et des transferts de compétences systématiques, la stabilité des postes de responsabilités (fonctionnaires, acteurs budgétaires locaux) est à observer de près pour capitaliser et pérenniser les acquis.

- La duplication de la déconcentration effective, à l'exemple de l'instauration de l'hôtel des finances (formule pilote à Sambava) dans les autres régions est aussi recommandée.

1.2 Recommandations relative à la gestion des financements extérieurs

- Une cartographie des PTF œuvrant dans le développement local devrait être instaurée, afin d'éviter les empiètements des financements et les CTD orphelines.

En effet, bien que des systèmes de gestions nationaux, comme le Secrétariat Technique Permanent pour la Coordination de l'Aide (STPCA) au sein de la primature, harmonisent les financements extérieurs, l'équité sectorielle et territoriale de la répartition des financements n'est pas toujours évidente.

- La culture de bonne gouvernance et de transparence dans la gestion des finances publiques, notamment locale peut aussi apporter une atmosphère de confiance pouvant promouvoir les investissements et par conséquent, l'amélioration des ressources locales.

- L'approche genre fait partie des conditionnalités de la plupart des PTF œuvrant dans le développement local, la sensibilisation et l'éducation sociale dans ce domaine devront être envisagées pour dépasser les blocages culturels de la mise en œuvre d'un processus budgétisation sensible aux genres. Ce processus assurera la vastitude des impacts des réalisations de développement local.

Toutes ces recommandations doivent absolument en parfaite cohérence avec les orientations et politiques nationales et répondent aux préoccupations locales.

Paragraphe 2 : Analyse de la problématique

Comme il est mis en place pour changer d'une situation problématique à une situation satisfaisante, un projet réussira plus aisément à assurer ce changement s'il commence par des analyses de la situation dite problématique. Le problème central est « la faiblesse et l'asymétrie du développement socio-économique »

Après avoir identifié les problèmes majeurs rencontrés dans l'application de la décentralisation financière, il faut maintenant les visualiser à travers le diagramme « arbre des problèmes » qui donne une image complète de cette situation existante et, ce afin d'y établir les relations de causes à effets.

2.1 Le problème central

A l'issue de l'analyse des parties précédentes, on peut ressortir le problème central : « le développement économique n'est pas conséquent et asymétrique ».

Deux causes primaires ont été identifiées comme étant l'origine de ce problème central.

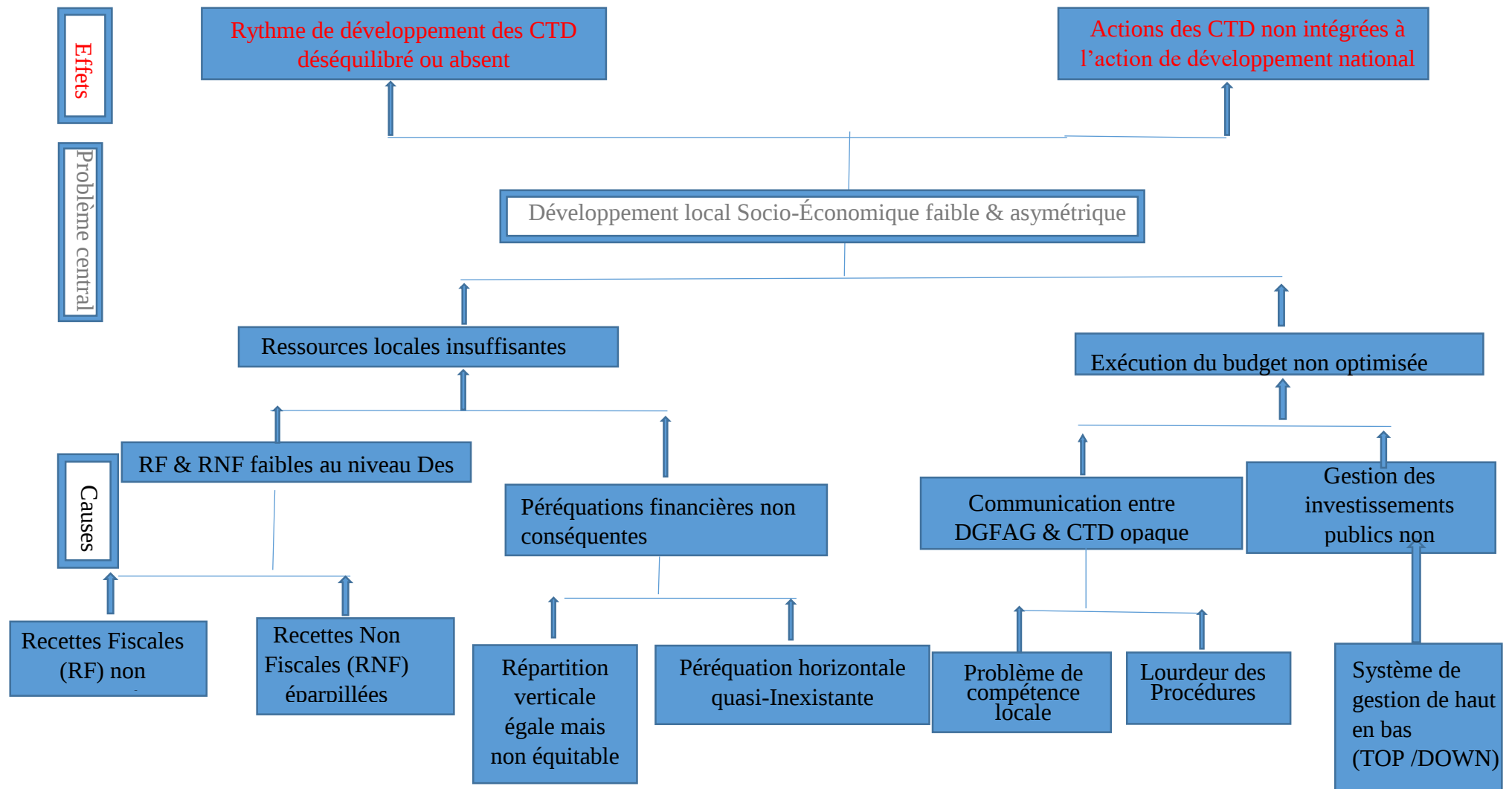
- Insuffisance des ressources (base d'imposition étroite, et RNF éparpillées) ;
- Inadéquation et incapacité de mobilisation des ressources internes.

Autour de ce problème se trouvent les causes, représentées par les racines, ainsi que les conséquences, formées par les branches et les ramifications.

2.2 Les racines cause des problèmes

- Les recettes fiscales (RF) et les recettes non fiscales (RNF) ne sont pas optimisées aussi bien au niveau local que central. Il s'agit d'un problème généralisé.
- La péréquation financière verticale (issue d'une sorte de basket funds) c'est à dire la redistribution des appuis financières provenant de l'Etat central ou transfert de l'Etat central vers les CTD, se fait de façon égale. Elle ne tient pas compte des diversités socio-économiques, culturelles et géographiques donc les effets ressentis par les bénéficiaires ne sont pas équitables.
- La péréquation horizontale, c'est à dire, la péréquation de solidarité n'existe pas encore réellement.
- Les problèmes de compétence locale sont à la fois d'ordre effectif et technique;
- La lourdeur des procédures est un problème récurrent;
- Le traditionnel système de gestion de haut en bas (TOP/DOWN) dans l'identification des besoins, handicape la réponse au PIP.

FIGURE 4: Arbre des problèmes



Source : Conception propre, 2019

Section 2 : Formulation du projet

Pour formuler le projet, la relation initiale cause–effet de l’arbre de problèmes est retournée en relation **moyen-fin** de l’arbre d’objectifs. Les problèmes deviennent ainsi **des objectifs** ou situation souhaitée. L’arbre des objectifs de ce projet est ainsi schématisé de la manière suivante.

Paragraphe 1 : Arbre des objectifs

L’arbre des objectifs est un outil qui facilite la compréhension et la coordination du projet et de ses implications. Il permet de valider le réalisme du projet avec les moyens impartis en s'assurant que tous les objectifs soient atteignables. Il lève tout malentendu, ambiguïté et incompréhensions grâce à sa schématisation logique. La hiérarchie des objectifs est ainsi plus claire, avec des liens identifiables.

L’arbre des objectifs donne du sens au travail à mener. Grâce à cet outil, l’équipe projet sait où elle doit aller, quels sont ses buts.

Le suivi du projet est aussi simplifié tout au long de la conduite des tâches et de la sortie des livrables.

1.1 Objectif central

Pour répondre au problème principal, l’objectif central du projet sera d’apporter une solution aboutissant au développement local équilibré dans tout le territoire national. Les ressources locales seront développées et mobilisées afin de contribuer à l’autonomisation financière locale des CTD à moyen et à long termes.

L’optimisation des ressources locale et l’effectivité de l’exécution des dépenses locales sont les objectifs spécifiques aboutissant à cet objectif central.

1.2 Objectif spécifique 1 : Optimisation des ressources

Il consiste à optimiser les recettes fiscales (RF) en identifiant de nouveaux contribuables par des recensements des opérateurs et activités locaux(i).

L’amélioration des recettes non fiscales (RNF), par contre, se concrétise par le recensement et la standardisation de la gestion au niveau des entités concernées tout en se référant à l’orthodoxie financière. (ii)

La reformulation de la péréquation financière s’avère surtout indispensable pour la solidarité intercommunale afin d’assurer l’équité.

La péréquation financière intègre à la fois les potentiels fiscaux locaux et les mécanismes de redistribution. Il s'agit d'un modèle stochastique des différentes variables (économiques, démographiques, géographiques et temporelles).

- La redistribution est fonction des inégalités entre les différentes unités territoriales composant une nation. Ces inégalités et fonctions de redistribution peuvent être calculés suivant le modèle de Guengant⁷³ :

En se fondant sur une matrice symétrique des écarts de potentiels fiscaux, par le calcul d'un indice de Gini de type « organiciste », c'est à dire qui assimile les régions à des individus sans pondération. Si b_i représente les inégalités de potentiels fiscaux régionaux par habitant de la région i et N le nombre de régions, l'indice de Gini est égale à

$$\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N |b_i - b_j|$$

Une double correction doit être apportée, d'une part en calculant un écart moyen pour l'ensemble des Länder N , d'autre part en divisant ce résultat par la moyenne arithmétique ($\bar{b}$) de la distribution, soit : Indice de Gini «organiciste» :

$$\frac{\sum_{i=1}^N \sum_{j=1}^N |b_i - b_j|}{2\bar{b}N(N-1)}$$

Lorsque cet indicateur vaut 1, l'inégalité entre les régions est maximale. À l'inverse, une stricte égalité implique que l'indice vaut 0.

⁷³ Laurent Guihéry (Guengant, 1996, p.30)

1.3 Objectif spécifique 2 : Effectivités des dépenses

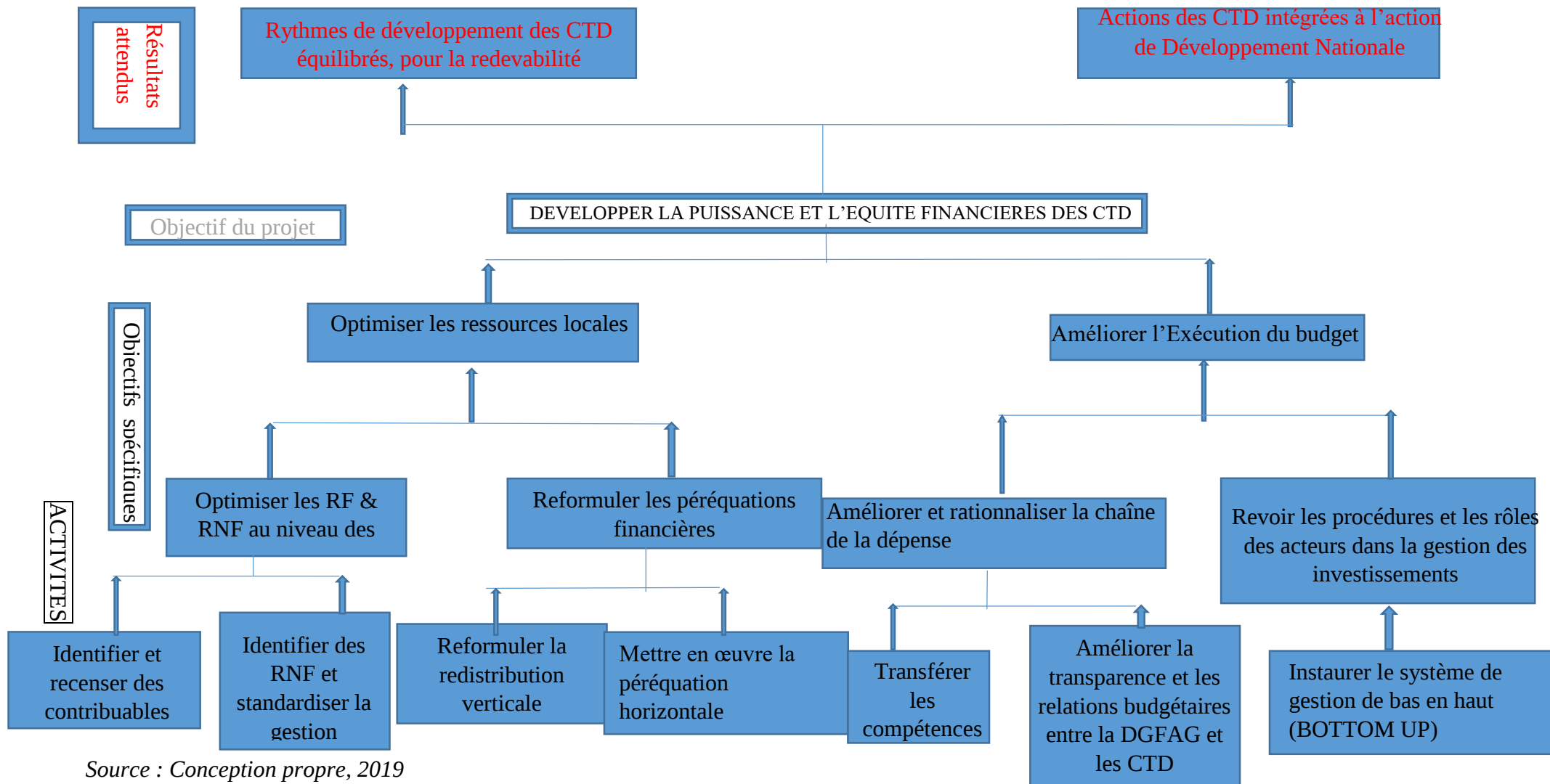
La transparence et l'amélioration de l'exécution de la chaîne des dépenses, le renforcement de la capacité des exécutifs et fonctionnaires locaux ainsi que le suivi et le contrôle au niveau des CTD assureront l'atteinte de l'objectif spécifique 2.

Paragraphe 2 Résultats attendus ou finalités

Les résultats attendus du projet seront donc l'autonomisation financière des collectivités territoriales décentralisées (CTD) au service du développement local et des besoins locaux, construire ainsi un cadre budgétaire favorable à l'atteinte des objectifs de réforme du financement local, notamment

- Ressources locales bien programmées, développées et mobilisées ;
- Renforcement de la gouvernance locale.

FIGURE 5 : Arbre des objectifs



Source : Conception propre, 2019

CHAPITRE 2 : REFORME DE LA PEREQUATION FINANCIERE VECTEUR DE DEVELOPPEMENT LOCAL

L'objet du projet est la réforme par le re-paramétrage de la péréquation financière.

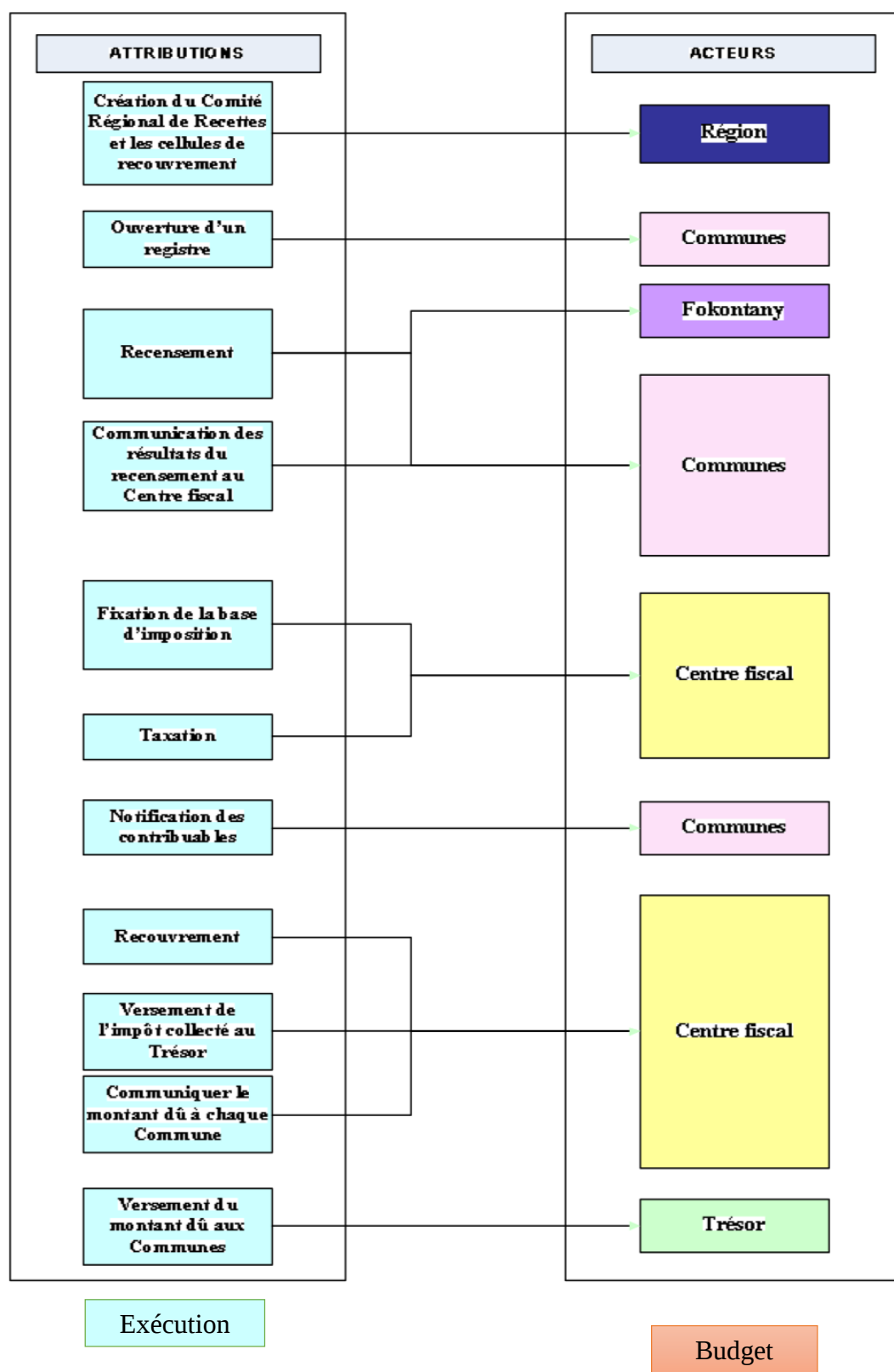
Section 1 : Planification du projet

Pour un développement local adéquat, une décentralisation financière, bien qu'elle soit effective, se trouvera imparfaite, l'idéale sera d'avoir l'autonomisation financière. Les péréquations financières aussi bien verticale qu'horizontale se proposeront ainsi en vecteur du développement local.

La proposition de réforme de la péréquation financière consiste à réviser la formule de redistribution des fonds. La péréquation est fonction de l'indice de capacité financière locale, de taux d'imposition des recettes fiscales et recettes non fiscales ainsi d'autres paramètres locaux.

La corrélation étroite entre la péréquation financière avec les activités économiques locales et mise en évidence par la figure suivante.

FIGURE 6 : Circuit de ressources et de redistribution



Source : Conception propre 2020

Paragraphe 1 : Analyse de la situation souhaitée

Un cadre logique du projet expose la situation souhaitée, les résultats et objectifs (définis supra) y sont hiérarchisés.

1.1 Cadre logique du projet :

- Les résultats attendus à ces logiques d'intervention sont des ressources optimisées. L'équité et la solidarité nationale sont par la suite développées.

- Pour évaluer que l'objectif global est atteint, il faut que les fournitures de services de base et infrastructures soient fonctionnelles et pertinentes aux services des citoyens.

- Concernant les objectifs spécifiques, les indicateurs objectivement vérifiables sont les ressources locales, les projets d'investissement publics, le manuel de procédure de recouvrement des recettes non fiscales ainsi que les fiches de présences des atelier et réunion de concertation et d'élaboration du manuel, de mise en œuvre et de réception.

Tableau 7 : Cadre logique du projet

	Logiques d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de vérification /	Hypothèse
Objectif Global	DEVELOPPER LA PUISSANCE ET L'EQUITE FINANCIERES DES CTD	fournitures de services de base et infrastructures fonctionnelles et pertinentes au service des citoyens d'ici deux ans	Infrastructure/Cahier de charges, Dossier de réception, ouverture officielle	
Objectifs spécifiques	OS1 : Optimiser les ressources OS2 : Améliorer l'exécution Budgétaire	Ressources locales optimisées Manuel de procédure des RNFs appliqué par les CTD PIP, Indicateurs de Performances Fiche de présence (atelier d'élaboration) Infrastructures réalisée	Manuel de procédure Fiche de présence atelier de mise en œuvre	L'autonomie financière et la capacité d'absorption budgétaire sont des conditions sine qua none du développement local
Résultats attendus	1. Les ressources sont optimisées et les disparités des ressources locales sont réduites (voir nulles) 2. L'équité et la solidarité nationales sont développées	100% des CTD sont financièrement autonomes pour financer le DL Développement équilibré, harmonieux et inclusif de tout le territoire national		En plus de la révision des péréquations financières, l'optimisation des recettes locales assure la contribution des CTD pour la redistribution

Source : Conception propre, 2019

1.2 Activités et indicateurs de résultats :

Le tableau suivant développe les activités du projet permettant d'atteindre les résultats escomptés avec les indicateurs de résultats correspondants. Cinq activités répondent à l'objectif spécifique 1 et trois activités permettent d'atteindre l'objectif spécifique 2.

L'activité « coordination et mise en œuvre du projet » correspond à la gestion du fonctionnement courant du projet.

Tableau 8 : des indicateurs d'objectifs

Activités	Indicateurs des résultats visés	Sources de vérification /	Hypothèse
1.1 Instaurer l'effectivité du budget de programme	Pourcentage de CTD ayant un budget programme conforme à la LOLF	Administrations locales	Pour améliorer la mobilisation de ressources intérieures
1.2 Développer et mettre en œuvre des mécanismes visant à élargir l'assiette fiscale et le tissu fiscal	(Amélioration) taux de pression fiscale	Impôts locaux	Identifier et recenser des nouveaux contribuables
1.3 Identifier des RNF et standardiser la gestion Appui à la mise en place de guichet unique (ex : Mine)	- Gestion standardisée - Nombre et/ou natures des RNF recensées - Guichets uniques mis en place	Administrations locales	Amélioration des recettes locales
1.4 Reformuler la péréquation financière verticale	Effectivité de la péréquation financière verticale équitable (mise en œuvre)	Fonds alloués (FDL)	Cette activité revient à la responsabilité du MEF ou consultant international
1.5 Mettre en œuvre la péréquation horizontale	Péréquations équitables entre chaque CTD	Statistiques (population, recettes locales, besoins)	Cette activité revient à la responsabilité du MEF – MID dirigée par de consultant international
2.1 Transférer des compétences	Nombre d'atelier de formation, agents formés, CTD bénéficiaires	Directions du MEF Administration locale	
2.2 Améliorer la transparence des relations budgétaires entre Direction Générale des Finances et des Affaires (DGFAG) et CTD	Évaluation des performances dans le contexte du « Évaluation du financement du développement » Programmation, exécution et suivi budgétaire	- Acteurs responsables administratifs et financiers locaux - MEF/DGFAG	
2.3 Elaborer le manuel de Gestion des Investissements publics (GIP)	Manuel de GIP établi et appliqué	MEF CTD	
Coordination et mise en œuvre du projet		Suivi de l'exécution budgétaire	
Source : Conception propre, 2019			Condition préalable : La disponibilité des données statistiques

1.3 Chronogramme des activités :

Le calendrier des activités relatives (tableau 9) au projet est illustré dans ce diagramme de Gantt (un outil manipulé sous Excel). L'unité chronologique « T » représente le Trimestre.

Tableau 9 : Chronogramme des activités (T : trimestre)

Activités	Période	T1	T2	T3	T4	T'1	T'2	T'3	T'4
1.1 Instaurer l'effectivité du budget de programme									
1.2 Développer et mettre en œuvre des mécanismes visant à élargir l'assiette fiscale et le tissu fiscal									
1.3 Identifier des RNF et standardiser la gestion Appui à la mise en place de guichet unique (ex : Mine)									
1.4 Reformuler la péréquation financière verticale									
1.5 Mettre en œuvre de la péréquation horizontale									
2.1 Transférer de compétence									
2.2 Améliorer la transparence et des relations budgétaires entre Direction Générale des Finances et des Affaires (DGFAG) et CTD									
2.3 Elaborer le manuel de Gestion des Investissements publics (GIP)									
Coordination et mise en œuvre du projet									

Source : Conception propre 2020

Les trimestres T correspondent à la première année de mise en œuvre tandis que les T' correspondent à la seconde.

Paragraphe 2 : Budgétisation

Le tableau suivant illustre le coût de financement de chaque activité constituant au total le coût du projet.

Tableau 10 : Détails des budgets relatifs aux activités

ACTIVITES	DESCRIPTION DU BUDGET	COÛT	Observations
1.1 Instaurer l'effectivité du budget de programme	Consultants (national et international)	20 000 000	1USD =3 750 MGA, national= 8 000 000 international = 12 000 000
	Ateliers : Appui à l'amélioration du processus budget programme, planification et exécution budgétaire ; au niveau des communes	150 000 000	Organisation de conférences budgétaires régionales, ateliers de formation, coaching
	Mise en place d'un tableau de bord (application informatique), connecté au SIGFP, et au mécanisme de Suivi-Evaluation : Système National Intégré de Suivi Évaluation (SNISE)	93 750 000	Ce mécanisme permet le suivi en temps réel de l'exécution budgétaire, "les réalisations physiques" et la performance des actions de développement national et local (y compris consultance)
	Matériel Informatique	37 500 000	Ordinateur, Lap Top, serveurs
	Indemnité / Frais de déplacement	18 750 000	
	Communications / Publications	11 250 000	
1.2 Développer et mettre en œuvre des mécanismes visant à élargir l'assiette fiscale et le tissu fiscal	Appui au renforcement de capacité de l'équipe DGI en gestion projet/procédures et méthodes de recensement	37 500 000	Ateliers de formation, consultant, coaching, publication
	Appui à la réalisation recensement de nouveaux contribuables locaux (par l'équipe de la DGI-DRI)	187 500 000	
1.3 Identifier les RNF et standardiser la gestion des RNF	Recensement au niveau des ministères (secteur productif)	12 000 000	Comité de Suivi des RNF (DGT/DGFAG)
	Appui à la mise en place de guichet unique (Mine)	3 750 000	
1.4 Reformuler la péréquation financière verticale	Consultant	6 000 000	Cette activité revient à la responsabilité du MEF
	Atelier	17 500 000	publication

ACTIVITES	DESCRIPTION DU BUDGET	COÛT	Observations
1.5 Mettre en œuvre de la péréquation horizontale	Consultant	6 000 000	Cette activité revient à la responsabilité du MEF - MID
	Atelier	35 000 000	En présence des parties prenantes locales
2.1 Transférer de compétence	Nombre d'atelier de formation, agents formés, CTD bénéficiaires	20 000 000	Programmation, exécution et suivi budgétaire
2.2 Améliorer la transparence et des relations budgétaires entre DGFAG et CTD	Évaluation des performances dans le contexte du « système d'évaluation financière »	5 000 000	Consultant et communication
2.3 Gestion des Investissements Publics (GIP)	manuel de GIP établi et appliqué	20 000 000	Enquête, réunion de référentiel théorique et méthodologique consultant, Atelier de mise en œuvre, communication
Coordination, suivi et mise en œuvre du projet	Toutes les activités sont mises en œuvre et suivies	10 000 000	Charges transversales
TOTAL	Le coût du projet est estimé à	691 500 000	Tous les coûts sont en ariary

Unité monétaire : Ariary

Source : Conception propre (2020)

L'organisation de conférences budgétaires régionales a commencé dans quelques régions au titre de la loi de finances initiale 2020.

Les ateliers de formation et coaching seront initiés par le projet et les agents du Ministère de l'Economie et des Finances par entremise de la Direction Générale des Finances et des Affaires Générales (DGFAG) et la Direction Générale de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) prendront le relais, pour la pérennité des activités.

Section 2 : Le système de suivi et d'évaluation

Le suivi et l'évaluation peuvent aider une organisation à tirer les informations pertinentes des activités passées et en cours pour en faire la base d'une réorientation de programme minutieusement réglée et une planification future. En l'absence d'un suivi et d'une évaluation efficaces, il serait impossible de déterminer si les activités suivent la bonne direction et si des progrès et des succès ont été réalisés, pas plus que de savoir comment les efforts à venir pourraient être améliorés. Cette section décrit les objectifs du suivi et de l'évaluation, et explique ces principes.

Paragraphe 1 : Suivi et Evaluation

Le suivi ⁷⁴ est le processus par lequel s'effectue le recueil d'information sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs fixés. Il s'agit d'examen du progrès par rapport à la réalisation des objectifs. En d'autres termes, le suivi, ne s'arrête pas à poser la question « agissons nous comme nous avons prévu d'agir ? » mais va au-delà et pose la question « faisons-nous des progrès dans la réalisation des résultats que nous nous étions fixés ? ». La différence entre ces deux approches est extrêmement importante. Dans la première approche, plus limitée, le suivi se concentre plus sur un suivi des projets et sur l'utilisation des ressources des agences et entités, alors que dans la deuxième approche, plus large, le suivi implique également un suivi des stratégies et des mesures prises et permet de déterminer les nouvelles stratégies à suivre et les nouvelles mesures à prendre pour s'assurer des progrès réalisés à l'égard des résultats les plus importants.

Ainsi il ne s'agit pas uniquement de suivi périodique mais aussi de suivi en temps continu pour l'identification précoce d'éventuelle anomalie, en vue de réorientation stratégique. Le suivi à mi-parcours se fait de façon systématique par trimestre. Le suivi de second semestre, c'est-à-dire annuel fera objet d'une autre procédure.

⁷⁴ Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats, Bureau de l'Evaluation du PNUD, New York, 2002.

Quant à l'évaluation ; il s'agit d'une appréciation rigoureuse et indépendante des activités réalisées ou en cours visant à déterminer le niveau de réalisation des objectifs fixés et de la contribution à la prise de décision.

L'évaluation est ainsi effectuée dans le but de coter les indicateurs d'objectifs en permettant de savoir si le projet est mené sur la bonne voie.

L'évaluation vise à mesurer :

- La pertinence du projet en faveur des objectifs ;
- L'efficacité des initiatives de développement local.

L'évaluation est menée par le Codonateur de projet et peut impliquer d'autres parties prenantes si besoin. Elle portera sur les progrès réalisés vers l'obtention des produits escomptés et veillera à ce que ces derniers restent cohérents avec des résultats appropriés. (Cf. Tableau 8 des indicateurs).

La théorie du changement attendu à la fin de la mise en œuvre du projet, si les renforcements de capacités et les mécanismes et outils développés sur l'appui du projet reçoivent une mise en œuvre effective, est

- une amélioration au processus budgétaire sera constatée pour que les allocations de budget au niveau des CDT soient adéquates voir même seront augmentées,
- la mobilisation des ressources aussi soit facilitée tout en respectant la déontologie financière,
- et la coordination de l'aide soit améliorée.

Ainsi

Tout ceci contribuera à l'autonomisation financière locale pour de mise en œuvre harmonieux, coordonnée, contrôlée et évaluée des développements locaux.

Par conséquent, les infrastructures locales, le sous-emploi et les taux de pauvreté seront réduits et le taux d'emploi va augmenter, tous de manière équitable.

Il faut s'assurer en outre de la contribution du projet à l'égalité de genre dans toutes ses activités.

1.1 Suivi-évaluation trimestriel et/ou semestriel

Le principal objectif de la session est d'assurer la réalisation du plan d'action et le progrès vers l'atteinte des indicateurs de résultats fixés.

Les principaux réalisables seront rappelés pour montrer l'appropriation des réalisations techniques du projet, escomptées.

Un rapport fera objet des progrès vers les cibles (annuels), des réalisations financières, des difficultés rencontrées (et Solutions de mitigation) ainsi que des perspectives pour la période suivante.

Par ce rapport de suivi trimestriel seront fournis :

- un journal des problèmes qui sera dressé et mis à jour systématiquement afin de faciliter le suivi et la résolution de problèmes potentiels ou des demandes de modification ;
- un journal des risques fondé sur une analyse initiale des risques (voir journal des risques tableau11) sera activé régulièrement mis à jour en fonction des facteurs de l'environnement externe qui pourraient affecter la réalisation du projet ;
- un rapport trimestriel d'avancement fondé sur des informations susmentionnées sera soumis par le biais de l'assurance projet.
- un plan de suivi du calendrier qui sera activé et mis à jour afin de suivre les actions/événements clés en matière de gestion.

Tableau 11: Journal des risques

N°	Désignation	Date d'identification	Type	Date de mise à jour	réponse Management	Situation critique : oui/non	Responsable
01	Changement d'orientation/des objectifs/activités du projet	Mars 2020	Evènement international (COVID)	Juillet 2020	Réorganisation pour les ajustements nécessaires	Oui	Coordonnateur de projet
02	Changement d'interlocuteurs au niveau de la partie nationale, soucis de continuité sur les acquis	Mars 2020	Opérationnel (changement de responsable)	31/12/2018	Fluidité de la communication entre toutes les parties prenantes – Renforcement de capacités des nouveaux arrivants	Oui	Coordonnateur de projet

Source : Conception propre (2020)

1.2- Les composantes du suivi-évaluation annuel :

En plus des informations à fournir lors du suivi-évaluation systématique, le suivi annuel fera objet d'une revue qui connaîtra la présence de toutes les parties prenantes (cf. : paragraphe 2), autres que les agents de l'administrations, les responsables du projet (coordonnateur.) ainsi que les PTF.

Ces données et informations seront recueillies moyennant une visite du projet :

Des représentants des PTF et du gouvernement devraient visiter le projet au moins une fois par an. Les visites de terrain servent à valider les résultats, plus particulièrement ceux obtenus au cours de la période précédant la visite. Si entreprise pendant la dernière partie de l'année d'exercice, la visite de terrain devrait fournir les dernières informations relatives à l'avancement du projet vis à vis du rapport annuel. Chaque visite de terrain devrait être suivie de l'élaboration d'un *bref document* faisant office de *rapport*.

Un *rapport d'examen annuel* sera rédigé par le coordonnateur de projet. Le rapport d'examen annuel devra au minimum contenir le format type du rapport trimestriel d'activité, couvrant toute l'année, ainsi que des informations à jour sur chacun des éléments mentionnés du rapport trimestriel ainsi qu'une *synthèse des résultats* obtenus par rapport aux cibles prédéfinies au niveau des produits.

Sur la base du rapport ci-dessus, le projet fera l'objet d'un examen annuel durant le quatrième trimestre de l'année ou juste après, afin d'analyser la performance du projet et valider le plan de travail annuel pour l'année suivante. Durant la dernière année, cet examen se fera sous forme d'évaluation finale.

1.3 Situation de sortie

Dans l'objectif d'assurer la durabilité des activités développées et des résultats acquis lors de la mise en oeuvre du projet, la présente stratégie de retrait est élaborée de manière participative avec toutes les parties prenantes. Il s'agit, en fait, de faire perdurer les résultats au-delà de la durée de vie du projet.

L'intervention du projet a été à l'origine de changements au sein des entités appuyées en termes d'activités qui ont impacté leur mode de fonctionnement. Leur pérennisation, le plus souvent est soumise à des contraintes ne pouvant être levées que progressivement dans le temps suivant des démarches stratégiques claires.

Parmi les activités soutenues dans le cadre du projet, la plupart sont appelées à être pérennes en ce sens qu'elles font partie des bouquets d'activités normales de l'administration. Par conséquent, les types d'activité qui seront poursuivis après la clôture du projet seront identifiés, de même que les entités responsables.

A cet effet, un plan de durabilité de la gestion des résultats doit être élaboré en impliquant toutes les parties prenantes, en vue de préparer le transfert de la responsabilité et de

la mise en œuvre, aux entités de l'administration concernées des différents activités/résultats à pérenniser.

Le plan de durabilité des activités/résultats du projet comporte :

- le libellé de l'activité : c'est la désignation de l'activité telle qu'elle figure dans le Plan de Travail Annuel (PTA)
- une description de l'activité : cette rubrique décrit l'activité et/ou le résultat obtenu au cours de la mise en œuvre du projet qui sera, par conséquent, transféré au responsable futur ;
- un responsable actuel : désigne l'entité qui est actuellement chargée d'implémenter l'activité ; elle peut être le projet lui-même ou une entité de l'administration qui s'en est chargée avec l'appui du projet.
- un responsable futur : désigne l'entité qui assurera en totalité la réalisation (physique, financière, responsabilité, etc.) de l'activité après le retrait du projet.

Paragraphe 2 : Les parties prenantes

La planification, la budgétisation, la gestion et les recherches de financements ainsi que la suivi-évaluation et la confrontation des données avec la réalité impliquent la responsabilité de tout à chacun pour qu'un projet de développement puisse honorer les résultats attendus.

2.1 Les acteurs étatiques

L'Etat central

Dans le cadre du développement local, l'Etat central met en place des cadres réglementaires régissant la participation de l'ensemble des acteurs au processus du développement et des dispositifs d'appui technique et financier pour appuyer les acteurs locaux. L'Etat central est devenu à la fois un partenaire et une source d'information, notamment pour les entreprises locales. D'une certaine manière, l'Etat crée sur le plan politique, technique et administratif des conditions favorables pour promouvoir le développement local à l'échelle de la Nation. Il met en place un environnement institutionnel propice à l'épanouissement de chaque acteur à la mise en œuvre de son rôle. A titre d'exemple, en transférant plus de pouvoirs, de compétences et de ressources financières permettant aux entités décentralisées de mener des activités de développement, l'Etat offre des conditions pour que ces entités soient en mesure de réaliser des activités de développement à leur portée. Il s'agit entre autres d'instaurer des mesures incitatives favorables à la création d'entreprise, à taxe modérée, de créer un

environnement propice aux affaires et de construire des infrastructures marchandes facilitant la rencontre entre acteurs économiques. A Madagascar, le fait d'offrir une opportunité aux CTD pour développer un partenariat technique et financier avec des collectivités étrangères favorise la coopération décentralisée ; elle permet d'entreprendre plusieurs actions de développement qui vont contribuer à la réduction des inégalités sociales et l'amélioration des conditions de vie des habitants dans certaines zones.

Les collectivités locales décentralisées CTD

Dans la pratique, appuyer le développement local, c'est apporter un appui technique et financier aux collectivités locales qui jouent un rôle primordial dans le processus. De par leur proximité et une meilleure connaissance des problématiques locales, les collectivités locales sont les plus aptes à répondre aux besoins locaux par rapport au gouvernement central ; elles y sont qualifiées comme moteur du développement local. Sans elles, le processus tout entier perd son sens. Ce positionnement est de plus en plus renforcé depuis les vagues successives de décentralisation qui ont donné plus de pouvoirs et de compétences aux CTD pour intervenir en matière de développement. Les collectivités locales identifient les besoins de développement, définit avec l'ensemble des acteurs locaux les orientations générales en cohérence avec les politiques sectorielles de l'Etat, mobilisent les ressources locales (humaines, matérielles, financières) pour la mise en œuvre des actions de développement et en assurent la coordination. Elles assurent également la maîtrise d'ouvrage de certaines actions. Par rapport aux politiques sectorielles de l'Etat, ce sont elles qui assurent leur adaptation aux facteurs culturels locaux.

Dans le rapport publié par le Bureau International du Travail en 2005, Pierre-Noël DENIEUIL⁷⁵ a souligné que les collectivités locales doivent se focaliser davantage à être facilitateur, mettre en place des conditions nécessaires pour mieux assurer l'accès à l'emploi et laisser la place aux autres acteurs pour en créer. Elles ne sont pas nécessairement les acteurs actifs de premier degré mais par contre, elles jouent certains rôles de l'Etat central dans la création d'un environnement propice au développement du territoire. Par exemple, une

⁷⁵ Pierre-Noël Denieuil, 1 janvier 2005, Document de travail du Bureau international du Travail, Programme focal de promotion de l'emploi par le développement des petites entreprises, Département de la création d'emplois et de l'entreprise.

commune peut construire des infrastructures marchandes comme le marché et mettre en place les règles de son fonctionnement mais elle laisse aux marchands l'action de développer leurs propres activités.

Soutenir et promouvoir le développement local revient à appuyer les communes et/ou régions à mieux assumer leurs missions dans le cadre de l'amélioration de l'accès des habitants aux infrastructures sociales de base.

Les Services Techniques Déconcentrés de l'Etat (STD)

Ces services sont le prolongement de l'Etat central au niveau des différentes localités. Autrement dit, ils représentent et assurent en bonne partie les rôles que devait jouer l'Etat central au niveau local. Pour le cas de Madagascar, ils rassemblent les préfectures, les districts et les directions régionales des différents ministères. Ils ont pour mission de prescrire des formations, d'apporter un appui-conseil et un appui technique aux autres acteurs au niveau local, notamment les CTD. Les STD sont les yeux de l'Etat central sur place qui veillent sur le bon déroulement et le respect des cadres réglementaires mis en place pour que chaque acteur puisse assumer convenablement son rôle en cohérence avec les politiques sectorielles et orientations générales de l'Etat. Ils sont également les garants des actes réalisés par les autres acteurs vis-à-vis de l'Etat central. A Madagascar, le Trésor Public en représentant le Ministère de l'Economie et des Finances, assure le transfert financier émanant du Ministère de la Décentralisation pour le compte des CTD, le suivi des transferts est assuré par le logiciel SALOHY (depuis 2019)⁷⁶. Il est le garant de la bonne utilisation des deniers publics au niveau des CTD en sa qualité de comptable publique.

De par sa proximité vis-à-vis des acteurs locaux, ils assurent le suivi-évaluation et la remontée des informations des différentes mesures prises par l'Etat afin de favoriser le développement local. Ces informations aident l'Etat central à mieux adapter son offre de service et de partenariat vis-à-vis des acteurs locaux. D'une certaine manière, les Services Techniques

⁷⁶ <http://www.tresorpublic.mg/?p=37130> - (MEF/DGT/DCP/SOI 2019), le Trésor Public malagasy vient de développer de nouvelle application (SALOHY) de retour d'informations (déjà utilisée par les ordonnateurs). Elle permet aux usagers de suivre en temps réel le traitement de leur dossier. Les ordonnateurs ne sont pas les seuls concernés par cette innovation, tous les usagers (inscrits en ligne) ayant un dossier auprès du Trésor Public pourront y accéder pour connaître chaque étape du traitement de dossiers, soit depuis le mandatement jusqu'au paiement.

Déconcentrés de l'Etat sont la courroie de transmission et interface entre l'Etat central et les acteurs locaux.

La population :

L'implication de la population est indispensable pour que le système soit participatif et incitatif.

La population locale

Elle est à la fois actrice et bénéficiaire du développement local. Car le but ultime de tout processus de développement est le bien-être de l'Homme. Pour y arriver, il faut que le bénéficiaire évolue en acteur actif afin de mieux orienter les appuis apportés à ses attentes. La participation de la population locale au processus constitue l'essence même du développement local parce qu'elle écarte le concept de l'Etat providence dont l'efficacité des interventions est très mitigée, les investissements ne répondant pas aux attentes locales.

Sur le plan pratique, la population locale est en droit de s'attendre à des services sociaux de qualité, est productrice de richesse et participe à la mise en œuvre des actions de développement à son bénéfice. Cette participation peut revêtir plusieurs formes selon le cas mais dans le cadre d'un tel auto-développement, la population contribue efficacement dans le paiement des impôts locaux afin de rassembler le financement nécessaire à la mise en œuvre des actions de développement. Dans le cadre contraire, le développement local entraînera une dépendance avec le financement externe. Mais pour que la population locale puisse s'acquitter de ce devoir, il faut que l'économie locale se développe également – ce qui constitue un cercle vertueux du développement local.

La population locale est regroupée au sein d'une association afin de renforcer sa capacité d'organisation et de négociation auprès du pouvoir public local. Dans quelques pays, des lois sont conçues pour créer des conditions favorables à la participation de la population locale au processus de développement. Des espaces de concertation entre pouvoir public local et population locale sont mis en place au bénéfice d'autres pays afin de mieux structurer le dialogue et la négociation entre ces deux acteurs.

Dans certains cas, les autorités traditionnelles, et religieuses... jouent également un rôle important dans le développement local.

Le personnel qualifié : experts, universitaires et chercheurs.

Ils figurent parmi les ressources importantes dont dispose un pays. Au Canada,⁷⁷ dans les années 80, c'étaient les universitaires qui ont travaillé sur le développement et qui ont contribué à une prise de conscience au niveau de la sphère étatique sur l'importance de valoriser les compétences locales. Ils ont fait des recherches sur la situation actuelle et ont diffusé leurs points de vue afin d'alerter et de sensibiliser à la fois l'opinion publique et les responsables étatiques sur l'état de la situation et l'évolution possible à venir. Ils ont proposé des solutions à adopter. Les chercheurs sont les porteurs d'innovation qui vont servir aux acteurs locaux à la mise en œuvre de leurs missions respectives. Ils apportent un appui technique et assurent une veille sur la qualité des interventions de chaque acteur. Certains disent que ce sont les universitaires qui prédisent et positionnent le futur. Leurs actions incitent sur la nécessité d'entreprendre des actions ou des réformes touchant quelques domaines⁷⁸.

Population d'autres localités :

La contribution citoyenne autre que la population locale se fera moyennant principalement la péréquation financière horizontale. Les échanges commerciaux et les visites y participent aussi de façon non négligeable.

2.2 Les acteurs non étatiques

Selon Amor BELHEDI⁷⁹, il n'y a pas de développement sans partenariat entre les différents acteurs du territoire car aucun d'entre eux n'a eu la maîtrise parfaite des enjeux du territoire.

Tout le monde est acteur du développement local mais le degré d'implication varie d'un contexte à l'autre ou d'une société à une autre.

Les entreprises locales

Il faut rappeler que les préoccupations principales des entreprises sont de créer une plus-value et de fructifier leurs investissements. Elles travaillent dans le domaine de l'économie pour créer une richesse en mobilisant des différents facteurs de production. Au niveau local, les entreprises sont les moteurs de la croissance économique et de l'emploi. De ce fait, elles

⁷⁷ Gaëtan TREMBLAY et Paulo FREIRA VIEIRA (2013), le rôle de l'université dans le développement local, expériences brésiliennes, québécoises

⁷⁸ Gaëtan TREMBLAY et Paulo FREIRA VIEIRA (2013), le rôle de l'université dans le développement local, expériences brésiliennes, québécoises, page 63.

⁷⁹ AMOR BELHEDI (2006, Tome 35) Espace Géographique.

contribuent à l'amélioration de la situation financière des CTD à travers le paiement des impôts liées à leurs activités. A Madagascar, toute activité économique ayant un chiffre d'affaire inférieur ou égal à 20 millions d'Ariary paie des impôts synthétiques⁸⁰ au bénéfice des régions et communes. Contrairement à certains pays d'Afrique, dans les pays du nord, l'appui au secteur privé constitue un axe majeur de l'appui au développement local, justement pour stimuler l'économie locale. Promouvoir un partenariat technique « gagnant-gagnant » entre le secteur privé et les collectivités locales afin d'enclencher une dynamique locale favorable à la croissance économique est vivement recommandé. Pour le cas du Canada du milieu des années 80, il y a lieu de dispenser des formations aux chefs d'entreprise et à leur personnel, de faciliter l'accès des entreprises locales au capital de risque et d'améliorer la circulation d'information économique et d'affaires aux entreprises locales⁸¹.

Les Partenaires Techniques et Financiers

Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dans la promotion du développement local s'appuient sur la dynamique locale et la mobilisation de ses propres forces. En effet, partout dans le monde, les PTF ont toujours joué un rôle privilégié de manière active et volontariste pour soutenir le processus et ce, de manière empirique. Ces soutiens sont très variés allant de l'appui matériel, de l'appui technique, de l'appui financier à l'appui aux initiatives locales. Dans le cadre de la mise en œuvre des projets de développement, Nancy NEAMTAN⁸² a dit que « ...sans outil financier permettant d'investir dans des projets de développement, nous n'étions pas en mesure d'atteindre les objectifs de notre mission. ». C'est pour dire à quel point l'implication des financements externes est importante. Le risque est que le développement local ne soit pas tributaire de financement externe. Selon William J. COFFEY et Mario POLESE⁸³, le développement local peut venir initialement de l'impulsion extérieure mais qui est soutenu et assumé par la population locale. Il faut absolument que les acteurs locaux se mobilisent et adhèrent à la démarche au risque de s'engouffrer dans l'assistanat – un risque qui pourra remettre en cause tout soutien externe du développement local. Il est à noter que l'appui financier externe pèse beaucoup sur les appuis techniques à entreprendre parce que celui qui détient le financement a les pleins pouvoirs sur son utilisation.

⁸⁰ CGI (2016)

⁸¹ Gaëtan TREMBLAY et Paulo FREIRA VIEIRA (2013), le rôle de l'université dans le développement local : expériences brésiliennes, québécoises, page 63.

⁸² Nancy NEAMTAN - 2003 « Emploi, économie sociale et développement local : les nouvelles frontières »

⁸³ Les Politiques de développement local, Mario Polèse et William J. Coffey Montréal: 1982

Les organisations de la société civile (OSC)

Les organisations de la société civile (OSC) figurent parmi les acteurs incontournables du développement local. En matière de vie publique, elles peuvent jouer différents rôles, à savoir : forces de proposition, porteurs d'initiatives, forces d'interpellation des autorités nationales et/ou locales, observateurs de la vie publique, etc. Censés « être impartiales », leurs actions sont sollicitées par plusieurs PTF pour interpellier le Gouvernement sur certaines politiques publiques, dans la mise en place d'un mécanisme permettant d'assurer une meilleure répartition des fruits de la croissance économique pour la totalité de la population, etc. Dans quelques pays, les actions des OSC ont pu faire évoluer certaines pratiques du gouvernement dans la gestion des politiques publiques. C'est la raison pour laquelle, ces derniers temps, plusieurs PTF apportent un soutien financier colossal aux OSC.

Actuellement, le financement constitue un défi majeur du développement local. Pourtant, théoriquement il ne doit pas l'être parce qu'en partant de la définition même du concept, le développement local attribue un développement en cohérence avec les ressources locales. Autrement dit, les actions de développement local à entreprendre doivent être, *à priori*, finançables par les ressources disponibles et/ou mobilisables localement. Malheureusement, ce cas semble théorique. En effet, de nombreux besoins locaux vitaux dépassent largement les ressources locales d'une part et le développement local n'exclut en aucun cas la mobilisation des ressources financières externes d'autre part. Mais la situation actuelle montre que le financement extérieur contribue autant que les ressources financières locales. Une part importante des ressources financières affectées à la promotion et au soutien au développement local provient des organisations non gouvernementales internationales. Dans ce cas, on se pose des questions sur la pertinence de l'approche, et surtout de ses impacts au niveau de la population locale s'il est tributaire d'un financement extérieur. Pour Madagascar, avec le « Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit » GIZ par exemple, comme le cas de certains pays d'Afrique francophone, la promotion du développement local constitue l'une des conditions de déblocage des fonds d'aide au développement.

CONCLUSION

Depuis l'invention du concept du développement, chaque pays essaie de l'atteindre à travers la mise en œuvre de différentes politiques. La finalité du développement est le bien-être de l'Homme. Pendant plusieurs décennies, les politiques de développement appliquées dans les pays sous-développés se sont inspirées des expériences réussies des pays développés. De plus, elles sont imposées aux pays sous-développés par les PTF pour pouvoir bénéficier des aides financières de leur part. Pendant un certain temps, ces politiques accordaient un rôle important de l'Etat dans le cadre de l'économie planifiée pour aboutir à son désengagement de la sphère économique dans le cadre de la politique libérale. Deux points communs se dessinent de ces différentes politiques : tout d'abord elles sont menées au niveau national avec la manipulation des agrégats macroéconomiques nationaux (Exemples : PIB ou Produits Intérieur Brute et associés au tel que le revenu national brut ou RNB, ...), ciblant un secteur particulier pour entretenir un effet d'entraînement dans d'autres secteurs, abstraction faite de la population à la base dans son processus. Enfin elles se distinguent également par la manière adoptée lors de leur conception : ce sont les représentants des bailleurs de fonds ainsi que les gouvernants qui tiennent un rôle prépondérant.

Les impacts de ces politiques sont connus : accroissement de la pauvreté, dépendance financière et technique, perte de repères, etc.

A la suite de cette recherche, les hypothèses annoncées à l'introduction ont été vérifiées. A travers l'analyse des indicateurs du développement territorial, il est patent de dire que malgré la controverse, la recherche de développement demeure d'actualité dans la mesure où elle contribue à l'amélioration du bien-être de l'Homme. C'est la démarche de mise en œuvre de ces politiques de développement qui nécessite une attention particulière.

En comparant la politique de développement local avec d'autres politiques de natures différentes, il a été constaté qu'elle n'a pas connu des évolutions dans certains aspects. *Primo*, c'est toujours une politique qui est insufflée par les bailleurs de fonds, avec des conditionnalités que l'on connaît déjà. *Deuxio*, sa mise en œuvre est toujours tributaire de financements extérieurs. Cependant, elle sollicite une implication forte des populations locales dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques locales ; elle ne s'attaque pas à un domaine spécifique de l'économie mais embrasse tous les aspects touchant la vie des êtres humains selon le contexte de chaque localité. Il existe deux formes de mise en œuvre du développement local : un développement local centralisateur où c'est l'Etat central qui tient un

rôle important et un développement local mené par la dynamique locale. Les deux formes ne signifient en aucun cas un repli de l'Etat sur soi mais plutôt un repositionnement de son rôle. Il demeure un acteur principal du développement pourtant il devrait travailler de concert avec les acteurs locaux pour rendre efficaces et efficaces les interventions. L'Etat central ne doit plus décider unilatéralement sans impliquer les acteurs locaux dans le processus d'identification et de mise en œuvre et de suivi des actions de développement. Pour le cas de Madagascar, le développement local est organisé par l'Etat central et s'inscrit dans le cadre de sa politique publique. C'est toujours lui qui met en place les différents cadres juridiques et réglementaires et les dispositifs techniques et financiers permettant de le soutenir. Néanmoins, la prise de responsabilité de la population et la pratique de la concertation ne datent pas d'aujourd'hui. Elles sont même ancrées dans les mœurs de différentes localités du pays. Les Malagasy sont habitués à travailler ensemble depuis belle lurette.

A Madagascar, le développement local est la finalité de la décentralisation. Cette dernière est un système politique qui transfère des pouvoirs et des moyens (techniques et financiers) aux autorités locales pour d'une part, mieux entreprendre des activités de développement à l'échelle de leur circonscription et d'autre part pour mieux organiser les différentes formes de dynamique locale dans un cadre législatif bien défini, et dont l'objectif ultime à atteindre n'est autre que le développement harmonieux et équilibré du territoire national c'est-à-dire le défis de l'autonomie financière et l'équité entre les CTD. L'autonomie financière, le fondement même de la durabilité du développement local, exige non seulement des renforcements de capacités des services locaux, mais surtout, la stabilité des agents de ces services. Quant à l'équité entre les CTD, la révision de la redistribution des FDL moyennant la réforme de la péréquation financière est primordiale. Des analyses et études approfondies sur un paramétrage feront ressortir un nouveau visage de péréquation financière. A condition de disposer des statistiques économiques et démographiques à jour et fiables.

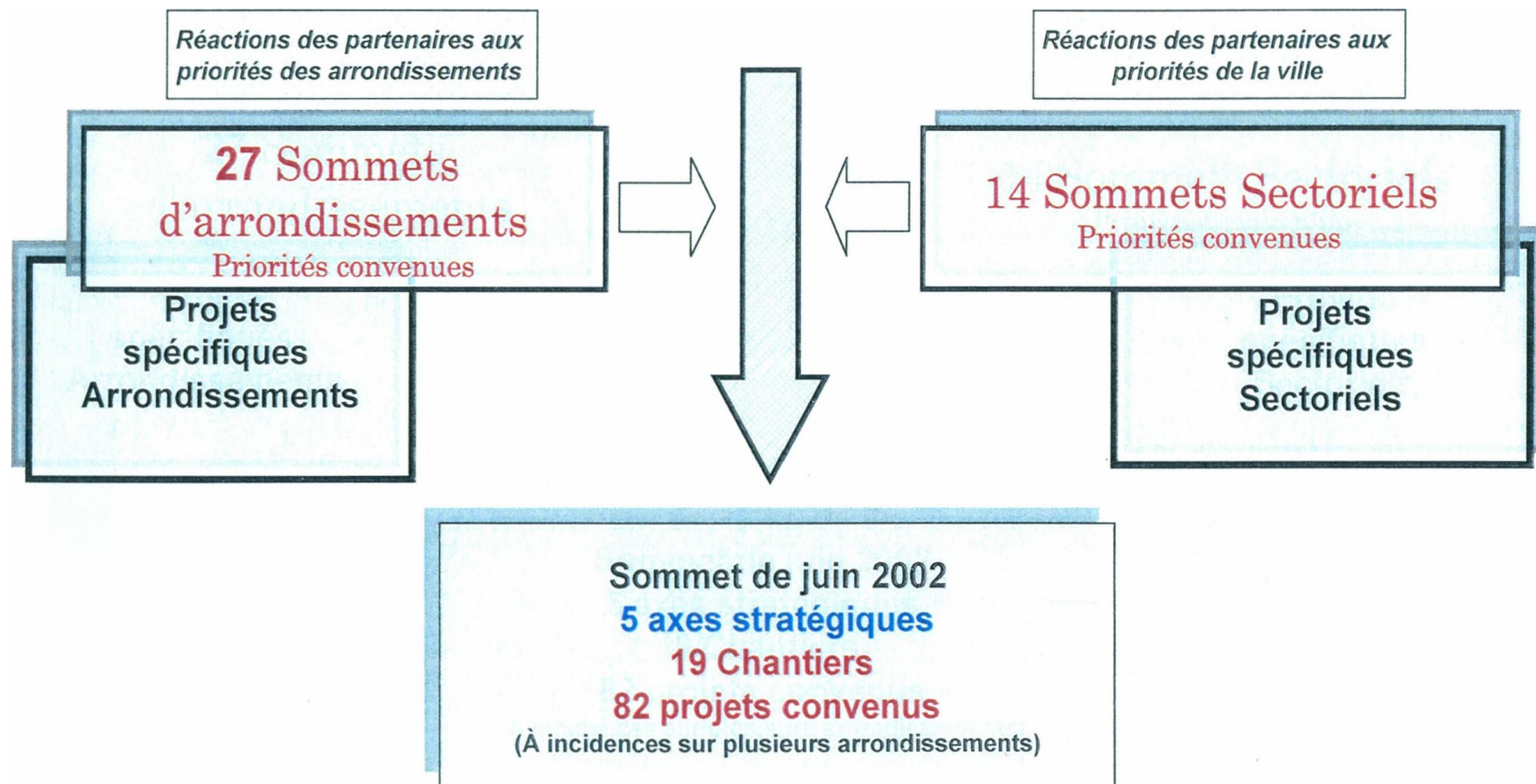
Par ailleurs, le concept de développement local est adapté au contexte actuel de Madagascar : il y existe une adéquation forte entre les objets et les défis du développement. Néanmoins, ces différents résultats positifs observables dans différentes localités du pays sont rarement durables. Après quelques années de la fin d'un financement, la majeure partie des actions entreprises se trouvent dans un état insatisfaisant et les indicateurs d'inégalités sociales sont marquants ; plusieurs investissements (infrastructures, études) sont devenus inutilisés. Ces situations justifient d'un côté, l'utilité de la situation de sortie et du plan de durabilité. D'un

autre côté, ces situations interpellent l'efficacité et l'efficience de la démarche du développement local à Madagascar. Cependant, un sérieux problème d'appropriation persiste.

A travers plusieurs expériences de développement local à Madagascar, il a été constaté que les actions priorisées par les PTF ainsi que les méthodologies d'intervention appliquées ne sont pas adaptées au contexte des localités territoriales et encore moins aux acteurs économiques. Ces derniers constituent le maillon manquant du processus. Bien que des efforts sur leur intégration dans le processus de développement local commencent à s'émerger dans certaines localités.

Peu d'actions entreprises sont orientées vers l'amélioration de l'économie locale, mais sont plutôt ancrées dans des infrastructures de base. Ainsi, l'analyse des impacts de la politique de développement local au niveau de la population s'est cantonnée spécifiquement au niveau du ratio du nombre d'infrastructures réalisées par rapport au nombre de la population, supposée statique pendant la période considérée. Ce ratio ne concernait pas l'utilisation de ces infrastructures. Il se peut que si ces infrastructures ne répondaient pas aux attentes de la population (vérification Bottom up) parce qu'elles ne contribuent pas forcément à l'amélioration de leurs conditions de vie.

ANNEXE 1 Organisation du Sommet de Montréal



ANNEXE 2 : Mécanisme du FDL



Source : Projet de Développement Inclusif et de Décentralisation (ProDéCID) 2019, Gouvernement malagasy.

Bibliographie

a. Ouvrages

- Brasseul, J. (2013). Petite histoire de faits économiques et sociaux.
- CHARLES Roig Théorie et réalité sur la décentralisation (1966).
- Franck WASERMAN, Les finances publiques, La documentation Française, édité en 2018, 230 pages
- Gaëtan TREMBLAY et Paulo FREIRA VIEIRA (2013), le rôle de l'université dans le développement local : expériences brésiliennes, québécoises, 163 page1.
- GAFFARD Jean Luc (2011), La croissance économique, edition Armand Colin, 140 pages
- Gilles, G. (1994). Le financement prive du DÉVELOPPEMENT LOCAL, Edition le Monde 170 P.
- GREFFE Xavier (2002), Le développement local, Editions de l'Aube/datar, Bibliothèques des territoires – Gemons, 208 pages,
- Jacques Brasseul (2013), Petite histoire des faits économiques et sociaux, Éditeur : Armand Colin, Pages : 320
- Robert LUCAS Lectures on economic groth (2002), Harvard University Press, page 107
- Rodolfo Siles, et Ernesto Mondelo : Gestion de projet de développement, 138 pages. Banque Interaméricaine de développement (BID) et Institutut Interaméricain de Développement Economique et Social (INDES). 4^{ème} édtition (2015)
- ROUSSE, L. (2009). *Dictionnaire*.
- Samir Amin (1931-2018), Le développement inégal- 234 P.

b. Mémoires et thèses

- Gerard, P. (2004). *Le role des ONG dans la politique de developpement : forces et limites, legitimites et controle*.

c. Articles, extrait de revues, journaux, séminaires, colloques

- Développement local : les nouvelles frontières »

- Dr. Michael THÖNE & Jens BULLERJAHN, Réforme et avenir de la péréquation financière en Allemagne, (mandaté par) Ministère fédéral de la Coopération économique et du développement, édité en 2018 sur 40 pages.
- FONTAN, J. M., & LEVESQUE, A. (1992). Initiation au Developpement Economique Locale et Developpement Economique Communau Unies, N. (2015).
- Les Politiques de développement local, Mario Polèse et William J. Coffey Montréal: 1982
- Luc, G. J. (2011). *La croissance economique*. Edition Armand Colin,.
- MEF/DGT/DCP. (mars 2019). *document de travail mission géographie FMI*. Antananarivo: DCSR.
- Mondiale, B. (1992). *Rapport annuel*.
- Monsiale, G. d. (2020). *Mémoire économique de Madagascar : bâtir sur les succès récent une économie plus résiliente*.
- Nancy NEAMTAN - 2003 « Emploi, économie sociale et Suisse, C. (2011). *ABC de la politique de developpement*. Edition Departement Federal des Affaires etrangeres.
- Paul ROMER et Well Robin, P. K. (2006). *Macroeconomics studyguide*. Harvard: University press.
- PNUD, B. d. (2002). Suivi Evaluation axés sur les résultats. New York.
- VIERA, G. R. (2013). *Le rôle de l'université dans le développement local*. Quebec.
- Xavier, G. (202). Le developpement local. Edition de l'Aube/datar.

d. Textes législatifs et règlementaires divers

- Constitution.de Madagascar, R. D. (2010, mars 17).
- La loi fondamentale Allemande (Constitution)
- Constitution française (article 72-2).
- La loi organique n°2004 –007 du 26 juillet 2004 sur les lois de Finances
- La loi 96-025 (du 30 septembre 1996) relative à la Gestion locale des ressources naturelles renouvelables,
- 2014-020 (modifiée par la loi 2015-008) et N°2014-021 profèrent aux Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) des rôles importants dans le cadre de l’administration et du développement du pays.
- Loi n° 2015 – 039 du 03 février 2016 sur le partenariat public-privé

- Loi de finances rectificative pour 2018
- Décret 2007-530 du 11 juin 2007, sur la Statut du FDL.
- Décret n° 2011-230 du 10 mai 2011 et réorganisé par le décret n° 2018-258 du 20 Avril 2018
- Le 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° 2015 – 960 du 16 juin 2015 fixant les attributions du chef de l'exécutif des Collectivités territoriales décentralisées.
- Décret n° 2017- 014 du 4 janvier 2017 portant réorganisation du Fonds de Développement Local
- e. Webographie
 - www.observatoire-foncier.mg : MATD. *Observatoire foncier*.
 - www.mefb.gov.mg : MEF. PLAN EMERGENCE MADAGASCAR.
 - www.education.gov.mg : Ministère de l'éducation nationale malagasy
 - www.pic.mg : Projet Pic Madagascar :
 - www.developpement-durable.gouv.fr.
 - Country economy.com 2017 <http://fr.countryeconomy/demographie/idh/Madahagascar>
 - <https://undp/madagascar>.
 - www.mg.undp.org.
 - <http://www.tresorpublic.mg/?p=37130> - (MEF/DGT/DCP/SOI 2019) Ministère de l'Economie et des Finances/Direction Générale du Trésor/Direction de la Comptabilité Publique/Service de l'Organisation Informatique
 - www.transparency.org. Transparency International
 - <https://sustainabledevelopmentun.org/post2015/transformingourworld>. Transforming our world the 2030 Agenda for Sustainable Development

Table des matières

LISTE DES TABLEAUX	II
LISTE DES ILLUSTRATIONS ET DES FIGURES	II
GLOSSAIRE	III
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	V
RESUME	IX
ABSTRACT	X
SOMMAIRE	XI
INTRODUCTION.....	1
1 ^{ERE} PARTIE : CADRAGE GENERAL ET ANALYSE DESCRIPTIF DU CONCEPT DE DEVELOPPEMENT LOCAL.....	5
CHAPITRE 1 : CADRAGE GENERAL DU CONCEPT DE DEVELOPPEMENT LOCAL	6
Section 1 : Contexte général	6
Paragraphe 1 - Concept et définitions.....	7
1.1 Définitions et notions générales du développement local et Développement économique Local	7
1.2 Fondement théorique du développement local	10
Paragraphe 2 : Caractéristiques du développement local	10
2.1 Aménagement du territoire	10
2.2 La décentralisation.....	11
2.3 La gouvernance locale	12
Section 2 : Objets du développement local	14
Paragraphe 1 : Attentes locales.....	14
1.1 Relance de l'économie.....	14
1.2 L'équité vis à vis de l'accès aux services sociaux et infrastructures	14
1.3 Promotion de l'accès à l'emploi	16
Paragraphe 2 : De la responsabilité locale.....	17
2.1 Promotion du partenariat au développement	17
2.2 Assurance de la durabilité.....	18
CHAPITRE 2 : OUTILS EXEMPLAIRES DE FINANCEMENT LOCAL	19
Section 1 : Exemple de péréquations financières réussies :	19
Paragraphe 1 : Péréquation financière française.....	19
1.1- Les différents dispositifs	19
1.2- La montée en puissance de la péréquation horizontale dans la sphère communale	20
Paragraphe 2 : Finances locales des Etats fédérés	22
2.1-Solidarité verticale en Allemagne	23
2.2- Solidarité horizontale en Allemagne	24
Section 2 : Financement du développement local	25
Paragraphe 1 : Financement participatif citoyen	25
1.1 Financement direct des citoyens	25
1.2- Fiscalité locale.....	26
Paragraphe 2 – Financements exogènes	27
2.1- Subvention de l'Etat central	27
2-2 Appui financier des partenaires techniques et financiers.....	28
2.3- Partenariat Public Privé – PPP	30
CONCLUSION PARTIELLE I.....	32
PARTIE II – ANALYSE-DIAGNOSTIC (FFOM) DU DEVELOPPEMENT LOCAL A MADAGASCAR	33
CHAPITRE 1 : FACTEURS INTERNES DE SUCCES ET DE DEFIS	34
Section 1 : Les atouts de Madagascar	35

Paragraphe 1 : Cadres juridique et social	35
1.1- Cadre juridique	35
1.2- Cadre socio-organisationnel	42
Paragraphe 2 : Cadre financier	43
2.1- Transfert financier	44
2.2- Accompagnement technique	47
Section 2 : Les défis de l'autonomisation financière locale	49
Paragraphe 1 : Des faiblesses organisationnelles	49
1.1- Coordination des interventions.....	49
1.2- Ancrage institutionnel	50
Paragraphe 2 : Faiblesses relatives à l'aspect opérationnel	50
2.1- Compétence administrative	50
2.2- Corruption	51
CHAPITRE 2 : FACTEURS EXTERNES LIES A L'ORGANISATION	52
Section 1 : Les opportunités à l'autonomisation financière :	52
Paragraphe 1 Des facteurs politico-économique	52
1.1- Les Partenaires Techniques et Financiers.....	52
1.2- Opportunités <u>économiques</u> :.....	54
Paragraphe 2 : Offres d'appuis diversifiés	55
2.1- diversification sectorielle	55
2.2 Diversification territoriale	56
2.3- Des techniques de financement	57
Section 2 : Les menaces	58
Paragraphe 1 : Risque de diminution du financement extérieur	58
1.1- Financement sensible à la <u>politique</u> publique des bailleurs	58
1.2- Les interventions des ONG	59
Paragraphe 2 : Les facteurs de troubles exogènes	61
2.1- Les crises <u>économiques</u> internationales.....	61
2.2- Les conditionnalités.....	61
CONCLUSION PARTIELLE II.....	62
PARTIE III : ANALYSE PROSPECTIVE POUR UNE PERSPECTIVE D'EVOLUTION.....	63
CHAPITRE 1 : AMELIORATION DE LA SITUATION FINANCIERE LOCALE	64
Section 1 : Solutions à court et à moyen termes	64
Paragraphe 1 : Recommandations globales	64
1.1- Recommandations systémiques :.....	64
1.2 Recommandations relative à la gestion des financements extérieurs	65
Paragraphe 2 : Analyse de la problématique	66
2.1 Le problème central	66
2.2 Les racines cause des problèmes	66
Section 2 : Formulation du projet	69
Paragraphe 1 : Arbre des objectifs.....	69
1.1 Objectif central	69
1.2 Objectif spécifique 1 : Optimisation des ressources	69
1.3 Objectif spécifique 2 : Effectivités des dépenses.....	71
Paragraphe 2 Résultats attendus ou finalités	71

CHAPITRE 2 : REFORME DE LA PEREQUATION FINANCIERE VECTEUR DE DEVELOPPEMENT LOCAL	72
Section 1 : Planification du projet	72
Paragraphe 1 : Analyse de la situation souhaitée.....	74
1.1 Cadre logique du projet :	74
1.2 Activités et indicateurs de résultats :	75
1.3 Chronogramme des activités :	76
Paragraphe 2 : Budgétisation	77
Section 2 : Le système de suivi et d'évaluation	79
Paragraphe 1 : Suivi et Evaluation	79
1.1 Suivi-évaluation trimestriel et/ou semestriel	80
1.2- Les composantes du suivi-évaluation annuel :	81
1.3 Situation de sortie	82
Paragraphe 2 : Les parties prenantes	83
2.1 Les acteurs étatiques	83
2.2 Les acteurs non étatiques	87
CONCLUSION	90
ANNEXE 1 Organisation du Sommet de Montréal	I
ANNEXE 2 : Mécanisme du FDL.....	II
Bibliographie	III
Table des matières	VI