

[illegible]

~~~~~\*~~~~~

~~~~~\*~~~~~

19 Janvier 2011

## SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

GLOSSAIRE

MÉTHODOLOGIE

INTRODUCTION ..... 8

Partie I : GÉNÉRALITÉS SUR LA RÉGION VATOVAVY FITOVINANY ..... 10

Chapitre I : PRÉSENTATION DE LA RÉGION VATOVAVY FITOVINANY ..... 11

Section I : Caractéristiques de la région..... 11

Section II : Les services publics de la région..... 13

Chapitre II : LES MILIEUX DANS LA RÉGION DE VATOVAVY FITOVINANY ..... 18

Section I : Milieu physique de la région ..... 18

Section II : Milieu humain et social ..... 26

Chapitre III- DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE DE LA RÉGION ..... 33

Section I : La situation des activités économiques ..... 33

Section II : Les infrastructures de communication ..... 43

DEUXIEME PARTIELA DÉCENTRALISATION EN TANT QUE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE  
BASE.....45

Chapitre I : FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA DÉCENTRALISATION..... 46

Section I : Conception générale..... 46

Section II : Modèle optimal de réussite de la décentralisation..... 53

Chapitre II : LA RÉGION VATOVAVY FITOVINANY FACE A LA  
DÉCENTRALISATION ..... 57

Section I : Le budget régional et les ressources de la région ..... 57

Section II : Les programmes régionaux pour le bon fonctionnement de la  
décentralisation..... 62

Chapitre III : ENJEUX ET PERSPECTIVES DE LA DÉCENTRALISATION ..... 66

Section I : Lacunes sur l'effectivité et l'efficacité de la décentralisation ..... 66

Section II : Problèmes et solutions proposées au niveau de la région Vatovavy  
Fitovinany ..... 68

CONCLUSION ..... 80

BIBLIOGRAPHIE ..... 82

ANNEXES.....85

LISTE DES ILLUSTRATIONS ..... 98

TABLE DES MATIERES ..... 99

## **REMERCIEMENTS**

Cet ouvrage qui est le fruit de nos quatre années d'études universitaires et nos deux mois de stage auprès de la Région Vatovavy Fitovinany n'aurait pu être achevé, sans la franche et étroite collaboration de certaines personnes à qui nous présentons notre profonde et respectueuse gratitude.

Nous adressons nos très vifs remerciements aux membres du corps enseignant de la faculté de Droit, des Sciences économiques et de Gestion de l'Université de Toamasina qui nous ont formé et inculqué le signifiant et le signifié de la vie citoyenne durant notre cursus universitaire.

Nous tenons également à exprimer nos sentiments les plus sincères à l'endroit de Monsieur ROLAND Modongy, enseignant chercheur à l'Université de Toamasina, notre encadreur pédagogique, pour ses remarques, ses conseils précieux et sa contribution à multiples facettes à la préparation de notre vie professionnelle. Merci beaucoup Monsieur le Professeur.

Nous présentons aussi nos sincères remerciements à Monsieur Prosper RANDRIANARISON, Secrétaire Général de la Région Vatovavy Fitovinany, notre encadreur professionnel, pour ses aides techniques et matérielles, malgré son calendrier toujours surchargé.

Nos vifs remerciements s'adressent aussi à nos proches et nos amis pour leur compréhension et leur encouragement incessants.

Enfin, nous tenons à remercier plus particulièrement nos parents, Monsieur Dauphin RAMAHAZOSOA et Madame Miera RASOAZAHANA qui nous ont éduqué dans l'amour, et nous ont soutenu moralement et financièrement lors de la réalisation du présent mémoire de maîtrise.

**Fidèle RAMAHAZOSOA**

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

|              |  |
|--------------|--|
| <b>ANGAP</b> | : Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées          |
| <b>BAC</b>   | : Baccalauréat   |
| <b>BEPC</b>  | : Brevet d'Etudes du Premier Cycle                                   |
| <b>BSD</b>   | : Bureau de Santé de District  |
| <b>CAA</b>   | : Chef d'Arrondissement Administratif                                |
| <b>CAC</b>   | : Centre d'Appui aux Communes  |
| <b>CDC</b>   | : Comité de Développement Communal                                   |
| <b>CEG</b>   | : Collège d'Enseignement Général                                     |
| <b>CEPE</b>  | : Certificat d'Etudes Primaires Elémentaires                         |
| <b>CHD</b>   | : Centre Hospitalier de District                                     |
| <b>CHRR</b>  | : Centre Hospitalier de Référence Régionale                          |
| <b>CIR</b>   | : Centre d'Information Régionale                                     |
| <b>CIREF</b> | : Circonscription des Eaux et Forêt                                  |
| <b>CISCO</b> | : Circonscription Scolaire   |
| <b>CMP</b>   | : Comité Multi local de Planification                                |
| <b>COBA</b>  | : Communauté de Base   |
| <b>CR</b>    | : Commune Rurale   |
| <b>CSB</b>   | : Centre de Santé de Base  |
| <b>CSD</b>   | : Collectivité Territoriale Décentralisée                            |
| <b>CTD</b>   | : Centre de Santé de District  |
| <b>2D</b>    | : Décentralisation et Déconcentration                                |
| <b>DAGT</b>  | : Direction de l'Administration Générale et Territoriale             |
| <b>DDR</b>   | : Direction de Développement Régional                                |
| <b>DREFT</b> | : Direction Régionale de l'Eau, Forêt et Tourisme                    |
| <b>DREN</b>  | : Direction Régionale de l'Enseignement National                     |
| <b>DRS</b>   | : Direction Régionale de Santé                                       |
| <b>EPP</b>   | : Ecole Primaire Publique  |
| <b>FRAM</b>  | : Fikambanan'ny Ray Aman-dRenin'ny Mpianatra                         |
| <b>IFPB</b>  | : Impôts Fonciers sur les Propriétés Bâties                          |
| <b>IFT</b>   | : Impôts Fonciers sur les Terrains                                   |
| <b>LP2D</b>  | : Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration      |
| <b>MDAT</b>  | : Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire |
| <b>MECI</b>  | : Ministère de l'Economie, du Commerce et de l'Industrie             |
| <b>MIRA</b>  | : Ministère de l'Intérieur et de la Réforme Administrative           |

|                     |  |
|---------------------|--|
| <b>ONG</b>          | : Organisation Non Gouvernementale   |
| <b>PCD</b>          | : Plan Communal de Développement   |
| <b>PDS</b>          | : Président de la Délégation Spéciale  |
| <b>PIB</b>          | : Produit Intérieur Brut   |
| <b>PN</b>           | : Parc National  |
| <b>PN2D</b>         | : Programme National de Décentralisation et de Déconcentration   |
| <b>PRD</b>          | : Plan Régional de Développement   |
| <b>RFR</b>          | : Réserve Foncière de Reboisement  |
| <b>RIP</b>          | : Route Inter Provinciale  |
| <b>RNM</b>          | : Radio Nationale Malagasy   |
| <b>RN</b>           | : Route Nationale  |
| <b>SDAR</b>         | : Schéma Directeur de l'Aménagement Régional   |
| <b>SG</b>           | : Secrétaire Général   |
| <b>SIC</b>          | : Système d'Information Communal   |
| <b>SNAT</b>         | : Schéma National de l'Aménagement du Territoire   |
| <b>STD</b>          | : Service Technique Déconcentré  |
| <b>TIC</b>          | : Technologie de l'Information et de la Communication  |
| <b>TVM</b>          | : Télévision Malagasy  |
| <b>UADEL/ACORDS</b> | : Unité d'Appui de Développement Local/Appui aux Communautés et Organisations Rurales pour le Développement du Sud |

## GLOSSAIRE

**Budget** : c'est une prévision détaillée des recettes et dépenses d'un agent économique pour une certaine période.

**Budget de l'Etat** : c'est un acte par lequel sont prévues et autorisées les dépenses et recettes annuelles de l'Etat ou des autres collectivités publiques.

**Collectivité territoriale décentralisée (CTD) au sens du droit malagasy** : c'est une portion du territoire national dans laquelle l'ensemble de ses habitants électeurs de nationalité malagasy dirige l'activité régionale et locale, en vue de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel, scientifique et technologique de sa circonscription.

**Décentralisation** : vise à donner aux collectivités territoriales décentralisées des compétences et des moyens propres, distincts de ceux de l'Etat central et à faire élire leurs autorités par la population locale.

**Déconcentration** : vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat, en transférant certaines attributions de l'échelon administratif central au fonctionnaire local.

**Impôt** : désigne des versements obligatoires que font les agents économiques au profit du budget de l'Etat ou des collectivités.

**Subsidiarité** : limitation de pouvoir.

**Synergie** : mise en commun de plusieurs actions concurrentes à effet unique, avec une économie de moyens.

## **MÉTHODOLOGIE**

Pour appréhender le vif du sujet, nous avons effectué une descente sur terrain dans la région de Vatovavy Fitovinany en menant des enquêtes dans les différents services de cette collectivité pour obtenir le maximum d'informations disponibles. Pour parfaire l'analyse de l'influence de la régionalisation sur le développement de base, nous avons aussi consulté bon nombre d'ouvrages et des sites Web des institutions qui traitent ce thème. En plus, nous avons côtoyé les membres du personnel du ministère chargé de la décentralisation et de l'aménagement du territoire (MDAT) pour s'informer davantage sur les enjeux de la décentralisation.

## **INTRODUCTION**

Depuis l'époque coloniale, une subdivision territoriale apparemment minimale existait déjà à Madagascar. L'île Malgache était subdivisée en Canton, et le représentant de l'Etat central s'appelait Chef de Canton. A cette époque, le but des colonisateurs était de mieux exploiter, en sa faveur, les ressources de la grande île, en tenant compte des potentialités de chaque Canton.

Après l'indépendance, et au fur et à mesure que le temps avance, cette subdivision change de forme et de dimension et le pouvoir de commandement était entre les mains des autorités centrales de l'Etat malgache sur le plan politique tout en partageant les responsabilités territoriales.

Dés les années 90, une nouvelle politique de décentralisation a été initiée par l'Etat malgache. Cela a commencé par la mise en place des communes et des provinces autonomes, et s'est poursuivi avec l'instauration des Régions, en Septembre 2004. L'objectif c'est de rapprocher les citoyens par le processus de la décentralisation pour qu'ils puissent prendre en main le développement de leur territoire.

Les Régions, en tant que collectivités territoriales, ont comme vocation d'assurer le développement économique et social dans ses ressorts territoriaux, de coordonner et d'intégrer les actions de développement initiées à la base.

Vatovavy Fitovinany est l'une de vingt deux régions qui composent la grande île, et qui a beaucoup de potentialités. Cependant, quelques indices de sous -développement sont encore palpables dans la région.

Après la crise de 2002 et de celle de 2009, la priorité est de relancer l'économie nationale, en projetant des services publics efficaces, auprès de la population, qui vont assurer les besoins fondamentaux de la population de base, comme l'alimentation, l'éducation et la santé.

Une question se pose : comment et par quels moyens les collectivités territoriales (régions et communes) vont elles prendre des initiatives pour favoriser le développement national ?

Pour mieux saisir cette problématique, nous avons choisi comme thème « LE DÉVELOPPEMENT DE BASE A TRAVERS LA RÉGIONALISATION » en prenant comme cas, la Région de Vatovavy Fitovinany.



Pour ce faire, nous avons structuré notre travail de la manière suivante :

- Première partie : Généralités sur la Région de Vatovavy Fitovinany ; elle est composée de trois chapitres et chaque chapitre comporte deux sections, relatant la monographie de ladite région.
- Deuxième partie : la décentralisation en tant que politique de développement de base. Elle est également composée de trois chapitres, suivis des sections décrivant les coûts et les avantages de la stratégie adoptée en matière de développement économique.

## Partie I : GENERALITES DE LA REGION VATOVAVY FITOVINANY

# Première partie : GÉNÉRALITÉS SUR LA RÉGION VATOVAVY FITOVINANY

Nous allons présenter brièvement la région de Vatovavy Fitovinany et après nous allons mettre à l'épreuve des faits, l'étude du milieu, et enfin, nous allons parfaire celle-ci par un diagnostic approfondi nous permettant d'élaborer certaines stratégies de développement régional.

## **Chapitre I : PRÉSENTATION DE LA RÉGION VATOVAVY FITOVINANY**

### **Section I : Caractéristiques de la région**

#### **§1- Historiques**

##### **A- Les ethnies**

La Région Vatovavy Fitovinany est habitée par une population qui provient de l'ancienne implantation de plusieurs groupes humains bien individualisés, « peuples ou groupes ethniques », dans des aires géographiques bien délimitées et plus ou moins étendues. Le peuplement de la Région de Vatovavy Fitovinany est constitué par des Antambahoaka au Nord, dans la basse vallée de Mananjary, des Tanala et Sahafatra sur la falaise d'Ikongo et d'Ifanadiana, des Antemoro dans la partie Sud, notamment à Vohipeno.

##### **B- Les migrations**

Il est à noter que les Sahafatra, les Antambahoaka et les Tanala sont des groupes ethniques pratiquant peu l'émigration, dans l'ensemble de la Région de Vatovavy Fitovinany. Les Antemoro sont dispersés le long de la côte de la zone de Mananjary à Nosy-Varika et même jusqu'à Mahanoro vers le Nord. Leur extension spatiale détermine une organisation spécifique, dans laquelle le rôle de la société fondée sur l'unité du clan prend une importance particulière « foko », « troky » et autorité des « Ampanjaka »

#### **§2- Situation géographique et délimitation**

La Région Vatovavy Fitovinany se trouve dans la partie littorale Moyen- Est de Madagascar. Elle est limitée :

Au Nord : par la région « Atsinanana »

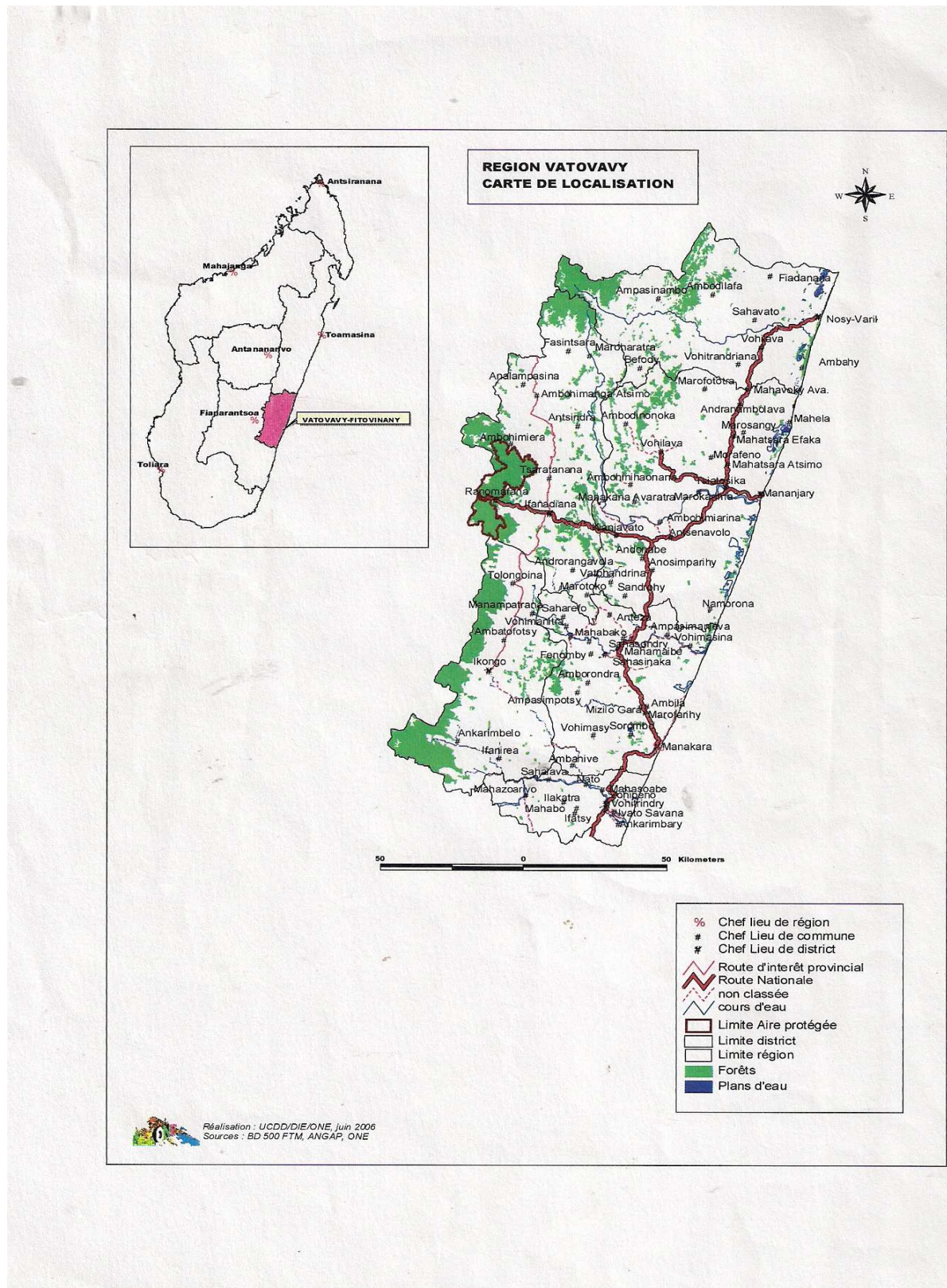
Au Sud : par celle du Sud-Est

A l'Est : par l'Océan Indien ; et

A l'Ouest : par les régions de « Haute Matsiatra » et d' « Amoron'i Mania »

Elle s'étend dans une superficie de 20 667 km<sup>2</sup> qui regroupe six (06) districts dont Manakara, le Chef lieu de la Région, Vohipeno, Ikongo, Mananjary, Ifanadiana et Nosy-Varika.

**Figure N°1 : Carte de localisation de la région vat ovavy Fitovinany**



**Source :** BD 500 FTM, ANGAP, ONE

Le tableau suivant présente la répartition de la superficie régionale par District.

**Tableau N°1 : Répartition de la superficie par District**

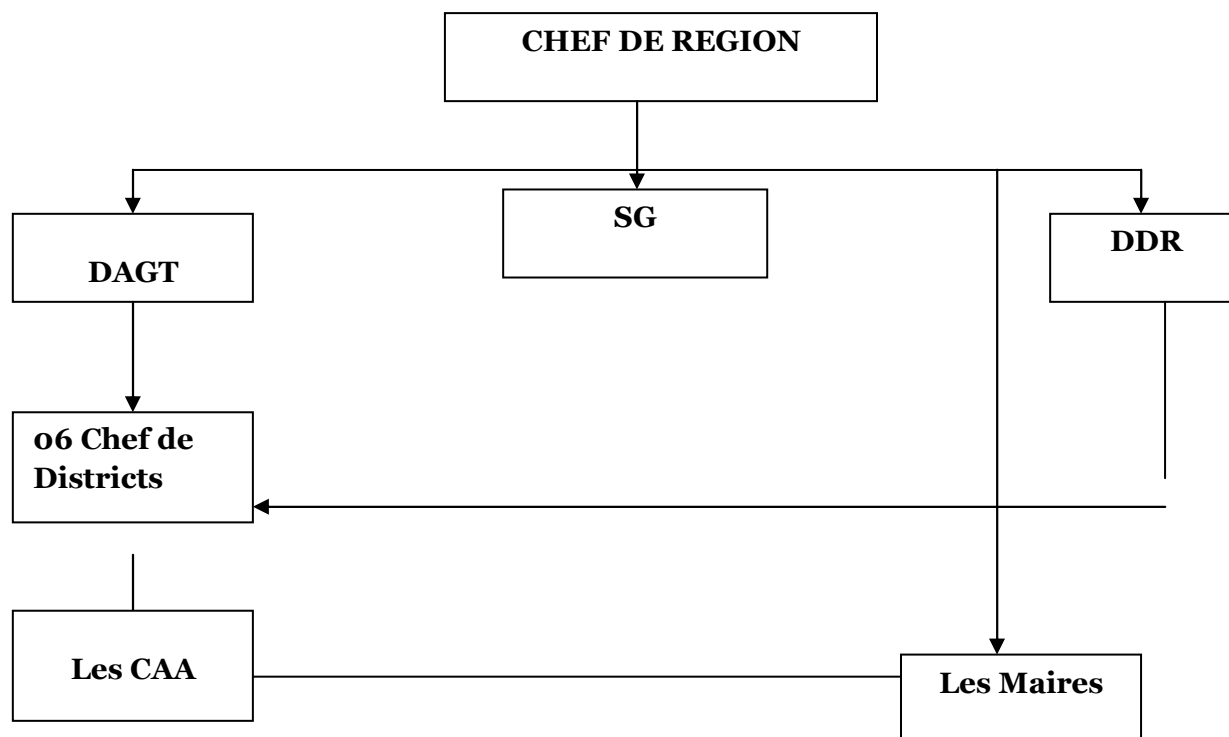
| Région                | District      | Superficie (km2) | % Superficie totale |
|-----------------------|---------------|------------------|---------------------|
| Vatovavy - Fitovinany | Manakara      | 3150             | 15,24               |
|                       | Vohipeno      | 1150             | 05,56               |
|                       | Ikongo        | 2921             | 14,13               |
|                       | Mananjary     | 4950             | 23,95               |
|                       | Ifanadiana    | 4546             | 21,99               |
|                       | Nosy – Varika | 3950             | 19,11               |
| <b>TOTAL</b>          |               | <b>20 667</b>    | <b>100</b>          |

**Source:** Inventaire par District 2008

## Section II : Les services publics de la région

### §1- Organisation et fonctionnement de la région

#### Schéma 1 : Organigramme de la région



**Source :** Région Vatovavy Fitovinany

Le Chef de Région est placé à la tête de l'organigramme, il est assisté par deux Directeurs ; d'une part, le Directeur Administratif qui dirige le fonctionnement administratif de la Région, et d'autre part, le Directeur de Développement Régional, responsable du projet de développement territorial.

La région est à la fois une collectivité territoriale décentralisée et une circonscription administrative.

**A- La région en tant que CTD :**

En tant que CTD, elle dispose de la personnalité morale, de l'autonomie financière, et s'administre librement par des Conseils régionaux élus, selon les conditions et modalités fixées par la loi et les règlements. Les parlementaires sont membres de droit du Conseil Régional.

**B- La région en tant que circonscription administrative**

En tant que circonscription administrative, la Région regroupe l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, au niveau régional.

Les services extérieurs des ministères et les circonscriptions administratives territoriales de l'Etat sont l'application par excellence de la décentralisation. Ils permettent de rapprocher le gouvernement des administrés, selon la politique de proximité.

Les circonscriptions administratives sont composées de Région, Districts, Arrondissements et Fokontany. Les services extérieurs des ministères sont les directions représentant du ministère dans la limite territoriale.

**C- Contrôle des actes de la région**

Les actes de la Région, en tant que CTD, sont soumis à un contrôle de légalité exercé à posteriori par le représentant de l'Etat, qui défère ces actes devant la juridiction compétente.

Les actes pris par le Chef de région, en tant qu'autorité administrative déconcentrée, sont soumis au contrôle hiérarchique. Le Chef de région, en tant que représentant de l'Etat, rend compte de façon périodique de ses activités au gouvernement.

**D- Relation entre région et communes**

La région Vatovavy Fitovinany harmonise et coordonne le développement des 139 Communes dans six districts, au sein de leur limite territoriale.



### **E- Coopération inter-régionale**

Dans le cadre des compétences qui lui sont attribuées par la loi, la Région, en tant que CTD, en vue d'initier des actions d'intérêt commun, peut mettre en place une coopération inter-régionale.

### **F- Compétences de la région**

Les domaines de compétences de la région ont trait :

- A l'identification des axes prioritaires de la région ;
- A l'établissement d'un schéma régional d'aménagement du territoire ;
- A l'établissement du programme-cadre et /ou plan régional de développement ;
- Au cadre et à la programmation des actions de développement d'envergure régionale ;
- A la gestion des routes, des pistes de dessertes, des ponts et bacs d'intérêt régional ;
- A la mise en place et à la gestion des infrastructures sanitaires et des infrastructures éducatives d'enseignement ;
- A la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées, en matière de gestion des risques et des catastrophes ;
- A la gestion de l'environnement ;
- A la gestion de son patrimoine propre ;
- A la gestion du personnel relevant du ressort territorial.

### **§2- Découpage administratif et territorial**

Administrativement, la Région de Vatovavy-Fitovinany rassemble les deux ex-préfectures de Manakara et Mananjary. Subdivisée en six districts, elle est constituée par 139 communes. De ces 139 communes composant la région Vatovavy Fitovinany, deux (02) Communes seulement sont classifiées urbaines et les autres sont des Communes rurales ; elles sont toutes classifiées dans la deuxième catégorie, à l'exception des quatre Communes, chefs lieux de District, Vohipeno, Ikongo, Ifanadiana et Nosy-Varika qui sont de la première catégorie.

**Tableau N°I : Découpage administratif et territorial**

| Région                   | District           | Communes Rurales | Communes Urbaines |
|--------------------------|--------------------|------------------|-------------------|
| Vatovavy -<br>Fitovinany | Manakara           | 44               | 1                 |
|                          | Vohipeno           | 19               | -                 |
|                          | Ikongo             | 15               | -                 |
|                          | Mananjary          | 28               | 1                 |
|                          | Ifanadiana         | 13               |                   |
|                          | Nosy-Varika        | 18               |                   |
| <b>TOTAL</b>             | <b>6 Districts</b> | <b>137</b>       | <b>2</b>          |

Source : PRD, 2008 – 2012

### **§3- Les formations reçues par les autorités administratives**

Des ateliers d'informations et d'échanges d'expériences sont organisés mensuellement au niveau de chaque District ; les responsables communaux et autorités administratives y participent.

En dehors de ces réunions, certains modules de formations peuvent être organisés, bien qu'ils ne sont pas réalisés dans tous les Districts. Ces modules de formations concernent l'Administration communale, les ressources financières des CTD, le droit et l'informatique.

En outre, les CAA (Chefs d'Arrondissements Administratifs) bénéficient également d'une formation pour l'élaboration et la mise à jour de PCD. Cette formation a eu lieu en collaboration avec l'UADEL/ACORDS.

### **§4 - Les Services Techniques Déconcentrés**

Chaque branche du ministère est déléguée dans la Région de Vatovavy-Fitovinany. Le service du domaine et de la réforme foncière devrait être représenté dans chaque District car la sécurisation foncière a une grande importance dans une société fortement rurale. Ce service existe uniquement à Mananjary et à Manakara.

Seuls quatre communes et les chefs lieux de District sont dotés des services de la sécurité publique, dont Manakara, Mananjary, Vohipeno et Ifanadiana. Quant aux services de la défense, 08 brigades sur 139 communes assurent la sécurité et la paix de la Région. Bien que ce service soit appuyé par d'autres structures de sécurité au niveau communal, on a pu constater qu'ils sont largement insuffisants.



En ce qui concerne le Service des Travaux Publics, il est nécessaire de lui doter de matériels, pour qu'il puisse assurer la maintenance des infrastructures routières au niveau de la circonscription régionale. Cette suggestion pourrait éviter ou bien atténuer les problèmes dus à l'enclavement de plusieurs communes.

## **Chapitre II : LES MILIEUX DANS LA RÉGION DE VATOVAVY FITO VINANY**

### **Section I : Milieu physique de la région**

#### **§1- Relief**

La Région de Vatovavy Fitovinany est caractérisée par ses paysages très attrayants.

Son relief présente une succession de montagnes, de falaises, de collines et de plaines littorales, relativement étendues et plus ou moins marécageuses.

La domination des reliefs accidentés est remarquable ; ils sont constitués par des forêts secondaires dégradées et des lambeaux forestiers en disparition. Au niveau de la zone côtière, la façade maritime forme une zone dunaire riche en ressources halieutiques, telles que les langoustes, les crevettes et les poissons. C'est une façade rectiligne, à lagunes et parsemée de nombreux plans d'eau, aussi bien au niveau des embouchures des fleuves que des falaises.

Trois sous ensembles de relief se succèdent d'Ouest à l'Est :

#### **A- La falaise**

Elle est constituée par des éléments accidentés de l'escarpement de la faille de l'Est malgache, dont l'altitude varie de 500m à plus de 1000 m. Des pentes fortes aux dénivellations importantes, ponctuées par des chutes de rivière encadrent d' étroites et profondes vallées.

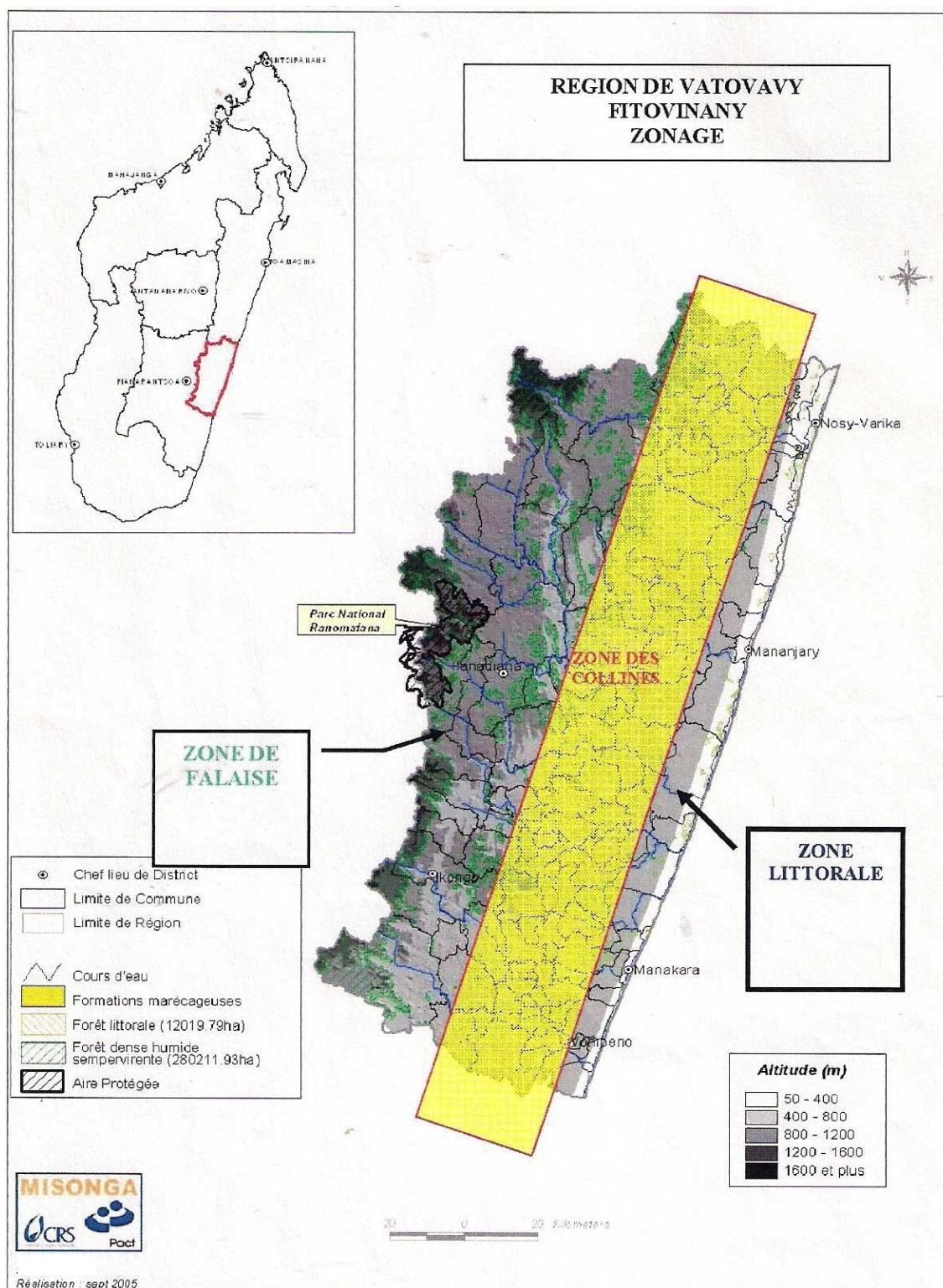
#### **B- Les collines**

Collines basses et moyennes, leurs altitudes varient de 50m à 500m. Le défrichement des forêts les rend dénudées, et en outre, elles sont séparées par de larges vallées dans lesquelles se trouve une forte concentration de population.

#### **C- La zone littorale**

Elle s'étend sur une bande de 50km qui ne comporte ni delta ni grandes plaines alluviales. A l'amont d'une côte basse, sableuse et rectiligne, se trouve un système de lagunes serré entre des cordons littoraux et les premiers reliefs de l'arrière pays, mais entrecoupé de vallées et d'estuaires bordés de petites surfaces alluviales.

**Figure N2 : zonage de la Région Vatovavy Fitovinany**



Source : FTM, Septembre 2005

## **§2- Géologie**

Sur les hauts reliefs de la falaise, notamment à Ifanadiana et à Ikongo, dominant des sols ferralitiques rajeunis, riches en humus sous forêt, favorables à une mise en valeur plus ponctuelle. Le complexe fragile est instable, diminue très vite après les cultures sur brûlis. Seuls les sols de bas de pente et de bas fonds, représentant 1/10 des terres cultivables, peuvent être effectivement exploités, moyennant la mise en place de dispositifs nécessaires pour parer aux risques d'érosion.

Les sols des hautes et moyennes collines de la partie centrale, ainsi que ceux des reliefs résiduels de Sakaleona au Nord ou de Matitanana au Sud, sont également ferralitiques, plus ou moins riches en minéraux, mais fortement érodés et dégradés, nécessitant d'importants produits de redressement.

Les sols d'apports alluviaux et colluviaux de basses collines et de niveau d'aplanissement côtier disposent d'une texture très riche.

Les zones marécageuses aux sols humifères sont récupérables pour l'agriculture, à condition de les protéger contre les risques permanents d'inondations. Les expériences menées à Nosy Varika et Vohipeno (drainage et pompage) méritent d'être multipliées, en veillant toutefois à la consolidation de la composante, l'entretien s'avérant souvent négligé.

Enfin, les dunes et les cordons littoraux s'étendent le long de la côte sur une largeur inférieure à 5km, ils ont des sols aux propriétés physiques médiocres, peu favorables aux cultures et très peu utilisés.

## **§3- Climat**

Le climat présente les mêmes caractéristiques que celui de la côte orientale malgache. Chaud et humide dans l'ensemble, il est déterminé par des différences importantes entre la falaise et la région côtière.

Les moyennes de températures tournent autour de 20°C pendant la saison fraîche, du mois de Juin au mois d'Août. Mais la température minimale peut descendre jusqu'à 16°C dans les falaises et dépasse 20°C sur la côte. Pendant les mois les plus chauds, le mois de Janvier et Février, des maxima de près de 25°C à l'intérieur sont enregistrés, alors que pendant cette même période, les températures de la zone littorale sont toujours supérieures à la moyenne de 26°C et peuvent s'élever jusqu'à 29 °C.

Les pluies sont abondantes et régulières. La pluviométrie annuelle varie entre 2400mm et 2950mm. Le nombre de jours de pluies oscille entre 140 et 175 dans l'année, et les précipitations augmentent de la côte vers l'intérieur. Les Districts d'Ilanadina et d'Ikongo enregistrent respectivement 2930mm et 2865mm de pluies, alors que la frange littorale de Nosy-Varika à Vohipeno est moins arrosée (2745mm jusqu'à 2426mm).

La répartition des pluies dans l'année est assez régulière, mais une saison pluvieuse plus marquée se situe entre le mois de Décembre et le mois de Mars ou Avril. Le maximum de Janvier peut ainsi atteindre 452 mm à Tolongoina, dans la falaise, et descendre à 397 mm au mois de Mars à Vohipeno.

En Septembre, le mois le moins arrosé, l'arrière pays reçoit en moyenne 105mm contre 62mm en bordure de l'Océan (Sahasinaka).

En fin, les cyclones tropicaux, traversant l'Océan Indien, frappent périodiquement la côte orientale et plus particulièrement la partie Sud de la zone.

#### **§4- Hydrographie**

La Région Vatovavy Fitovinany bénéficie d'un réseau hydrographique important et diversifié. Du Nord vers le Sud, les principales rivières sont : Sakaleona, Namorona, Faraony, Sandranata et Matitanana.

Prenant leurs sources dans la zone accidentée de la falaise, elles présentent d'abord un profil rapide et heurté, ponctué par des chutes dans leurs cours supérieures. Elles gagnent ensuite les régions basses où elles s'installent largement dans un cours lent et sinueux, cherchant difficilement leurs débouchés vers la mer, à travers le cordon littoral dunaire.

L'ensemble hydrographique est donc intéressant, à double titre : le cours supérieur des rivières offre un potentiel hydroélectrique intéressant et les zones traversées bénéficieront des possibilités d'aménagement hydro-agricole.

Au Nord, la Sakaleona traverse des vallées larges et fertiles aux environs d'Ambody, à proximité de Sahavato, puis dépose ses alluvions à Nosy Varika.

Au Sud, la basse vallée de Matitanana est à l'origine de la concentration humaine de Vohipeno et de ses environs.

Cependant, l'intérêt des rivières de la zone reste lié aux possibilités d'aménagement hydraulique. D'une part, les plaines alluviales, compartimentées par les embouchures,

présentent des difficultés de communication entre elles. D'autre part, l'aménagement rationnel des plaines marécageuses dépend en particulier de la maîtrise de l'eau : drainage, irrigation et protection contre les inondations.

Ces aléas sont d'autant plus ressentis que la Région est fréquemment traversée par des cyclones tropicaux parfois dévastateurs.

Le projet de réhabilitation et d'utilisation du Canal des Panganales, d'abord depuis Mananjary vers le Nord, jusqu'à Toamasina, à prolonger ensuite vers le Sud, à Manakara, ne peut constituer, en outre, qu'une solution partielle aux liaisons interrégionales. Son aptitude à impulser une nouvelle dynamique basée sur l'exploitation plus rationnelle des potentialités reste tributaire des mesures d'accompagnement à mettre en place.

#### **§5- Environnement et forêt**

La Région Vatovavy-Fitovinany a été très réputée par sa richesse en ressources naturelles, la moitié de la forêt du corridor s'y trouve. Sa dense forêt ombrophile couvre la zone montagneuse de la falaise.

Actuellement, la déforestation détruit cette richesse, la plupart des cantonnements forestiers de district n'osent plus indiquer les superficies de forêts naturelles ; malgré la dégradation de l'environnement, ils doutent que les données disponibles ne reflètent plus la réalité. Bien que la superficie forestière de Mananjary comprenne encore les surfaces des forêts naturelles, cette circonscription ne fait pas exception ; le responsable remarque également que ces données datent de la classification de la réserve.

Toutefois, une vaste surface est rendue par le cantonnement forestier d'Ifanadiana dans les données monographiques 2008 de ce District.

Par la suite d'une déforestation sauvage, le District de Vohipeno ne possède plus de réserve naturelle. Aucun projet d'action nationale, ni locale de gestion des aires protégées n'est envisagé, et pour remédier à ce problème, une campagne de sensibilisation est lancée pour une opération de reboisement. En effet, on incite les responsables communaux à insérer dans leur Plan Communal de Développement (PCD) le programme de reboisement. Ils sont également invités d'encourager la population locale à contribuer à ce programme, sinon, après une décennie, aucune forêt ne sera plus trouvée dans la circonscription. Il est à noter, qu'actuellement, la population locale s'approvisionne en bois de construction à Farafangana, District avoisinant, d'une distance de 20km, mais là également, la forêt commence à être dégarnie.



Suite à la déforestation, aucune superficie de forêts classées naturelles n'est disponible dans le cantonnement forestier de Manakara, les données existantes sont largement différente de la réalité, du fait de la dégradation de l'environnement. D'une manière générale, la gestion de ces forêts classées est actuellement transférée aux communautés de base, pour mieux assurer leurs protections. Elles sont composées de « Ravinala » et de bois de 3<sup>ème</sup>, 4<sup>ème</sup> et 5<sup>ème</sup> catégories. Seule la forêt artificielle d'Ivakoana peut être citée, elle s'étend sur une superficie de 8 000 Ha.

En dehors de quelques forêts naturelles dont l'existence ne peut plus être classifiée, le District de Nosy Varika dispose généralement de Réserve Foncière de Reboisement (RFR). Sa superficie n'est que de 4,30Ha.

Le District de Mananjary possède des domaines forestiers régionaux très étendus, mais une nouvelle délimitation de cette réserve devrait être faite pour avoir des données fiables.

Le District d'Ifanadiana est caractérisé par des corridors et des falaises, il est reconnu par l'existence du parc National de Ranomafana qui marque fortement ses ressources naturelles. Malgré la dégradation de l'environnement, ce parc est encore déterminé par la dense forêt, conservant une immense biodiversité. Les superficies boisées s'élèvent jusqu'à 90 381 Ha.

Quant au District d'Ikongo, aucune superficie de forêts classées naturelles n'est disponible, l'ancienne donnée est largement différente de la réalité, du fait de la dégradation de l'environnement. La superficie boisée est estimée à 1200 Ha, et le reboisement effectué occupe une superficie de 50Ha.

**Tableau N°II : Ressources forestières régionales**

| N° | Classification de forêt     | Localisations                  |
|----|-----------------------------|--------------------------------|
| 01 | Forêt naturelle dense       | Zone montagneuse de la falaise |
| 02 | Parc national               | Ranomafana                     |
| 03 | Forêt                       | Partie centrale                |
| 04 | Forêt galeries et marécages | Zone littorale                 |

**Source** : Récapitulation des données des cantonnements forestiers 2008

## **A- Potentialités des forêts dans la Région**

### **• Le Parc National de Ranomafana**

La Région de Vatovavy Fitovinany est une région riche en biodiversité. Elle renferme le Parc National de Ranomafana qui a été créé en 1991. Ce PN a une superficie de 41601 Ha (d'après son décret de création). Cette superficie est de 40519 Ha, selon la base de données de l'ANGAP en 2003, mais il est actuellement estimé à 45000 Ha.

Le PN Ranomafana occupe environ 2% de la surface totale de la Région. Toutefois, 15% du PN Ranomafana se trouvent en dehors de la Région de Vatovavy Fitovinany.

Le parc national de Ranomafana est le couloir forestier qui relie ce parc au Parc National d'Andringitra. Ces endroits abritent de nombreuses espèces faunistiques et floristiques d'une endémicité unique au monde. En effet, la région dispose d'un sanctuaire de la nature si immense .

Les résultats des inventaires biologiques faits au niveau de ce couloir forestier sont présentés comme suit :

**Tableau N1V: Taux d'endémicité des espèces animales et végétales dans le corridor Ranomafana – Andringitra.**

| <b>Espèces</b>                      | <b>Nombre des espèces recensées</b> | <b>Nombre des espèces endémiques</b> | <b>Taux d'endémicité %</b> |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|
| Oiseaux                             | 101                                 | 65                                   | 65,5                       |
| Mammifères (Lypotyphla et rongeurs) | 28                                  | 24                                   | 85,71                      |
| végétales                           | 95                                  | 03                                   | 3                          |

**Source : Inventaire biologique du PN Ranomafana et du couloir forestier qui le relie au PN Andringitra 2008**

## **B- Le corridor**

54% de la surface totale du corridor se trouve au niveau de la Région de Vatovavy-Fitovinany, soit une couverture forestière de 117 314 Ha, gérée par la CIREF de Mananjary, et de 23933 Ha, par la CIREF de Manakara. Neuf (09) communes sont concernées dans la Région, dont 07CR dans le District d'Ikongo et 02CR dans celui d'Ilanadiana.



Le corridor forestier fait l'objet d'une action intégrée de conservation, financée par l'alliance/USAID. Le comité multi local de planification (CMP) a été mis en place pour assurer la coordination de la préservation de cette richesse mondiale.

Selon le DREFT, 25 transferts de gestions ont été réalisés. 30571Ha de ressources naturelles ont été transférés aux COBA, 6831Ha du type GCF et 23739, 34 Ha une gelose. Ces sites de transfert de gestion se trouvent principalement dans les Districts de Mananjary et d'Ikongo.

### **C- Le reboisement**

Pour remédier au problème de la déforestation, l'Etat malgache reconnaît le reboisement comme une des solutions possibles. En effet, tous les secteurs privés ou publics sont incités à contribuer à cette politique environnementale.

Au niveau régional, le DREFT rappelle l'objectif de reboisement annuel qui est fixé à 10Ha par commune, soit avec 13% de communes, l'objectif de reboisement régional est de 1390Ha. Toutefois, les actions de reboisement sont encore faibles et n'arrivent pas à compenser les dégâts et prélèvements effectués.

Il est à rappeler que la superficie totale ravagée par le feu et le défrichement est de 1002Ha 66a dans les District de Manakara, Vohipeno, Mananjary et Nosy Varika ; le reboisement de 539Ha 58a 06Ca réalisé ne couvre que 53, 81% de cette superficie dévastée, ce qui devrait diminuer aussi des surfaces où les plantes ne réussissent pas à s'accroître. L'inexistence ou l'insuffisance de terrain destinée au reboisement empêche également certaines communes d'atteindre cet objectif.

A noter que les données dans les Districts d'Ifanadiana et d'Ikongo ne sont pas encore disponibles, elles pourraient augmenter ces chiffres.

A noter également que la déforestation dans la Région provient essentiellement des activités humaines. Trois principales causes peuvent être citées :

- ✓ la pratique des cultures sur brûlis ;
- ✓ le feu de brousse ;
- ✓ les exploitations illicites du bois.

## Section II : Milieu humain et social

### §1- Situation démographique

La Région de Vatovavy Fitovinany est peuplée par 1 883 800 habitants, avec une superficie régionale de 20 667 km<sup>2</sup> ; la densité démographique s'élève à 80,05 Hab /km<sup>2</sup>.

#### A – Répartition de la population par District

Le tableau suivant répartit le nombre de la population par district.

**Tableau N°V : Répartition de la population par district**

| District    | Nombre de population | Densité de population<br>(Hab. /km <sup>2</sup> ) | Pourcentage au<br>niveau régional % |
|-------------|----------------------|---|-------------------------------------|
| Manakara    | 510 900              | 85  | 27,12                               |
| Vohipeno    | 189 600              | 159   | 10,06                               |
| Ikongo      | 215 700              | 93  | 11,45                               |
| Mananjary   | 535 300              | 85,63   | 28,42                               |
| Ifanadiana  | 155 700              | 50  | 8,27                                |
| Nosy Varika | 276 600              | 70  | 14,68                               |
| TOTAL       | 1 883 800            | 80,05   | 100                                 |

**Source** : recensement 6 districts 2007 – 2008

Le District le plus habité dans la Région est celui de Mananjary, plus d'un quart de la population régionale s'y trouve. D'après l'enquête réalisée, ce fait est dû au coût de la vie relativement moyen dans ce District.

#### B – Taux d'accroissement démographique

En 2004, la Région Vatovavy Fitovinany compte environ 1 062 747 habitants (INSTAT 2004) ; après quatre ans, ce nombre s'élève à 1 883 800. En effet, une augmentation de 77,26% est constatée, pour une quadriennale ; le taux d'accroissement annuel est donc de 19,32% environ. Ce fort accroissement de taux de la population résulte du soin apporté à la santé maternelle et infantile, effort du gouvernement à travers la politique du ministère de la santé et du planning familial. Cet effort réduit le taux de mortalité. Il a été noté qu'en 2004, on a également remarqué un taux d'accroissement de la population, mais ce taux est moins élevé que celui que nous vivons actuellement. Il était de l'ordre de 3,45% et il a été déjà supérieur à la moyenne nationale (2,8%).

## **§2- Les services sociaux**

### **A – L'éducation**

#### **1 – Préscolaire et niveau I**

L'instauration des préscolaires dans chaque District permet aux femmes de prendre part, de façon active, au développement de la Région ; celle-ci solutionne la perte de temps aux surveillances de leurs enfants. On souhaite alors que chaque commune ait au moins une école.

107 établissements, soit 5,80% des EPP existantes sont fermées. Les causes de la fermeture de ces établissements sont les cyclones dans cette Région. Toutefois, le taux est moins élevé, car les réparations pour les dégâts cycloniques sont des recours immédiats pour les CISCO concernées.

Le ratio élèves – maître est de 55, ce qui explique qu'un enseignant s'occupe de 55 élèves. Ce ratio est apparemment normal, mais si toutes les écoles du niveau I seront fonctionnelles, ce ratio pourrait encore s'améliorer.

Quant au nombre de salles, le ratio est de 60 élèves par salle de classe, en d'autres termes, le nombre de salle paraît insuffisant. Les meilleures perspectives sont de réduire également ce nombre, à travers l'ouverture des établissements non fonctionnels.

Le ratio élève – maître dans les écoles privées est au nombre de 40, alors que le ratio élèves- salles de classe est de 38. Ces ratios sont relativement idéaux pour les établissements primaires.

#### **2 – Niveau II**

Sur 139 communes composant la Région Vatovavy Fitovinany, seules 69 disposent de CEG, ce qui donne un taux de couverture moyen de 49,64%. Ce cas justifie la nécessité de l'instauration de l'EPP, nouvelle structure dans cette Région, afin de combler les différences non recouvertes par les établissements niveau II ;

Le ratio élèves – salles de classe est de 59. Ce qui est peu élevé, car les parents se trouvent dans l'obligation d'envoyer leurs enfants dans les établissements existants.

Les établissements privés sont instaurés uniquement dans les communes les mieux avancées, et le pouvoir d'achat de la population locale est aussi limité pour qu'on puisse bénéficier de leurs services. En effet, le ratio élèves-salles de classe est moins élevé, il se situe à 44.

### 3 - Niveau III

Chaque Chef lieu de District est doté d'un lycée. Pourtant, la capacité d'accueil de ces établissements est limitée, car les 06 établissements du niveau III ne parviendraient pas à accueillir les élèves provenant des 69 CEG dans la Région.

En outre, l'éloignement de ces infrastructures par rapport aux communes est considérable, par conséquent, les parents n'ont pas tous la possibilité d'envoyer leurs enfants poursuivre leurs études en niveau III, cela entraîne la déperdition scolaire.

Seules 04 établissements privés disposent de niveau III, au niveau Régional. L'insuffisance des infrastructures dans ce secteur pourrait expliquer le sureffectif des élèves dans les lycées publics.

Le tableau suivant récapitule les données sur la situation de l'éducation dans la Région Vatovavy Fitovinany.

**Tableau N°VI : Situation de l'éducation dans la Région Vatovavy – Fitovinany**

| DREN   | PUBLIC       |               |               |              | PRIVE        |        |        |         |
|--|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------|--------|---------|
|  | PRE-SCOLAIRE | NIV I         | NIV II        | NIV III      | PRE-SCOLAIRE | NIV I  | NIV II | NIV III |
| ETABLISSEMENT                                  | 23           | 1 759         | 69            | 6            | 98           | 125    | 22     | 4       |
| EFFECTIF ELEVES                                | 1 290        | 276 435       | 21 755        | 2 991        | 4 156        | 18 514 | 5 169  | 1 170   |
| ENSEIGNANTS FONCTIONNAIRES                     | 22           | 2 375         | 459           | 108          | 119          | 467    | 179    | 42      |
| ENSEIGNANTS FRAM                               |              | 2 657         | 187           | 4            |              |        |        |         |
| RESULTATS AUX EXAMENS                          |              | 54,86% (CEPE) | 34,82% (BEPC) | 47,23% (BAC) |              |        |        |         |
| POURCENTAGE DE REDOUBLEMENT                    |              | 25,09         | 21,72         | 13,41        |              | 11,97  | 12,01  | 11,37   |
| TAUX D'ACHEVEMENT                              |              | 22,37         | 5,39          | 1,30         |              |        |        |         |
| TAUX ACCES                                     |              | 122,31        | 11,59         | 1,78         |              |        |        |         |
| TAUX BRUT DE SCOLARISATION % (Public et Privé) |              | 87,76         | 12,72         | 2,62         |              |        |        |         |
| TAUX NET DE SCOLARISATION % (Public et Privé)  |              | 62,34         | 5,23          |              |              |        |        |         |

**Source :** Fiche de contrôle des FPE et fiche de récapitulation 2008 DREN Vatovavy Fitovinany.

## **B – Santé**

### **1 – Les formations sanitaires dans la Région**

Les 139 Communes composant la Région sont dotés de 166 CSB publics, dont 129 CSB2 et 37 CSB1. En effet, le taux de couverture de formations sanitaires au niveau communal s'élève à 119,42%. Au niveau de chaque District, il est mis à leur disposition un CHD. La structure du Ministère de la Santé et du Planning familial sur les formations sanitaires au niveau régional est, par conséquent, bien installée dans la Région Vatovavy Fitovinany. Toutefois, l'existence de cette structure ne signifie pas que les problèmes sanitaires de la Région sont résolus. Il importe de signaler l'éloignement des FKT des communes auxquelles ils sont rattachés, cela entraîne la démotivation de la population à fréquenter des centres de formations sanitaires.

25 CSB privés qui ne représentent que 13,08% des centres sanitaires de bases existants sont installés dans la Région. D'ailleurs, la plupart de ces centres sont payants et ce cas accentue encore la démotivation des patients.

En ne considérant que le cas des formations sanitaires publics, le nombre au niveau régional correspond moyennement aux nombres des communes servies. Généralement, ce nombre paraît satisfaisant, pourtant le personnel est peu suffisant, étant donné que sur 166 CSB, le nombre de médecins n'est que de 49. Autrement dit, seuls les 29,51% des CSB sont occupés par des médecins.

En outre, les CHD qui disposent mieux de personnel soignant, notamment des médecins, sont installés dans les chefs lieux de Districts, alors que la plupart de la population n'a pas tous la possibilité de fréquenter ces centres de formation sanitaire.

Les infirmiers assurent le rôle de médecin au niveau des CSB qui n'en disposent pas ; ils sont au nombre de 96 et couvrent 57,83% de ces centres.

Quant aux sages femmes, elles sont au nombre de 39 au niveau régional, et de cet effectif, 25 œuvrent dans les CSB. Le problème de l'insuffisance des ressources humaines est beaucoup plus apparent, en constatant que seule 15,06% des CSB sont servis par des sages femmes. Ce misérable cas explique la persistance du traditionalisme en ce qui concerne l'accouchement ; les mères préfèrent, en général, donner naissance à leurs enfants chez les matrones, au lieu de consulter un infirmier ou se déplacer de leurs Communes jusqu'au Chef lieu du District pour pouvoir trouver une sage femme. Par conséquent, la santé maternelle est encore menacée.

**Tableau N°VII : Infrastructures sanitaires et personnel médical (Public et Privé)**

| District    | CHRR | CHD2 | CHD1 | CSB2 | CSB1 | Médecins | Paramédicaux |
|-------------|------|------|------|------|------|----------|--------------|
| Manakara    | 1    | 1    | 1    | 47   | 7    | 33       | 81           |
| Vohipeno    |      | 1    | 1    | 18   | 8    | 9        | 25           |
| Ifanadiana  |      | 1    |      | 15   | 6    | 10       | 45           |
| Mananjary   |      | 1    | 1    | 32   | 12   | 24       | 56           |
| Ikongo      |      |      | 1    | 14   | 11   | 6        | 30           |
| Nosy Varika |      |      | 1    | 16   | 5    | 12       | 22           |
| TOTAL       | 1    | 4    | 5    | 142  | 49   | 94       | 259          |

**Source :** DRS Vatovavy Fitovinany 2008

## **2- Consultation des formations**

Le taux de consultation des formations sanitaires est environ de 26,26%.

Chaque District a à peu près ce même taux. Il est expliqué antérieurement que l'éloignement géographique de Fokontany par rapport aux CSB peut être considéré comme la première cause qui démotive la population à fréquenter les centres de formations sanitaires.

En effet, seuls les habitants des chefs lieu de communes y viennent rarement.

## **3- Couverture sanitaire de la Région**

Le taux de couverture sanitaire de la Région est très faible, le ratio population médecin est de 18 589 ; vu ce ratio, les médecins ne sont pas surchargés. La sensibilisation et l'animation sur la fréquentation des formations sanitaires sont plus que nécessaires, pour que la population ait un état de santé convenable.

A noter qu'à partir d'une étude scientifique, systématique des maladies dans la Région de Vatovavy Fitovinany, les principales pathologies dominantes sont : le paludisme, les maladies diarrhéiques, l'infection respiratoire aigüe, l'infection cutanée et la malnutrition. Les principales endémiques sont : la bilharziose, la tuberculose, la lèpre.

### **§3- Les valeurs culturelles**

#### **A- Sport et loisirs**

En général, les sports pratiqués par les jeunes sont le football et le basket-ball. Pourtant, les terrains de sport ne sont pas aménagés. En effet, dans ces conditions les jeunes ne seront pas remarqués ni s'épanouir dans ce domaine. A part les vidéo-projections, la population rurale n'a pas de loisirs, ni de divertissement. Par contre, dans certains chefs lieux de District, tels que Manakara, Mananjary et Ifanadiana, plusieurs disciplines sportives peuvent être rencontrées comme les arts martiaux, et à côté du sport, il y a également un autre type divertissement tel que la discothèque.

#### **B- La religion**

La religion est le premier élément à considérer dans la valeur culturelle.

Le Christianisme et l'Islamisme coexistent dans la Région. En principe, toutes les communautés confessionnelles sont représentées dans cette Région. La majorité de la population y pratique la religion chrétienne ; toutefois, certains groupes sont adeptes de l'Islamisme, notamment dans le District de Vohipeno.

#### **C- Coutumes**

Berceau de la civilisation et de la culture, Vatovavy Fitovinany est une région où la conservation de la tradition est très accentuée.

Le District de Mananjary est reconnu pour leur aversion à l'égard des jumeaux. Et malgré la civilisation, cette coutume persiste encore ; toutefois, elle est actuellement assouplie et certaines mères gardent secrètement leurs enfants lorsqu' une telle situation survient. En outre, la cérémonie culturelle « Sambatra » ou circoncision septennale détermine aussi ce District. Cette festivité attire non seulement la population locale, mais aussi des nationaux et des étrangers.

#### **D- Sécurité**

La Région de Vatovavy Fitovinany figure parmi les zones blanches en matière de sécurité ; autrement dit, la sécurité y est pratiquement assurée. Néanmoins, au niveau de chaque District, on a enregistré l'apparition de certains délits.

En général, le délit fréquent dans la Région c'est le vol, et plus particulièrement le vol des récoltes sur pied ; ce cas s'explique par la pauvreté de la population et la carence

alimentaire. Certains individus qui ne peuvent pas résister à la disette se lancent à consommer une telle infraction.

Toutes les structures contribuent à la lutte contre la criminalité dans la Région.

La sécurité y est plus ou moins maintenue, seuls les vols perturbent un peu la tranquillité dans ce territoire. Les brigades de la gendarmerie sont les seules structures qui recouvrent tous les six chefs lieux de District. Pourtant, cette circonscription reste une zone blanche en matière de sécurité. Les forces de l'ordre travaillent au mieux pour maintenir la paix au sein de leur circonscription.



## **Chapitre III- DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE DE LA REGION**

### **Section I : La situation des activités économiques**

#### **§1- Agriculture**

La Région Vatovavy Fitovinany est une région à forte vocation agricole ; cela s'explique par la fertilité du sol dans cette circonscription. Tous types de produits s'y trouvent.

La superficie cultivée dans la Région de Vatovavy Fitovinany n'excède même pas le quart de la superficie physique totale, alors que la Région regorge de potentialité agricole importante. La superficie totale cultivée représente 435 493,55 Ha, soit 21,07% de la superficie régionale. Celle cultivée en riz est seulement de 90 877Ha soit 20,86% de toute la superficie cultivée. Bien que ce produit constitue l'alimentation de base de la population, sa productivité est très faible, elle est de 1,400T/Ha. Ce rendement déficient est expliqué par le conservatisme de la technique de production. Au lieu de labourer la terre, les paysans se contentent de la piquer avec un stick, de la culture sur brûlis et de la culture irriguée ; ils trépignent pour cultiver tout de suite et ne labourent guère.

Les filières café, mangue, agrume et letchi ne sont pas assujettis à aucune amélioration. Il paraît que les paysans se contentent de la culture ancestrale et ne se donnent même pas la peine d'étendre leurs champs ; par conséquent, les vieux arbres ne produisent pas suffisamment. En effet, la productivité est très faible, pour la caféiculture, une des productions la plus renommée de la zone littorale Est. Sa productivité est seulement de 0,723 T/Ha. D'ailleurs, la qualité des produits devient exécration et l'inexistence de débouché sur le marché international est le résultat.

Pour la filière banane, la Région ravitaille les besoins des Hauts plateaux ; cette production paraît satisfaisante, étant donné que sa productivité est de 11,138 T/Ha. Les cultures de banane et d'ananas semblent avoir de meilleurs rendements, cela s'explique seulement par la nature de ces cultures qui se multiplient d'eux même ; Toutefois, elles pourraient être améliorées.

Quant aux racines tuberculeuses, la culture de manioc domine dans toute la Région, elle a une productivité de 4,059 T/Ha ; la nature du sol favorise cette culture, mais la technique de production devrait être améliorée.

Le tableau suivant présente l'état récapitulatif de la production annuelle.

**Tableau N°VIII : Etat récapitulatif de la production annuelle et la productivité**

| Typologie              | Superficie cultivée | % superficie cultivée | Production (T) | Productivité (T/Ha) |
|------------------------|---------------------|-----------------------|----------------|---------------------|
| Céréales               | 92 522              | 21,24                 | 135 613,30     | 1,46                |
| Légumineuses           | 1 415               | 0,32                  | 3 525,20       | 2,49                |
| Racines Tuberculeuses  | 280 821,55          | 64,48                 | 1 306 320,55   | 4,65                |
| Légumes                | 25                  | 5,74                  | 250            | 10                  |
| Cultures industrielles | 42 633              | 9,78                  | 114 090,85     | 2,67                |
| Fruits                 | 18 077              | 4,15                  | 211 727,70     | 11,71               |

**Source :** Donnée DRDR Vatovavy Fitovinany 2008

La culture des racines à tubercules occupe les 64,48% des terrains cultivés. Cette typologie de production est dominante dans la Région ; il a été expliqué précédemment que le sol la favorise, mais en plus ces produits constituent les compléments de l'alimentation de la population pendant l'été.

En contre partie, la culture des légumes est sous-estimée dans la Région, elle ne présente que 5,74% de la surface cultivée. En effet, ces produits y sont très rares et font l'objet de commerce dans la zone.

#### **A- Mode de culture**

Pour la riziculture, les cultivateurs utilisent à la fois le mode de culture irriguée et sèche. Et pour les autres productions, ils pratiquent la culture sur brûlis et la culture associée.

- **Type de matériels agricoles**

Les matériels agricoles sont de types rudimentaires. Les paysans n'arrivent pas à acquérir des matériels modernes, et certains d'entre eux sont bloqués par l'orthodoxie du point de vue traditionnel, source de fixité sociale.

#### **B- Principaux problèmes de l'agriculture**

Les problèmes de l'agriculture sont l'insuffisance, voire l'inexistence de compétences en ce qui concerne la technique de production. En plus, les matériels de production sont

encore de types rudimentaires, ce qui empêche la possibilité de produire en grande quantité. Les problèmes dus aux maladies agricoles s'ajoutent à tous ces obstacles. En effet, les cultivateurs ne peuvent même pas subvenir à leurs besoins nutritionnels. En outre, les paysans n'arrivent pas à maîtriser l'eau, et par conséquent, les surfaces irriguées sont insuffisantes.

### C- Perspectives

La vulgarisation de l'agriculture s'avère cruciale pour échapper au conservatisme, l'élargissement des surfaces cultivées devrait en découler. Il serait également nécessaire de renforcer les capacités techniques des agriculteurs, pour pouvoir améliorer la productivité et profiter absolument de la haute potentialité agricole de la Région. Enfin, l'appui pour l'obtention des matériels de production modernes s'ajoute à toutes ces perspectives, pour viser des résultats satisfaisants.

#### §2- Elevage

**Tableau N°IX : L'effectif du cheptel et des volailles**

| District   | Bovin   |       | Porcin |       | Caprin |    | Volaille  |       |
|------------|---------|-------|--------|-------|--------|----|-----------|-------|
|            | Nombre  | %     | Nombre | %     | Nombre | %  | Nombre    | %     |
| Mananjary  | 20 000  | 15,38 | 8 120  | 16,43 |        |    | 126 000   | 7,35  |
| Manakara   | 39 263  | 34,12 | 3 785  | 7,66  |        |    | 1 203 898 | 70,28 |
| Ikongo     | 13 500  | 11,73 | 10 500 | 21,25 | 50     | 4  |           |       |
| Vohipeno   | 33 152  | 28,81 |        |       | 1 200  | 96 | 247 972   | 14,47 |
| Ifanadiana | 9 143   | 7,94  | 27 000 | 54,65 |        |    | 135 000   | 7,88  |
| TOTAL      | 115 058 |       | 49 405 |       | 1 250  |    | 1 712 870 |       |

**Source :** Etat récapitulatif de l'élevage dans la DRDR de Vatovavy Fitovinany 2008

Les données de Nosy Varika affirment seulement l'existence de l'élevage bovin et porcin dans ce District. Pourtant, aucun chiffre n'a été précisé pour ce secteur, mais les informations présentées au précédent tableau peuvent illustrer l'élevage dans la Région.

Il a été constaté que l'élevage bovin domine dans la Région ; il présente les 69,43% de l'effectif total du cheptel. L'élevage porcin vient en deuxième rang, il est de 29,81% de l'effectif total du cheptel. Le District de Vohipeno ne pratique pas cet élevage, à cause de la coutume dans la circonscription ; cette filière est privilégiée à Ifanadiana, car les 54,65% de l'effectif total de l'élevage porcin s'y trouvent.

La Région n'a pas de vocation pour l'élevage caprin ; le climat ne le favorise pas. En effet, à cause de cela, cette filière y est peu exercée.

Bien que l'élevage bovin domine, il n'est pas destiné à procurer des revenus aux éleveurs. Ces bestiaux sont pratiquement réservés aux travaux de l'agriculture et ils sont abattus dans les cultes rituels et les cérémonies traditionnelles.

L'élevage des volailles touche toutes les familles rurales ; il est pratiqué essentiellement pour renforcer leurs activités génératrices de revenus, et pourtant, les compétences techniques y font défaut.

#### ➤ **Problèmes et perspectives**

En dehors de l'insuffisance de compétences techniques des éleveurs, les conditions naturelles de la Région favorisent le développement de diverses parasitoses animales ; par conséquent, le secteur élevage est menacé. En plus, seuls les chefs lieux de Districts disposent de points de vente de produits vétérinaires, mais avec les coûts exorbitants des produits et du traitement, les éleveurs ne peuvent pas soigner leur bétail. En outre, la paralysie due à l'insuffisance de personnel et des équipements matériels du service technique concerné accentue la circonstance.

Bref, il serait nécessaire de procéder au renforcement de la structure d'encadrement (création de nouveaux postes vétérinaires, formation des vaccinateurs villageois,...) et au soutien des associations des éleveurs et des collectivités pour l'acquisition des compétences techniques.

### **§3- Pêche**

Deux districts composant la Région ne sont pas côtoyés par la mer (Ikongo et Ifanadiana) ; en effet, ils ne disposent pas de produits de pêche. Sur les quatre districts qui auraient dû avoir des données sur la pêche, les données résumées dans le tableau suivant ont été collectées auprès de trois Districts dont Manakara, Mananjary et Vohipeno (Nosy Varika n'en dispose pas). Pourtant, ces données peuvent illustrer les produits de la pêche dans la Région.

**Tableau N°X : Les produits de la pêche**

| Types de production | Produits en tonne |
|---------------------|-------------------|
| Poisson de mer      | 207,648           |
| Bichique            | 87,367            |
| Poisson d'eau douce | 98 567,305        |
| Langouste           | 35,130            |
| Crevette            | 12,922            |
| Civelle             | 20,671            |

**Source** : Etat récapitulatif de l'élevage dans la DRDR de Vatovavy Fitovinany 2008

La Région est renommée pour ses produits halieutiques. Sa situation géographique et son caractère physique constituent une forte potentialité sur la filière pêche. Elle bénéficie de la proximité de la mer, sur une zone littorale étendue, ainsi que de l'opulence des fleuves à l'intérieur. Les poissons de mer paraissent peu abondants, alors que ces données ne couvrent seulement que les produits obtenus dans le District de Mananjary et ne peuvent être alignées qu'au tiers de la quantité des autres produits. La Région participe à l'exportation des produits de la mer vers l'extérieur, les langoustes y sont représentées parmi les meilleures qualités et figurent parmi les ressources halieutiques stratégiques.

En outre, les poissons d'eau douce abondent dans la Région ; ce cas s'explique par les potentialités créées par la richesse naturelle de la Région, grâce à son réseau hydrographique.

- **Perspectives**

Les produits de la pêche participent à l'équilibre de l'alimentation de la population ; en outre, elle est une des activités génératrices de revenus les plus pratiquées par la population locale. Toutefois, les pêcheurs adoptent encore la pêche traditionnelle avec des filets maillants et des pirogues monoxyles en bois. Par conséquent, la professionnalisation de cette activité mérite d'être renforcée ; le développement de la pêche par la vulgarisation des techniques plus performantes auprès des pêcheurs implique, inévitablement, l'augmentation de la productivité.

#### §4- Mines

La potentialité régionale en produit minier est largement considérable. Le tableau suivant présente les produits miniers existants :

**Tableau N° XI : Les principaux produits miniers**

| District    | Produits miniers                                      |
|-------------|---|
| Nosy Varika | Or, cuivre, nickel, tourmaline, cristal et émeraude   |
| Mananjary   | Or, tourmaline, cristal, corindon et émeraude         |
| Ifanadiana  | Grenat, Cristal, Corindon, Béryl, Fer, émeraude et Or |
| Vohipeno    | Or, argile verte                                      |

**Source :** Donnée des Districts 2008

Nosy Varika a une forte potentialité en produits miniers, on peut y trouver de l'Or, du cuivre, du nickel, de la tourmaline, du cristal et de l'émeraude. Six communes rurales sont réputées pour ces produits, notamment :

- ❖ L'Or dans les CR d'Ambodilaza, d'Ampasinambo et d'Angodongodona
- ❖ Le cuivre et le nickel dans la CR d'Ambodilaza
- ❖ La tourmaline dans la CR de Fiadanana
- ❖ Le cristal et l'émeraude dans la CR de Soavina

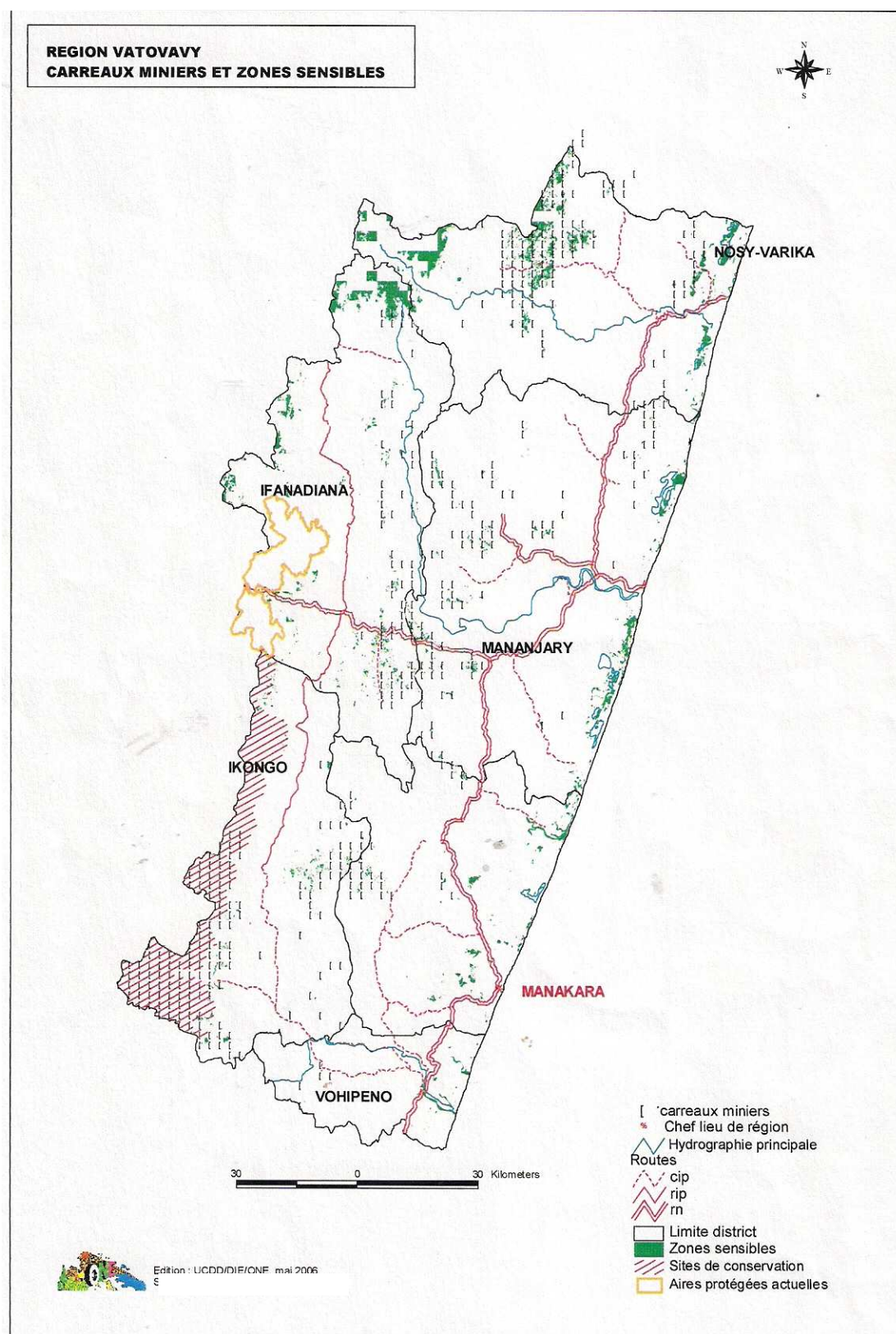
Mananjary regorge de produits miniers, on peut y trouver de l'Or, de la tourmaline, du cristal, de corindon et de l'émeraude.

La potentialité d'Ifanadiana en produits miniers est très remarquable ; on peut y trouver du grenat, du cristal, de corindon, du béryl, du fer, de l'émeraude et de l'Or. A l'exception du corridor de Manoharatra et du fer de Fasintsara, aucune localisation de ces produits n'est disponible.

Par contre, Vohipeno n'est pas chatoyant en produits miniers. L'exploitation de l'Or sur la rive de Matitanana est informelle et aucune quantité de production exacte n'est identifiée. On note également l'existence de l'argile verte et du « fasimainty » non exploité dans ce District.



Figure N°3 : Carreaux miniers et zones sensibles



Source : BD 500 FTM, CI, ANGAP, ONE, Mai 2006

## **§5- Artisanat**

Les principaux produits artisanaux dans la Région sont les vanneries pratiquées par la population locale. Ce métier est souvent exercé individuellement, ce qui justifie l'inexistence de groupement organisé dans cette filière. Deux Districts sont renommés pour cette filière, dont Mananjary et Vohipeno.

La beauté de la vannerie de Mananjary attire les clients locaux et certains touristes. Bien des femmes « Antambahoaka » œuvrent dans cette filière et produisent des chapeaux, des paniers, des « sahafa » et même des balais. L'insuffisance de débouché de ces produits est encore un problème majeur, la production est limitée à la demande de la consommation locale et régionale.

Vohipeno est également reconnu pour ses artisanats. La vannerie est la principale activité des femmes « Antemoro ». Les macramés tressés avec du jonc « rambo » et les chapeaux « satroka apaha » occupent les marchés de Vohipeno. Les associations de femmes pour le développement œuvrent pour lancer ces activités, mais elles se heurtent au problème de débouché.

## **§6- Tourisme**

La disposition physique et environnementale de la Région Vatovavy Fitovinany est attrayante. Entre autres, elle est dotée d'une forte potentialité en écotourisme qui mérite d'être exploitée. La situation du tourisme dans les Districts est restituée ci-après.

Le District d'Ifanadiana est marqué par l'existence du parc National de Ranomafana qui constitue un atout pour ce territoire. Ce parc est reconnu pour sa particularité en source thermale, ainsi que ses biodiversités, dont la plupart sont endémiques. Au niveau District, les opérateurs touristiques sont insuffisants, toutefois, Ranomafana en possède suffisamment, parce qu'on y trouve 15 hôtels-restaurants et 11 Hôtels. Le nombre des visiteurs est de 16 222 au recensement 2006, et s'élève à 19 487 pour l'année 2007.

Vohipeno est aussi doté d'une forte potentialité en cites touristiques, entre autres, on peut citer Ambinany et Mangatsiotra. Il possède également des patrimoines culturels, le palais Royal « FENOVOLA » est le plus connu, il se trouve à Ivato, il a été construit vers 1 400. Ce palais fait l'objet de réhabilitation. Dans cette Commune, on trouve aussi d'anciens tombeaux qui révèlent l'organisation de la société traditionnelle et le compartiment de la couche sociale. Néanmoins, aucune infrastructure d'accueil



normalisée n'est installée dans cette ville. En effet, seuls de petits hôtels, dont le nombre reste encore insuffisant, assurent la restauration et l'hébergement des touristes.

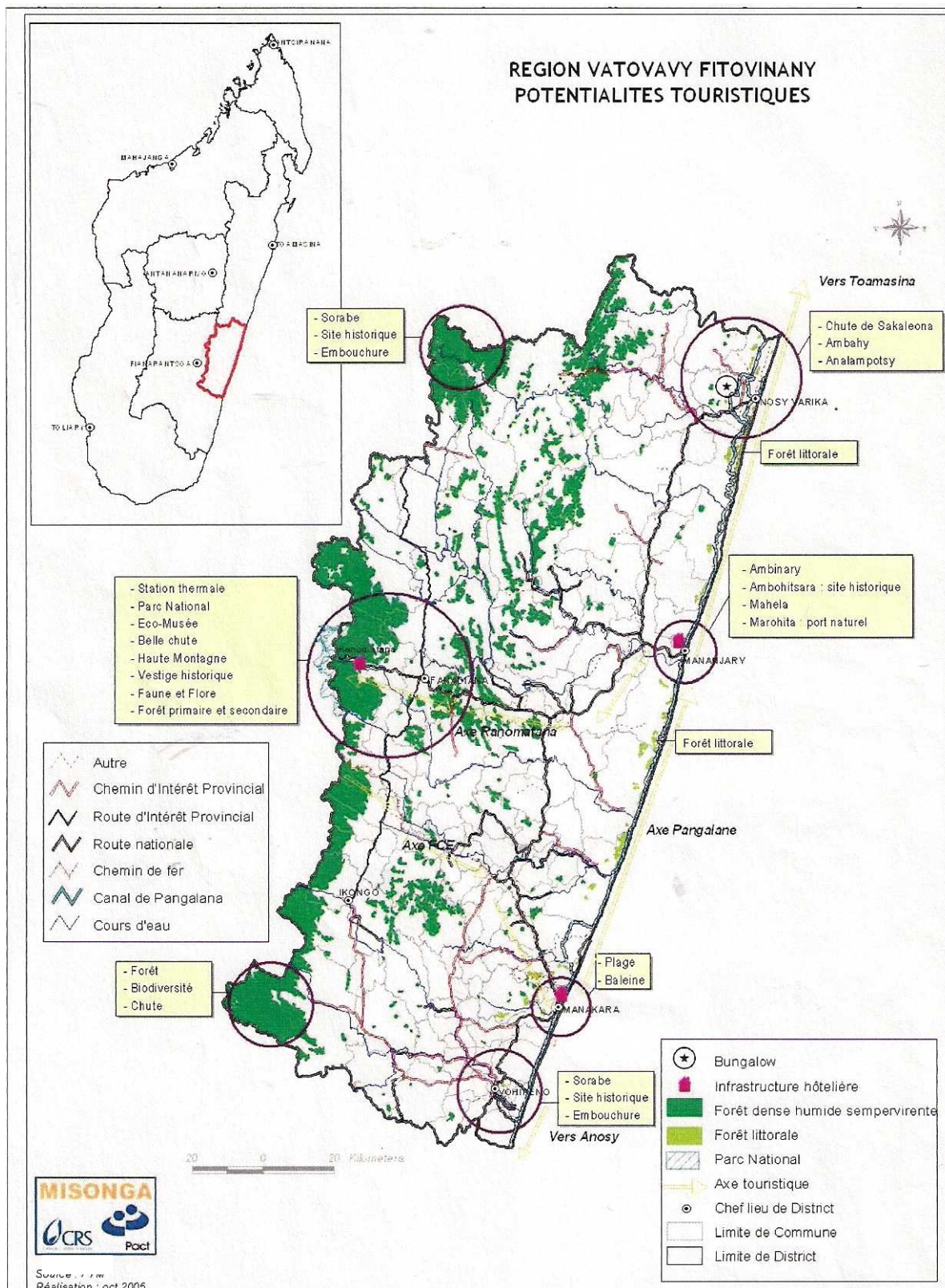
Le District de Manakara a une potentialité moyenne en Tourisme, la verdure de ses paysages lui constitue un atout. Plusieurs visiteurs sont attirés par le voyage en train et profitent de l'ambiance procurée par la promenade au bord de la mer et des pique-niques sur la plage. En dehors de la verdure de la côte Est, les autres potentialités touristiques des Communes composant le District ne sont identifiées. En plus, on peut citer simplement que le chef lieu de District possède, en abondance, des infrastructures d'accueils pour les touristes, bien que leurs nombres ne sont pas disponibles.

La disposition physique et environnementale du District de Nosy Varika est attrayante. Le voyage en canot reste toujours une aventure qui tente les touristes. Malgré l'insuffisance des infrastructures d'accueil dans cette circonscription, ce domaine constitue une potentialité qui mérite d'être exploitée.

Le District de Mananjary est composé de paysages très attrayants. Cette potentialité éco touristique est soutenue par la tranquillité de l'environnement. En outre, la particularité de ce territoire, en ce qui concerne la coutume, telle que le « Sambatra » ou la circoncision septennale, constitue aussi une éventualité touristique. Pourtant, les infrastructures d'accueils normalisés restent encore insuffisantes et ne peuvent assurer la restauration et l'hébergement des touristes.

Le District d'Ikongo ne dispose pas de donnée sur le tourisme, 02 chambres d'hôtes assurent l'hébergement des Visiteurs.

**Figure N°4 : Potentialité touristique de la Région Vatovavy Fitovinany**



Source : FTM, Octobre 2005

## **Section II : Les infrastructures de communication**

### **§1- Les routes**

Compte tenu des diverses situations des infrastructures routières dans la Région, elles sont présentées respectivement au niveau de chaque District.

2024 Km d'infrastructures routières dans le district de Mananjary sont praticables toute l'année, en saison sèche qu'en saison humide. Les données concernant les pistes ne sont pas disponibles.

Sur les douze infrastructures routières identifiées dans le District d'Ifanadiana, seules deux sont praticables toute l'année, à savoir la Route Nationale N°25 qui relie Ifanadiana–Vohiparara et Ifanadiana-Morarano. En outre, trois routes ne sont praticables qu'en saison sèche, et on peut constater enfin que sept infrastructures sur douze ne sont pas accessibles toute l'année. En d'autres termes, plus de la moitié des routes existantes ne sont pas praticables, même durant la saison sèche. Cette situation justifie l'enclavement de la zone.

De tous les districts, le District de Nosy Varika est composé de Communes les plus enclavées.

Le District de Manakara dispose de routes bitumées et de pistes ; certaines pistes sont praticables toute l'année, mais d'autres ne le sont qu'en saison sèche.

370Km d'infrastructures routières sont installées dans le District de Vohipeno. 263Km sont praticables toute l'année, mais 107Km ne le sont qu'en saison sèche.

Sur les dix routes existantes dans le District d'Ikongo, cinq sont praticables toute l'année. Il s'agit des routes nationales et des routes provinciales, tandis que les cinq autres ne sont pas du tout accessibles, même en saison sèche. Ce sont essentiellement des routes communales.

#### **➤ Perspectives**

La Région Vatovavy Fitovinany est composée de plusieurs zones enclavées. La plupart des routes Communales sont presque impraticables, et d'autres Communes n'en sont même pas dotées. La population se sert de dos d'hommes comme moyen de transport. Toutefois, l'aménagement des infrastructures routières est une des activités prioritaires pour l'essor de cette circonscription.

## **§2- Communication**

En matière de communication, aucune presse n'est installée dans la Région, seule la communication radio-diffusée existe. La RNM couvre tout le territoire de la République. En effet, la Région de Vatovavy Fitovinany est également bénéficiaire de cette station. En outre, des stations privées locales sont aussi fonctionnelles au niveau de chaque District. La station télévisée nationale atteint certaines circonscriptions que l'antenne peut couvrir. En plus de cette station, des stations privées se trouvent presque dans chaque chef de District.

Avec le développement de la TIC, tous types de téléphones existent dans la Région : TELMA, ORANGE, ZAIN. A côté de ces téléphones mobiles, les opérateurs installent en même temps des réseaux d'internet. Les BLU sont encore nécessaires pour communiquer dans la Région de Vatovavy Fitovinany.

## **Deuxième partie :**

# **LA DÉCENTRALISATION EN TANT QUE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE BASE**

Après avoir vu les généralités sur la région de Vatovavy Fitovinany, nous allons essayer d'aborder que la décentralisation est une politique de développement de base. Cette deuxième partie informe en première analyse les fondements théoriques de la décentralisation. Elle montre ensuite la région de Vatovavy Fitovinany face à la décentralisation. Et en dernière analyse, elle met en relief les enjeux et les perspectives de la décentralisation.

## **Chapitre I : FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA DÉCENTRALISATION**

La décentralisation a ses propres fondements. Dans la première section, nous présentons la conception générale, et dans la deuxième les conditions optimales de réussite de la décentralisation à Madagascar.

### **Section I : Conception générale**

Toute politique économique d'un pays vise en générale l'indépendance et le développement économique. Mais sans une meilleure articulation des ressources, ces objectifs ne seront pas atteints. Avant d'énoncer les théories de la décentralisation, il est nécessaire de la définir.

#### **§1- Définition de la décentralisation**

La définition varie d'un système à l'autre. Quoi qu'il en soit, il y a toujours une constante, c'est de laisser les CTD se gérer librement, en les dotant de moyens juridiques et financiers.

A Madagascar, la décentralisation est définie par rapport au développement économique de proximité, plus précisément, est basée sur les besoins locaux.

La décentralisation se définit aussi comme le transfert de l'autorité politique, administrative ou financière aux collectivités locales. La logique de la décentralisation est en général basée sur l'idée de déplacer la gouvernance et le pouvoir plus près de la population, sur la base du principe de subsidiarité ; c'est-à-dire, l'attribution de responsabilités pour la prestation des services publics devrait être confiée aux entités qui sont les plus aptes à les exercer.

#### **A- Une autonomie mais non une indépendance**

Le cas d'un transfert total du pouvoir où l'Etat central renonce à son droit de regard sur le comportement ou les pratiques des collectivités locales est plutôt rare. En général, les devoirs et responsabilités des collectivités seront encadrés par des lois, chartes et règlements qui définiront l'autonomie des collectivités locales.

Ainsi le gouvernement supérieur va souvent établir des normes nationales qui contraindront les collectivités locales à des normes démocratiques communes, à certains critères de performance, à des principes de réédition des comptes et autres.



D'ailleurs, l'autonomie parfaite n'est pas nécessairement souhaitable pour l'intérêt national, alors que la centralisation à outrance ne maximise pas la représentation politique des citoyens et l'efficacité des services publics, surtout les services sociaux de proximité.

### **B- Degré de décentralisation**

Il existe trois formes de décentralisation du secteur public en fonction du degré d'autonomie qu'elle procure pour les gouvernements locaux ou régionaux :

- La déconcentration
- La délégation
- La dévolution

La déconcentration réfère à la redistribution des responsabilités financières et de gestion au sein de la structure du gouvernement central. L'Etat central garde ses pouvoirs et responsabilités, mais fait exécuter ces pouvoirs en dehors de la capitale, c'est-à-dire par des antennes ou bureaux de l'administration situés en région. Ce transfert de responsabilités se limite généralement à des fonctionnaires des ministères ou du gouvernement central.

C'est la forme la plus faible de la décentralisation, mais elle est aussi plus courante en Afrique.

La délégation constitue la forme la plus extensive de décentralisation administrative. Elle fait référence au transfert de responsabilité vers des organisations semi-autonome qui ne sont entièrement contrôlées par le gouvernement central, mais qui lui sont finalement redevables. Les responsables (élus ou nommés) des collectivités locales assurent alors des responsabilités déléguées par le gouvernement central, auprès des citoyens, pour la gestion de certains services publics.

La dévolution est la forme de la décentralisation qui correspond à un véritable transfert des responsabilités et des compétences vers les gouvernements locaux ou régionaux. La dévolution transfère l'autorité aux collectivités locales qui ont un statut légalisé, avec des frontières géographiques reconnues. Les collectivités locales élisent alors directement leurs propres maires, conseillers ou autres représentants et procèdent à la levée de leurs propres recettes. L'Etat central cède alors ses droits de regard sur la quantité et qualité des services offerts, et sur les modes de prestation. Les collectivités locales jouissent alors d'une véritable autonomie.

En tout cas, la décentralisation est réelle, lorsque les critères suivants sont réunis :

- Etre doté d'une personnalité juridique
- Avoir la possibilité de prendre des actes réglementaires
- Disposer de l'autonomie financière
- Etre dirigé par des membres élus par la population

Et selon les Professeurs AUBY et DUCOS – ADER « l'élection est le critère de la décentralisation<sup>1</sup> »

### **C- Dimension de la décentralisation**

En général, la décentralisation compte trois dimensions :

La décentralisation politique a pour but de donner aux citoyens, à leurs représentants élus et à leurs collectivités locales, plus de pouvoir en matière de prise de décisions publiques. Ce type de décentralisation nécessite des réformes constitutionnelles ou statutaires, la création d'unités de gouvernement local ou régional, et le développement de partis politiques et des règles démocratiques, en vue de la participation publique. La décentralisation politique est celle qui se rapproche le plus de la notion de dévolution des pouvoirs.

La décentralisation administrative cherche à redistribuer l'autorité, la responsabilité et les ressources financières, pour la prestation de services publics, vers divers niveaux du gouvernement. La décentralisation administrative prend le plus souvent la forme de la déconcentration.

La décentralisation financière correspond au transfert de responsabilités des dépenses et des recettes au niveau des gouvernements locaux ou régionaux. Elle fait référence, plus précisément, à la capacité d'un gouvernement local à lever des recettes et à administrer des services.

## **§2- Les théories de la décentralisation**

### **A- La théorie juridique de décentralisation**

La décentralisation territoriale procure aux collectivités locales des droits communs. Par le biais de la décentralisation, les centres de décision se multiplient. Elle exige que les organes locaux aient la maîtrise juridique de leurs activités c'est à dire la liberté de ces organes à prendre des décisions, mais dans le respect des lois et des règlements. C'est pour cela qu'EISENMANN disait « qu'on ne peut parler de la décentralisation que si, et dans la mesure où les autorités locales recevaient le pouvoir de poser des règles ou des normes

---

<sup>1</sup> AUBY et DUCOS – ADER, Institution administrative, Dalloz, 1971, p 85



avec la liberté que leur laisse la législation, sans être soumis à aucune volonté d'une autorité administrative d'Etat<sup>1</sup> »

### **B- La théorie du choix public**

Cette théorie affirme que l'Etat n'est pas le garant absolu de l'intérêt général. La fourniture des services publics est facile et plus efficace, s'il y a décentralisation, c'est à dire lorsque des institutions locales s'engagent à les faire, mais non pas le gouvernement central.

Les besoins et la préférence individuelle doivent être assurés par des organes locaux, et ces organes doivent aussi savoir orienter les ressources des collectivités, vers des objectifs prioritaires.

Dans ce cas, les individus qui souhaitent un bien peuvent faire part de leurs préférences et vont contribuer aux financements de ce bien souhaité.

L'utilisation de la règle de scrutin majoritaire permet de faire participer l'ensemble de la collectivité dans la production des services ou bien publics. « La production des biens est efficace lorsqu'il y a une unanimité entre les individus<sup>2</sup> »

### **§3- Valeurs de la décentralisation**

On constate que l'efficacité de la gestion des ressources des collectivités est induite par la multiplication des centres de décision. C'est-à-dire que la décentralisation exige une bonne gouvernance et aussi l'efficacité des services publics.

### **A- L'efficacité des services publics**

Dans le principe de décentralisation, la recherche de l'efficacité des services publics est très importante.

« Le pouvoir central et local doivent être complémentaires pour que la décentralisation soit efficace et être un outil de développement local, régional et national<sup>3</sup> »

### **B- La bonne gouvernance**

En matière de gestion des ressources, les autorités locales sont en connaissance de cause de l'environnement (économique, social, ...) dans son territoire, et cela lui permettrait d'avoir une vue prospective, afin que des moyens suffisants et rapides soient mobilisés.

---

<sup>1</sup> Ch. EISENMANN, « Les structures de l'administration », in traité des sciences de l'administration, Mouton 1966, p 299

<sup>2</sup> Cours de théorie économique, 3<sup>ème</sup> année en économie – Université de Toamasina - 2008

<sup>3</sup> Discours de l'ancien vice Premier ministre Pierrot RAJAONARIVELO

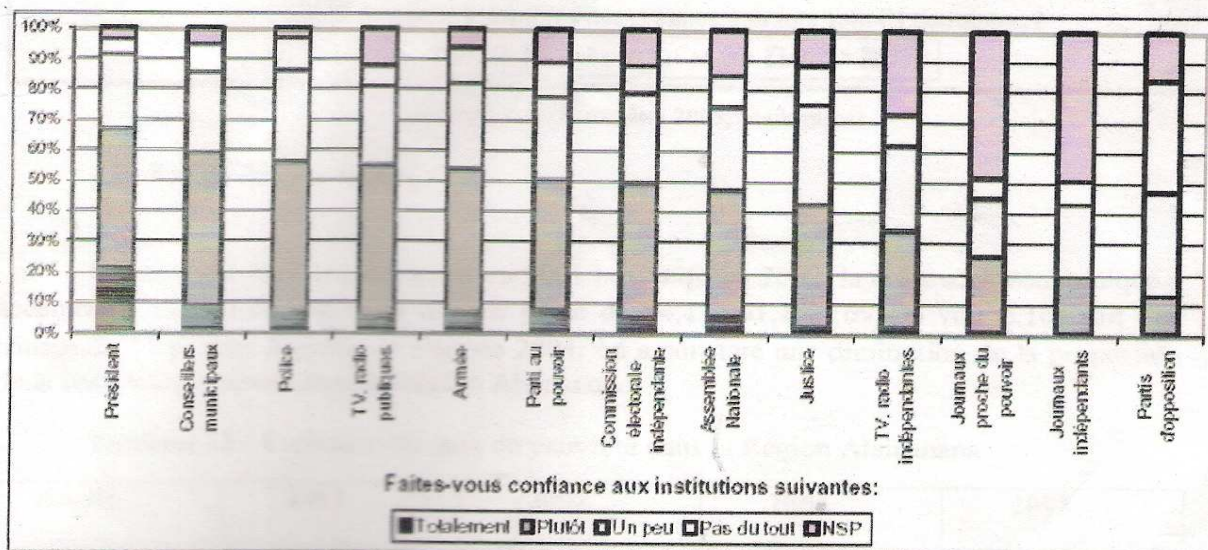
Les autorités locales doivent trouver, à tout moment, des solutions adaptées aux besoins ou à la demande des collectivités, en tenant compte des moyens disponibles pour atteindre des objectifs prédéterminés.

Parmi les critères de la bonne gouvernance, citons la participation, l'efficacité, la transparence, la primauté de droits, le consensus, l'efficacité, la responsabilité et la vision stratégique.

Concernant l'environnement économique global, il est plus favorable quand il est marqué par l'amélioration de l'indice de perception de la corruption. Cet indice était de 3,2 en 2007.

A Madagascar, la confiance du public sur la perception de la corruption varie d'une institution à l'autre. Le graphique suivant montre les résultats d'une enquête.

**Graphique 1 : Indice de confiance dans les institutions**

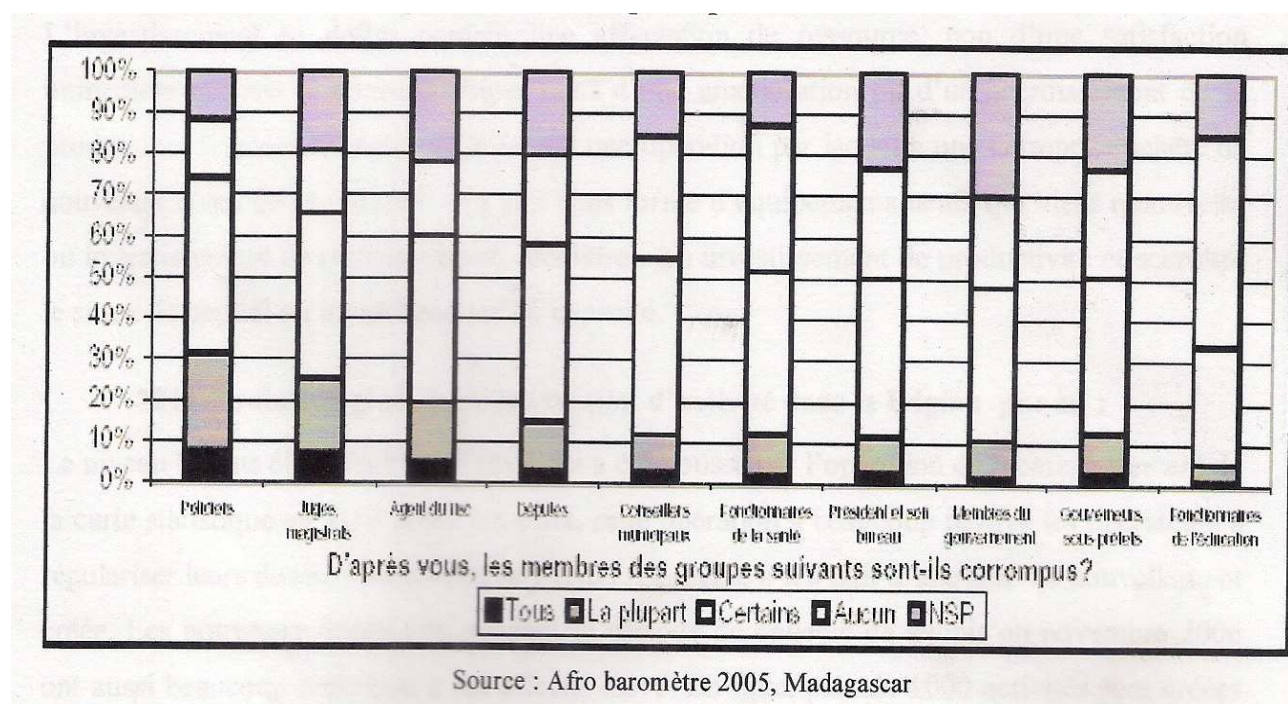


Source : Afro baromètre 2005, Madagascar

**Source :** Afro baromètre 2008, Madagascar

Sur ce graphique, la présidence figure au premier rang, tandis que les partis opposants occupent le dernier. En matière de perception de la corruption, la police est au premier rang, suivi de près par le corps de la magistrature ; les fonctionnaires de l'éducation se trouvent au dernier. Ces résultats sont aussi montrés par le graphique suivant :

## Graphique 2 : Perception de la corruption par institution



**Source** : Afro baromètre 2008, Madagascar

### C- Efficacité de l'Etat providence

L'état providence désigne les interventions de l'Etat dans le domaine social, comme la réglementation des relations sociales et la prise en charge de certains services collectifs.

A partir de 1970, l'efficacité de l'Etat providence a été de plus en plus contestée, et selon Pierre ROSALVALLON, l'Etat providence est malade de la crise. Cette crise désigne la conjonction de trois types de difficultés auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics : une moindre efficacité de leur intervention, un financement plus problématique des dépenses publiques et une perte de légitimité, et les coûts financiers exorbitants de l'intervention publique.

La crise de l'Etat providence correspond aussi à une crise de solidarité ; pour s'en sortir, il faut alléger le poids de l'Etat central, en transmettant les missions de solidarité aux collectivités, tout en développant l'initiative sociale. Le fonctionnement de l'Etat providence doit être amélioré, par le biais de la décentralisation, tout en aménageant les services publics pour les rendre plus proches des citoyens utilisateurs, et en mettant en place une société solidaire.

#### **§4- Origine de la décentralisation**

##### **A- Vision générale**

Au moment où la population de taille moins importante se concentre dans quelques lieux, l'administration pourrait se faire dans le cadre du système centralisé. Mais avec l'extension du territoire d'intervention et la diversification des besoins de la population, la centralisation s'avère inapplicable.

Elle est un procédé consistant à confier les pouvoirs de décision à des autorités non centrales, reliées au pouvoir central par le principe de subordination hiérarchique. Elle permet à la fois une plus grande rapidité dans le traitement des affaires et une meilleure prise en considération des données locales.

Alors, pour avoir un développement propre et équitable, les organes régionaux et locaux doivent avoir une certaine autonomie, par rapport au pouvoir central. D'où la naissance de la décentralisation.

Une poussée vers la démocratie formelle peut être aussi l'origine de la décentralisation. Elle se manifeste dans plusieurs pays à travers des mouvements populaires au cas où l'Etat n'est plus en mesure d'atténuer l'inflation, d'assurer la protection et la sécurité publique.

##### **B- Cas de Madagascar**

###### **1- Cause politique**

La première République malgache se heurtait, dans l'organisation du territoire, à des difficultés comme l'opposition des côtiers à une centralisation au profit des hauts plateaux, au niveau de la solidarité économique.

La deuxième République est marquée par l'amalgame de la décentralisation et de la déconcentration et le principe du centralisme démocratique, au niveau de l'organisation administrative. D'où la naissance de la troisième République, première version de la mise en place d'une nouvelle structure administrative.

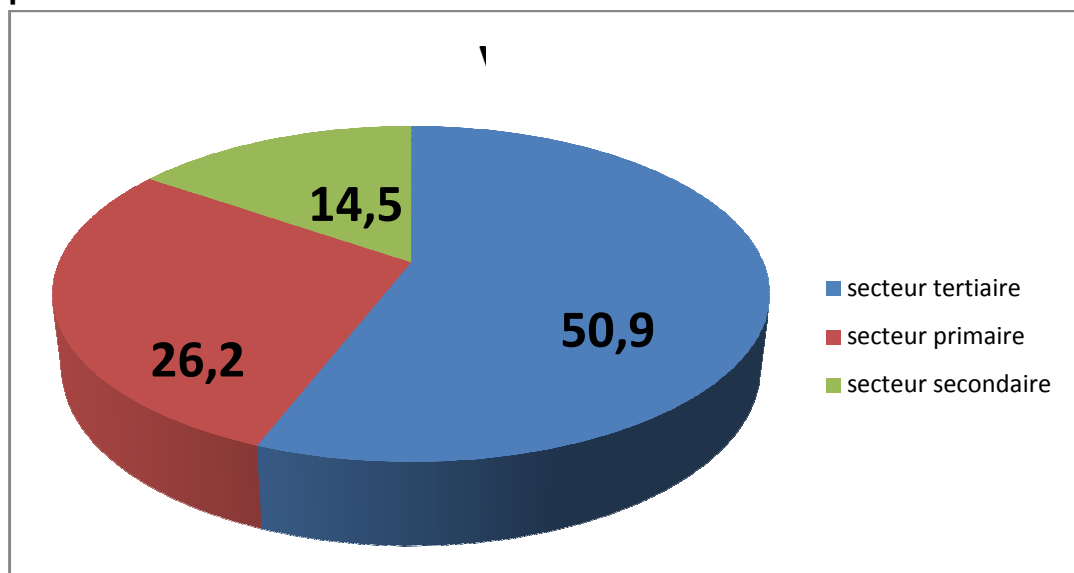
Après la crise de 2002, par le biais du besoin de changement, l'Etat a renforcé sa capacité de décision à travers le concept de décentralisation et la répartition dans la gouvernance du système d'Etat malgache. Cela a conduit à la mise en place des Régions.

###### **2- Cause économique**

En 1994, le taux de croissance prévu est de 3%. Au niveau des finances publiques, les recettes fiscales sont très faibles, de l'ordre de 8,8 du produit intérieur brut, en moyenne, alors qu'elles peuvent atteindre 16% du PIB. Concernant ce PIB, même en 2004, année de

la mise en place des régions, la structure sectorielle de celui-ci au coût de facteur se présente comme suit :

**Graphique 3 : Structure du PIB en 2004**



**Source :** MECI, 2004

On a donc pensé que les niveaux régionaux et locaux peuvent constituer, à cet égard, des lieux d'émergence de solutions nouvelles et mieux adaptées aux problèmes sur terrain.

## **Section II : Modèle optimal de réussite de la décentralisation**

La mise en œuvre de la politique de la décentralisation des mécanismes de fonctionnement des structures décentralisées et les pratiques démocratiques y afférentes semble impérieuse. Autrement dit, la décentralisation suppose un ajustement structurel au niveau local. Les activités ainsi réalisées, en introduisant la participation et la prise en main par les populations de leur propre développement, ont été à l'origine d'un processus lent et difficile, qui pourtant, présente des intérêts particuliers pour le développement économique de notre pays. On constate, entre autres, que cet esprit participatif dépend sans doute de la réussite, d'une part, des transferts de compétences, et d'autre part, des transferts des moyens de l'Etat central vers les organes constitutifs de la décentralisation.

### **§1- Les transferts des compétences**

Dans les pays où le niveau de vie appelle, de la part des pouvoirs publics, une intervention active en faveur du développement, la réforme de l'Etat comporte presque toujours une politique de décentralisation. Pour parvenir à l'objectif de la décentralisation,



c'est-à-dire mettre la décentralisation au service du développement local, des garanties minimales sont requises.

La première d'entre elles porte sur les transferts de compétences que l'Etat va devoir consentir, en faveur des collectivités territoriales. Par sa nature, la décentralisation suppose que l'autorité centrale accepte de se dessaisir d'un groupe significatif de compétences, dont l'exercice incombera aux collectivités. Il s'agit par cette démarche de permettre à chaque collectivité décentralisée de prendre en main la destinée de son territoire, sans qu'elle ait besoin d'attendre que l'Etat décide pour lui et pour ses habitants. Le choix des compétences transférées est sans doute la décision la plus importante dans un processus de décentralisation, surtout lorsque l'environnement économique et social appelle des mesures radicales. A vouloir transférer trop de compétences en même temps, l'Etat court un risque d'asphyxie des collectivités locales. De ce point de vue, une réussite de la décentralisation suppose aussi que les compétences soient judicieusement réparties entre plusieurs niveaux de collectivités.

Cependant, les exigences d'efficacité peuvent aussi amener l'Etat à adopter la posture de donneur d'ordres à l'adresse des collectivités, lesquelles se transforment alors en sous-traitantes des directives étatiques.

Les conditions d'investiture des mandats pour les élus locaux appellent également une grande vigilance, car la décentralisation n'existe véritablement que si les compétences transférées sont exercées au sein des collectivités par des élus ayant une légitimité démocratique suffisante.

## **§2- Les transferts des moyens.**

Enfin, la question des transferts des moyens dans le processus de la décentralisation est sans doute la plus difficile à régler. Le processus de décentralisation prône l'autonomie fiscale des collectivités locales. S'il se solde, selon certaines expériences, par une confusion de compétences, sa principale originalité reste le principe de rationalisation des ressources financières publiques. Lorsque le développement local ne permet pas de dégager des ressources suffisantes pour les collectivités, la simple volonté politique ou les bonnes intentions, aussi louables soient-elles, ne suffisent pas. Des remèdes existent, à commencer par ceux à la disposition de l'Etat. En tant que pilote de la décentralisation, celui-ci conserve le pouvoir de partager sa fiscalité avec les collectivités, afin de les doter d'un minimum de ressources propres.

L'Etat peut garantir aux collectivités locales des concours financiers dont la globalisation les laisse libre de décider de leur utilisation. Quant au droit d'emprunter pour

financer les projets qu'elles jugent indispensables, c'est aussi à l'Etat qu'il incombe de le reconnaître. Le partenariat avec des entreprises et des associations ou la mobilisation de l'aide publique internationale au développement sont d'autres voies envisageables pour la résolution de ce problème.

### **§3- La bonne compréhension de la décentralisation**

Il est encore trop tôt de faire des bilans du processus de décentralisation à Madagascar, dans la mesure où toutes les institutions y afférentes ne sont pas définitivement mises en place. Pourtant, il ressort que la décentralisation a été appréhendée de la manière suivante : elle évoque avant tout l'idée d'une collectivité locale plus vaste, confrontée à diverses contraintes, appelée à administrer et à gérer elle-même ses propres affaires, ensuite la rupture avec un centralisme excessif. Décentralisation équivaut à « renforcer la périphérie au détriment du centre »<sup>1</sup>

Mais la gestion de la complémentarité du pouvoir central et local, la solidarité entre un Etat qui se veut être solide et performant, une collectivité locale qui se veut être autonome et viable, la participation, le regain démocratique, afin que la décentralisation soit un véritable outil de développement local, régional et national. Et selon A.- de TOCQUEVILLE, « la décentralisation s'inscrit dans le cadre de la démocratie, en diffusant le pouvoir, elle favorise l'épanouissement de l'esprit civique, développe la solidarité et élargit les responsabilités<sup>2</sup> » La décentralisation est donc à la fois comme un état d'esprit, une organisation et une dynamique.

### **§4- Modèle de décentralisation optimale**

En présence de biens collectifs locaux, mieux vaut organiser la prise de décision et le financement correspondant à ce même niveau, plutôt que de les laisser à un niveau centralisé. Un exemple simple montre le caractère souhaitable de la décentralisation.

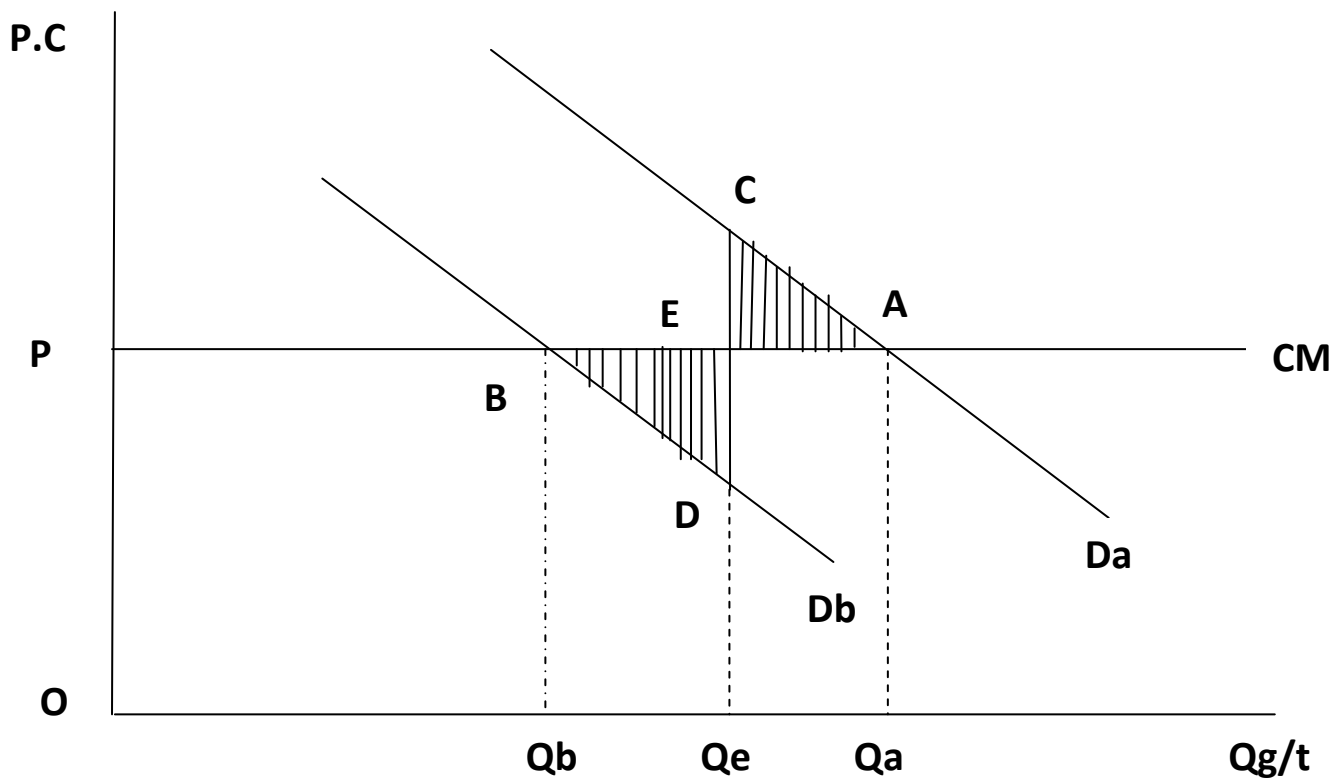
Considérons un ensemble composé de deux localités : **A** et **B**. Supposons que les demandes de biens collectifs y soient représentées par celles des deux individus représentatifs, l'individu **A** pour les citoyens résidant en **A**, et l'individu **B** pour les citoyens résidant en **B**. Sur le schéma, la demande de **A** est représentée par la fonction **D<sub>a</sub>**, et celle de **B** par la fonction **D<sub>b</sub>**. Le coût marginal du bien public est supposé constant **CM**. Le vote déterminant la quantité demandée intervient sur la base du prix annoncé **P**, qui représente donc le coût marginal supporté par chaque citoyen.

---

<sup>1</sup> J MENER, La décentralisation : aménagement ou rupture, 2A, 1978, --n° 181 page 9

<sup>2</sup> M. TAUPIER, la décentralisation dans l'œuvre d'Alexis de TOCQUEVILLE, in travaux juridiques et économique de l'Université de Rennes, 1967, p 28

## Schéma 2 : Centralisation et perte de bien-être



Supposons maintenant que le processus de décision majoritaire conduise à choisir la quantité  $Q_e$ . Cela se traduit par des pertes de bien-être pour tout le monde :

- pour **B** qui se voit imposer une perte de bien-être égale au triangle **EDB**, du fait d'une consommation plus forte que prévue, compte tenu du prix annoncé, il doit payer une somme égale à **EBQbQe** alors qu'il ne souhaite payer que **BDQbQe** ;

- pour **A** qui se voit imposer une perte de bien-être égale au triangle **EAC**, du fait d'une consommation moins forte que prévue, compte tenu du prix annoncé, il était prêt à payer plus pour capter le bien-être à ce triangle.

Ces pertes de bien-être auraient été évitées, si la détermination de la quantité produite s'était faite dans le cadre de chaque collectivité. A ce moment là, la collectivité **A** aurait consommé plus de bien collectif, et la collectivité **B** moins. Le bien-être aurait été augmenté pour l'une, comme pour l'autre. La décentralisation permettrait donc de maximiser le bien-être, alors que la centralisation le diminue. D'où le théorème de décentralisation optimale de Oates : « Pour un bien public dont la quantité consommée peut-être définie sur des sous-ensembles géographiques et dont le coût de production est le même au niveau central ou dans les sous-ensembles géographiques concernés, il sera toujours plus facile (ou aussi moins facile) pour ces sous-ensembles de produire des quantités de biens publics optimales que pour le gouvernement central. »



## **Chapitre II : LA RÉGION VATOVAVY FITOVINANY FACE A LA DÉCENTRALISATION**

Ce chapitre expose les moyens de la région pour faire face aux besoins de la population, et l'initiative régionale face à la décentralisation. La première section met en relief le budget régional et les ressources des collectivités, et la deuxième section montre quelques programmes régionaux pour le bon fonctionnement de la décentralisation.

### **Section I : Le budget régional et les ressources de la région**

#### **§1- Le Budget régional**

##### **A- son contenu**

###### ***1- Le budget de fonctionnement***

Il se répartit en recettes et en dépenses :

Les recettes de fonctionnement sont constituées par les produits de domaine et ventes diverses, les impôts et taxes, les dotations et subvention, les produits financiers, les reprises sur amortissements et provisions, et le solde d'exécution positif.

Les dépenses de fonctionnement sont constituées par les achats, les charges de personnel, les charges financiers, les taxes et versement assimilés, les dotations aux amortissements et provisions, et le solde d'exécution négatif.

###### ***2- Le budget d'investissement***

Les recettes d'investissement sont constituées par les subventions d'investissement, les emprunts et dettes assimilées, les amortissements des immobilisations, le solde d'exécution positif.

Les dépenses d'investissement de la région sont en général constituées par les frais de financement des projets qu'elle juge indispensable.

##### **B- Sa nomenclature**

###### ***1- Les recettes de fonctionnement***

Les recettes de fonctionnement sont constituées par :

- Les recettes fiscales réparties en impôts sur les revenus, bénéfices et gains, l'impôt sur les patrimoines, impôt sur les biens et services.

- Les subventions d'exploitation de la part de l'Etat
- Les produits financiers
- Les recettes non fiscales réparties en redevances, les produits des activités

## **2- Les dépenses de fonctionnement**

Les dépenses de fonctionnement sont constituées par :

- Les impôts et taxes directes et indirectes
- les charges du personnel (salaire, accessoires, indemnités)
- les frais de services
- les achats de services d'entretiens et maintenance (bâtiment, matériels,....)
- les imprévus

## **3- Les recettes d'investissement**

Les recettes d'investissement sont constituées par :

- ✓ Le capital et réserves (dotation et fonds de la part de l'Etat)
- ✓ Les dons et les excédents de fonctionnement
- ✓ Les résultats de l'exercice
- ✓ Les subventions d'équipement

## **4- Les dépenses d'investissement**

- Les dépenses d'investissement sont constituées par :
  - Les frais de recherches et d'études
  - Les immobilisations corporelles (aménagement, construction, réhabilitation des bâtiments)
  - Les achats de matériels, d'outillages et de transport
  - Les imprévus
  - Le solde d'exécution négatif

## **§2- Autres documents budgétaires**

### **A- Le budget primitif**

Le comité régional se réunit en session ordinaire, au cours de la deuxième quinzaine du mois d'Août ; cette réunion est consacrée à l'examen et à l'adoption du budget primitif de l'année suivante<sup>1</sup>. La durée de session ne peut excéder de dix jours. Toutefois, la session pendant laquelle le budget primitif est discuté peut durer jusqu'à quinze jours. Dans le

---

<sup>1</sup> Art 24, décret n°2004-859, Sept 2004, application des dispositions transitoires de la loi n° 2004 – 001 du 17Juin 2004 relative aux régions.

budget primitif, figure l'ensemble des précisions de recettes et des dépenses. Le budget primitif est donc un élément principal du document budgétaire

### **B- Le budget additionnel**

Le budget additionnel reprend le résultat de l'exercice antérieur, et les reste à réaliser doivent figurer au compte administratif, lorsque la date de vote du budget primitif n'a pas permis de les intégrer. Son vote a lieu pendant la première session de l'année suivante, au cours du 1<sup>er</sup> semestre.

### **§3- Préparation du budget**






En tant que premier responsable de l'exécutif régional, le chef de Région est notamment chargé de préparer le budget et les comptes administratifs de la Région. Il peut demander des conseils au comptable du trésor public.

### **§4- Vote et contrôle du budget**

Le budget régional est délibéré par le conseil régional. Ce dernier fixe le taux des impôts et des taxes, et les tarifs de services que la région devra prendre en charge. Après le vote du conseil régional, le Chef de région peut procéder à l'exécution du budget proprement dit. Il rend le budget exécutoire.

### **A- Contrôle budgétaire**

En tant que représentant de l'Etat dans sa circonscription, le chef de Région doit veiller sur :

-  La régularité du vote par le conseil régional
-  La réalité de l'intérêt régional
-  La légalité des ressources fiscales
-  Le respect des lois et règlements sur la préparation des documents budgétaires
-  La sincérité de l'équilibre budgétaire

### **B- Pouvoir de l'exécutif et du conseil régional**

Ces deux organes peuvent :

- Inscrire des ressources nouvelles
- Réduire les dépenses facultatives
- Supprimer les ressources illégales

Chaque dépense et recette doit avoir un impact sur la vie de la population. Et c'est au tour du conseil de la vérifier.

Mais jusqu'à la mise en place effective des structures de la Région, les attributions du conseil régional, organe délibérant de la région, sont exercées par un comité régional.

## **§5- Les ressources de la Région**

Les ressources financières de la région sont composées :

### **A- Les transferts de ressources d'Etat**

Ils sont fixés par la loi de finances de l'Etat et le code général des impôts et repartis comme suit :

#### **1- *Impôts sur les revenus et gains***

Impôts sur les revenus salariaux et assimilés et pénalités y afférentes

Impôts sur les revenus non salariaux et pénalités y afférentes

#### **2- *Impôts sur les biens et services***

- Taxes sur les transactions à l'intérieur et amendes y afférentes
- Droit de délivrance de l'autorisation d'orpaillage
- Droit de collecte d'orpaillage
- Droit de renouvellement de l'agrément d'orpaillage

#### **3- *Impôts sur le commerce international***

- Taxe unique sur les produits pétroliers
- Taxe à réserver dans le cadre de l'entretien routier
- Taxe conjoncturelle sur exportation

#### **4- *Produits d'extraction des terres, pierres et sables***

Une partie du produit de ces ressources d'Etat transférées sera destinée à venir en aide aux collectivités territoriales les moins favorisées.

### **B- Les produits des droits et taxes**

Ils sont votés par le conseil régional et perçu directement au profit du budget de la région. Ils sont aussi classés en droits et taxes directs et indirects et sont énoncés par la loi 94-007 du 26 Avril 1995, relative aux pouvoir, compétences et ressources des collectivités territoriales décentralisées.

## **C- Les produits des emprunts contractés par la région**

### **1- L'impôt synthétique**

C'est un impôt perçu sur les personnes physiques ou morales qui exercent une activité indépendante. Sa répartition est comme suit :

- 60% au profit de la commune
- 39% au profit de la région
- 1% pour la réinsertion des secteurs informels

### **2- Les revenus de son patrimoine et les subventions et dotations**

Des subventions et dotations spécifiques peuvent être attribuées par l'Etat à l'ensemble ou à chacune des collectivités territoriales décentralisées pour compenser les charges entraînées par les programmes ou projets particuliers décidés par l'Etat et mis en œuvre par les collectivités.

Mais il est aussi institué au profit de la région les droits et taxes suivants :

### **3- Taxes sur les établissements de nuit**

Il est institué au profit de la région une taxe sur les cabarets, dancing et night-club. Le taux maximum de cette taxe est fixé à 40.000Ar par mois. Cette taxe est exigible périodiquement, sur déclaration des exploitations des établissements.

### **4- Droits relatifs aux cartes d'identités étrangères**

La délivrance et le visa de cartes d'identité aux étrangers assujettis au port de cette pièce donnent lieu à la perception, au profit des budgets de la région, de droits dont les montants sont fixés comme suit :

- Droit de délivrance ou de renouvellement par carte = 12.000Ar
- Droit de délivrance du duplicata = 4.000Ar
- Droit de visa annuel par carte = 8.000 Ar

### **5- Taxes sur les tombolas autorisées par la région**

Le taux maximum de ces taxes est de 20% du montant des billets placés.

Ristournes et prélèvements sur les produits miniers, agricoles, forestiers, élevages et pêche, artisanaux et industriels, plantes médicinales destinées à la vente locale et à l'exportation.

## **Section II : Les programmes régionaux pour le bon fonctionnement de la décentralisation**

### **§1 L'appui à la décentralisation**

Selon la constitution, la région et la Commune sont des collectivités territoriales décentralisées. Chaque région doit donc soutenir les efforts des communes.

#### **A- Stratégie et méthodologie**




L'approche multi-acteurs développée dès le lancement du diagnostic de la commune a engendré un engagement des acteurs locaux autour des enjeux du développement local. Le renforcement de capacité sur les fondements de la décentralisation, avec l'intervention des techniciens des services techniques déconcentrés, a renforcé le rapprochement des acteurs locaux, notamment les fonctionnaires publics et les responsables au niveau des communes. Ils se sont engagés à élaborer un plan d'action conjoint relatif aux priorités.

Ce programme a permis de développer progressivement une compréhension commune des enjeux du développement local. Toutefois, il est encore ambitieux d'avancer que les élus ont dépassé l'appartenance politique, et focalise leurs actions, dès maintenant, sur ces enjeux du développement local. Il en est de même pour l'ensemble de la population.

A travers la mise en œuvre de ce programme, la région procède à la sensibilisation sur les droits fondamentaux. Cette approche, renforcée par des supports visuels diffusés auprès des acteurs locaux à chaque rencontre, a favorisé progressivement la participation des femmes et des jeunes dans l'élaboration du plan d'action conjoint.

#### **B- Les hypothèses**

Sept hypothèses sont formulées dans le cadre logique de ce programme. Elles concernent respectivement trois acteurs.

-  Les acteurs étatiques au niveau central
-  Les élus locaux
-  Les acteurs non étatiques au niveau local

##### **1- *Hypothèses au niveau des acteurs étatiques centraux***

Volonté de l'Etat central à soutenir la décentralisation (ressources techniques, financières, matérielles et humaines...)

Volonté des décideurs à prendre des décisions, des mesures relatives au processus de la décentralisation

L'Etat doit poursuivre la politique de décentralisation

Ce processus demande des ressources importantes et la pratique de la bonne gouvernance dans l'affectation de ces ressources au niveau des services techniques régionaux et des collectivités territoriales décentralisées (Région et Communes)

## **2- Hypothèses au niveau des élus locaux**

Volonté des élus communaux à surmonter la pratique de gestion de carrière politique dans le développement fiscal de collectivités territoriales décentralisées.

Volonté des élus communaux à inscrire dans le budget communal le fonctionnement du comité local de communication et du comité de développement communal (CDC)

La région Vatovavy Fitovinany commence à apporter des appuis techniques aux communes dans leur territoire. Ainsi l'année 2007 est marquée par des demandes émanant de la commune sur le recensement fiscal, le processus budgétaire et la redynamisation du CDC. La mobilisation des ressources locales par les élus et la recherche de collaboration avec les organisations de la société civile locale se sont manifestées cette même année.

## **3- Hypothèses au niveau des acteurs locaux non étatiques**

Crédibilité et engagement des organisations locales dans le processus de développement local

Adhésion de la population locale dans la gestion du développement communal.

Cette adhésion communautaire est conditionnée aussi par l'effectivité des qualités de services offerts par la commune. Les qualités des services communaux ne sont toutefois pas encore lisibles, la grande mobilisation jusqu'au niveau des districts a créé l'émergence des organisations locales, notamment de la société civile rurale.

## **§2- La relance de la fiscalité locale**

### **A- Contexte et justification**

Les collectivités territoriales décentralisées connaissent des situations de finances publiques particulièrement difficiles ; cela ne leur permet pas toujours d'assurer une offre de biens collectifs locaux minimum.

Concernant surtout les communes rurales, l'essentiel de leur financement provient de transfert de l'Etat. Les impôts fonciers sont tombés en désuétude, au cours des périodes de forte inflation, tandis que la tarification des services comme les droits de place dans les

marchés, sous l'effet d'une rigidité des tarifs communaux, ne permettait de collecter que des ressources dérisoires.

Pour faciliter la relance de la fiscalité, des réformes ont été menées sur l'affectation du budget au profit des communes rurales, et les procédures de recouvrement ont été simplifiées.

Dans la loi de finances 2008, le gouvernement s'est fixé les objectifs de recettes et dépenses suivantes : atteindre un taux de pression fiscale à plus de 11%, limiter les dépenses, en tenant compte des prévisions de recettes.

Dans ce sens, la région Vatovavy Fitovinany s'engage dans une dynamique visant à maximiser les recettes fiscales des collectivités.

### **B- Emergence**

Pendant une mainte mobilisation à travers la région concernant la fiscalité de proximité, toutes les autorités communales ont trouvé l'action très favorable à l'amélioration des recettes propres, qui vont contribuer au développement de leurs communes.

Actuellement, ils sont plusieurs à solliciter des appuis pour mobiliser les assujettis aux impôts fonciers et à l'impôt synthétique.

En rendant compte du volume d'argent qu'ils peuvent faire rentrer en fonction du nombre des contribuables et de la matière imposable dans leurs communes respectives, les autorités communales se rendent compte que même en appliquant le minimum imposable, une somme importante de trésorerie sera à la disposition des communes, chaque année.

### **C- Objectifs, résultats attendus et effet**

L'objectif global c'est d'accroître l'accès des groupes vulnérables aux services, dans la perspective d'un développement des infrastructures sociales de base, c'est-à-dire « à un impôt local, une affectation locale ».

La région Vatovavy Fitovinany s'engage à réaliser des résultats significatifs sur les activités suivantes :

- Recouvrer les impôts fonciers dans toutes les 139 communes rurales et urbaines
- Formaliser les secteurs informels et maximiser les produits de l'impôt synthétiques dans les six chefs lieux de district
- Mettre en place et opérationnaliser les guichets de contrôle et de perception de ristournes sur les produits locaux.



- Formaliser les orpailleurs et les collecteurs et percevoir les ristournes minières.

Les principaux résultats attendus de la mise en œuvre de cette action sont :

- Le renforcement des capacités financières des communes dont profiteront aussi les Fokontany
- La stabilisation des ressources financières des collectivités (Région, communes)
- L'effectivité de la démocratie, l'esprit de solidarité.

L'effet attendu est de pouvoir doter les communes et les régions des capacités institutionnelles suffisantes au niveau local et régional. La contribution citoyenne au processus de développement, à travers l'effort fiscal c'est-à-dire le paiement d'impôts doit être consolidé.

Ainsi, le tableau suivant résume toutes ces démarches et montre les recettes prévisionnelles

**Tableau n°XII : Recettes prévisionnelles pour une année fiscale**

|                                    | <b>Nombre de communes cibles</b> | <b>Moyenne de recouvrement par commune</b> | <b>Prévision pour l'ensemble de la région</b> |
|------------------------------------|----------------------------------|--|---|
| Impôts fonciers (IFT / IFPB)       | 139                              | 5.000.000 Ar                               | 695.000.000Ar                                 |
| Impôt synthétique                  | 139                              | 1.079.136,69Ar                             | 150.000.000Ar                                 |
| Ristournes sur les produits locaux | 3                                | 8.333.333,33 Ar                            | 25.000.000Ar                                  |
| Droit d'orpillage                  | 13                               | 200.000 Ar                                 | 2.600.000Ar                                   |
| Ristournes minières                | 13                               | 1.000.000 Ar                               | 13.000.000Ar                                  |
| <b>TOTAL</b>                       |                                  |  | <b>885.600.000Ar</b>                          |

**Source :** Direction régionale de l'impôt de la région Vatovavy Fitovinany, 2008

## **Chapitre III : ENJEUX ET PERSPECTIVES DE LA DÉCENTRALISATION**

Ce dernier chapitre de la deuxième partie expose les insuffisances et les lacunes sur l'effectivité de la décentralisation. Et dans la deuxième section, nous allons parler des problèmes et avancer des solutions au niveau de la région de Vatovavy Fitovinany.

### **Section I : Lacunes sur l'effectivité et l'efficacité de la décentralisation**

#### **§1- Le manque de financement**

En général, le gouvernement central reçoit plus de 90% des recettes totales dans les pays en développement<sup>1</sup>, et il engage 70% des dépenses publiques totales. La capacité à lever des impôts est toujours entre les mains du gouvernement central. Cela cause des problèmes aux collectivités territoriales, car cela engendre des déséquilibres entre l'accroissement des dépenses et l'insuffisance des recettes.

#### **A- Problème des recettes**

La plupart des recettes des collectivités territoriales dépendent de la politique fiscale, alors que la réception reste centralisée. De ce fait, la décentralisation est handicapée car les collectivités territoriales n'ont pas le pouvoir d'ajuster la fiscalité.

L'administration centrale reçoit 98% des recettes totales. Cette centralisation des recettes est provoquée par le déséquilibre structurel dans la composition des recettes. Et pour la rééquilibrer, il faut accroître les moyens à long terme des collectivités territoriales. Le problème au niveau des recettes est que la plupart est considérée comme des recettes centrales.

#### **B- Problème des dépenses**

La décentralisation des dépenses est nécessaire pour que la logique de décentralisation soit respectée.

Actuellement, les dépenses de Madagascar sont fortement centralisées et sa répartition se fait comme suit :

Les dépenses centralisées : elles représentent 88% des dépenses totales.

---

<sup>1</sup> Banque mondiale, « La décentralisation à Madagascar » 2004, page 25

Les dépenses déconcentrées : elles représentent 10% des dépenses totales.

Les dépenses décentralisées : elles représentent 2% des dépenses totales.

## **§2- L'inefficacité des services publics**

La mise en œuvre de la politique de la décentralisation exige la maîtrise et l'appropriation des mécanismes de fonctionnement des structures décentralisées. Les autorités régionales et locales doivent donc satisfaire les besoins de la population, la prise de décision au bon moment est donc très importante.

Mais dans la réalité, le processus de la décentralisation est handicapé par l'incapacité des responsables de certains services publics. Cette incapacité entraîne, par la suite, l'inefficacité de ces services. Cette incapacité des responsables est due au manque d'encadrement et d'information.

## **§3- La confusion des compétences et du statut**

La loi sur la région concentre dans les mains des chefs de région des pouvoirs à la fois de représentant de l'Etat et de chef de l'exécutif régional, ce qui provoque confusions, voir conflits avec les STD. Par ailleurs, il existera un problème entre le futur statut d'élu du Chef de région et un assujettissement à l'autorité hiérarchique du pouvoir central. Les personnels des STD sont donc sous la double autorité hiérarchique de leurs ministères respectifs et du chef de région, ce qui ralentit, voir même supprime les initiatives et compromet l'efficacité.

## **§4- Les solutions proposées par la Banque Mondiale**

### **A- Concernant les transferts**

Les transferts (compétence ou moyen) sont la bouée de sauvetage des problèmes des collectivités territoriales. Ces transferts ont un rôle dans l'ensemble des ressources des collectivités. Ce rôle vient directement du déséquilibre structurel entre la capacité de mobilisation des ressources propres des collectivités et les dépenses à effectuer. Ces transferts sont nécessaires pour combler le déficit des échelons territoriaux et assurer que les collectivités peuvent fonctionner et fournir une gamme croissante de services.

La banque Mondiale propose aussi l'utilisation d'autres instruments fiscaux pour combler les déficits au niveau territorial, tels que le partage d'impôt et l'emprunt. Le système de transfert vers les collectivités territoriales est l'un des moyens, importants, pour allouer des ressources aux collectivités territoriales.

## **B- Concernant l'administration des impôts**

### **1- *Le taux d'imposition***

Augmenter le taux d'imposition peut être approprié, lorsque les impôts sont inélastiques. Cependant, en tant que stratégie, cela peut être moins bonne, lorsque la faiblesse des recettes est surtout due à l'évasion fiscale, ainsi qu'à l'importance de la part de l'activité économique enregistrée et monétisée.

### **2- *L'élargissement de la base imposable***

C'est l'une des solutions pertinentes, proposées par la banque Mondiale, surtout dans les pays où les revenus et des capitaux importants sont attribués à l'économie informelle.

### **3- *Amélioration de la gestion du système en place***

C'est la solution proposée la plus prometteuse, mais elle se heurte à de nombreuses difficultés, car elle exige souvent un effort des collectivités territoriales pour élaborer les contrôles.

Au niveau de l'Etat, la source la plus prometteuse pour la mobilisation de recettes est constituée par les taxes sur la vente au détail.

Au niveau local, elle est constituée par les redevances, les droits et taxes et les impôts fonciers. Vu que les collectivités locales dépendent, en général, de transfert des collectivités de niveau supérieur, la mobilisation de ces sources doit être améliorée pour que la décentralisation soit effective.

A ce niveau, il faut simplifier les systèmes d'imposition foncière et les appliquer de façon uniforme. Il faut évaluer les biens fonciers et immobiliers par une méthode d'évaluation participative, pour réduire les coûts administratifs et accroître les rendements.

## **Section II : Problèmes et solutions proposées au niveau de la région Vatovavy Fitovinany**

### **§1- Les problèmes**

Des insuffisances, lourdeurs administratives et lacunes obèrent l'effectivité de la décentralisation et de la déconcentration et stérilisent la participation citoyenne et le développement partenarial.

**A- Niveau de pouvoir difficile à définir**

**1- *Des ressources quasi inexistantes et inadaptées***

Le retard pris dans la mise en place de la structure délibérante a lésé la région dans la collecte des ressources propres. Par ailleurs, les ressources transférées pour leurs investissements sont encore insuffisantes.

**2- *Faible représentation déconcentrée de certains services publics clés***

L'absence ou l'éloignement des STD handicape le fonctionnement de CTD et diminue l'efficacité et l'efficience de l'offre de services publics.

**3- *Les STD démunis dans leurs appuis aux CTD***

Les STD sont fortement démunis en termes de moyens humains et financiers, ce qui limite leurs propres prestations de service public, ainsi que leurs appuis aux CTD. De plus, le manque de précision sur les obligations de services déconcentrés vis-à-vis des CTD atténue l'efficacité de leurs interventions.

**4- *Insuffisance des mécanismes de financement du développement***

Le financement du développement est encore trop dépendant de la bonne volonté des bailleurs de fonds et des décisions unilatérales des départements ministériels et autres agences et ONG internationales. Les ressources propres sont donc très faibles et le secteur privé y contribue très peu.

**B- Une démocratie locale balbutiante et un développement partenarial embryonnaire**

**1- *Education civique insuffisante, méconnaissance et difficulté d'accès aux lois et règlements***

La grande majorité des citoyens ne connaissent ni leurs droits, ni leurs obligations et ne peuvent, dès lors, apporter une contribution significative au développement régional et local.

## **2- Participation plus liée aux habitudes qu'aux principes démocratiques**

Les nombreuses salutations participatives au niveau des villages tiennent plutôt de conventions ou d'habitudes collectives que de la mise en œuvre de mécanisme démocratique authentique.

## **3- Manque de confiance des citoyens**

La mauvaise qualité des services publics a pour conséquence l'opacité de la gestion, l'absence d'information, la corruption et les pouvoirs arbitraires ; ces faits contribuent à la méfiance des citoyens envers les autorités.

## **4- Désintérêt des populations urbaines**

En général, les citoyens des milieux urbains se désintéressent des actions d'intérêts communs locaux, en dépit des nouvelles dispositions qui clarifient les structures à la base, avec l'intégration des « Fokontany » dans les communes.

## **5- Actions très déséquilibrées des organisations de la société civile**

La présence de nombreuses ONG et associations soutenant le développement d'actions collectives se limite essentiellement aux zones urbaines. Les communes rurales ne sont pas systématiquement sollicitées dans les discussions et les projets, c'est pourquoi la population apprécie différemment leurs actions.

## **6- Partenariats public-privé insuffisants**

La participation de la société civile aux plateformes de planification ou de concertation se limite aux ONG, groupements paysans, associations de parents d'élèves. L'insuffisance de la prise en considération du rôle moteur du secteur privé explique la faiblesse de sa participation.

## **7- Tissu économique fragile**

Peu de prestataires privés de services sont implantés dans la région, ce qui oblige souvent à recourir à des intervenants des grandes villes pour la réalisation d'études ou de prestation locales engendrant des surcoûts et une présence citoyenne réduite des opérateurs économiques.

### **C- Conséquences**

La maîtrise par les CTD (Région et Communes) de leurs ressources et de leurs dépenses est encore faible, ce qui débouche sur une faiblesse des capacités de planification correcte de leurs activités. La démocratie et le développement au niveau local restent souvent entre les mains d'une minorité non représentative. En effet :

- ✓ La faiblesse des capacités des institutions locales (CTD, STD) rend difficile l'exercice de leurs mandats en matière de service public de proximité.
- ✓ L'unité de commandement et la représentation de l'Etat au niveau territorial ne sont pas effectives, rendant difficiles la cohésion et l'harmonisation des actions gouvernementales au niveau des circonscriptions administratives.
- ✓ L'adhésion des populations aux décisions et aux actions locales est de faible portée
- ✓ Les performances économiques des niveaux infranationaux demeurent modestes

### **§2- Les solutions proposées**

#### **A- Conscientisation des acteurs de développement à la base**

Il faut les conscientiser sur leurs droits et devoirs pour améliorer l'accès de la population aux services communaux de base (information, fiscalité, éducation, santé, publique...) La satisfaction de la population par rapport aux qualité et quantités de services est très importante. Cette conscientisation emmène les communes vers :

La mobilisation des autres acteurs locaux autour des enjeux de développement de base.

L'instauration de mécanisme de partage d'information à travers la mise en place de système d'information communal (SIC)

La mobilisation de ressources locales pour permettre l'investissement et améliorer les services sociaux de base.

L'amélioration de la connaissance de la population de base de leurs droits fondamentaux, ainsi que le respect des droits humains.

Le développement de la conscience collective sur l'importance des structures de concertation, de participation, d'apprentissage à travailler ensemble.

### **B- Amélioration du processus, des mécanismes et des structures**

Cette amélioration favorise la participation effective de la communauté de base à la gestion du développement.

La compréhension des enjeux du développement va favoriser l'ouverture des autorités aux organisations de la société civile, pour le montage et la validation du plan d'activité, l'organisation de formation sur les fondements de la décentralisation.

Cette amélioration motive aussi l'implication de la population et augmente le nombre des jeunes et des femmes à participer à des rencontres.

### **C- Renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage local**

La reconnaissance des enjeux de développement va augmenter l'intérêt des gens à se réunir, à identifier, à prioriser des actions communes, à reconnaître les rôles et les attributions des services techniques. Ainsi la population va savoir comment travailler avec les prestataires de services, les bureaux d'études, les entrepreneurs qui installent les infrastructures.





### **D- Renforcer la capacité de maîtrise des fondements de la décentralisation**

Tout le monde (gouvernés et gouverneurs) doit connaître le degré d'application des textes et des lois régissant la décentralisation.

### **E- Promouvoir un éclairage technique et informationnel**

Cette solution que nous proposons touche la qualité et la quantité des bases des données, afin de promouvoir un véritable développement local.

### **F- Résultats attendus**

-  Existence de structures de concertation d'échanges opérationnelles dans la conception, la mise en œuvre, le suivi évaluation du développement de base ;
-  Un système de communication sur le développement de base est opérationnel entre les membres de ces structures de concertation ;
-  Les ressources propres de la commune et la région sont bien identifiées et améliorées ;
-  Une politique d'information et de communication à l'interne, et avec la population est adoptée et appliquée par la région et la commune ;



- ✚ Les mécanismes, la législation sur la décentralisation sont appropriées par les élus communaux et régionaux ;
- ✚ Des réseaux d'acteurs disposent des connaissances objectives sur les enjeux du développement.

### **§3- Les axes stratégiques**

#### **A- Axes 1 : Consolidation de la décentralisation**

Les communes et région seront développées et leurs capacités accrues, de manière à ce qu'elles puissent assurer une gouvernance efficace et autonome au service des populations. Il s'agira alors d'avoir un environnement institutionnel, juridique et réglementaire favorable à la mise en œuvre des principes de 2D, de développer un système de gestion fiscale et financière visible, stable et efficiente, au niveau de CTD et d'institutionnaliser et développer des systèmes de planification, de question publique et de suivi-évaluation de la mise en œuvre des programmes de 2D.

Les grandes orientations en matière d'aménagement du territoire sont en cours de finalisation, et devront servir de cadre de réalisation des axes stratégiques pour chacun des trois niveaux d'administration du territoire (Central, régional et communal). Ces orientations seront intégrées au PN2D et le schéma National et d'Aménagement du Territoire (SNAT) sera un projet de société qui constituera la base fédératrice de tous les programmes sectoriels.

Cet axe vise à assurer le respect des principes de la bonne gouvernance et l'allocation de moyens à la hauteur des compétences des CTD, pour la mise en œuvre effective de la décentralisation. Il propose un cadre permettant à la commune de devenir un élément moteur du développement local, et à la région de renforcer sa fonction d'attribution des politiques nationales et locales, en harmonie avec les besoins locaux, dans une logique d'aménagement spatial cohérent.

#### **B- Axes 2 : Les STD en appui aux CTD**

Les prestations de services déconcentrés de l'Etat en appui aux CTD seront renforcées et améliorées. Pour ce faire, le cadre institutionnel d'appui des STD aux CTD sera clarifié et stabilisé, et un exercice efficace de leurs activités par les STD sera favorisé

Cet axe vise donc à mettre en place un cadre stable et opérationnel pour permettre aux STD d'appuyer efficacement, et de manière coordonnée, les CTD, ainsi que d'assurer

une meilleure intégration spatiale des actions sectorielles des ministères centraux. L'enjeu étant de faire de la région l'échelon stratégique de déconcentration.

### **C- Axes 3 : Participation citoyenne et développement de partenariats**

Les initiatives au niveau local et régional seront libérées pour une synergie et une complémentarité optimales des efforts. Dans ce sens, les citoyens seront pleinement associés au développement participatif local et régional, les partenariats public – privé favorables à la mise en œuvre de projet ou programmes locaux ou régionaux seront promus, et la culture de communication et de l'information sera institutionnalisée entre et au sein des CTD et des communautés concernées.

Cet axe a pour objet d'accroître de manière significative la contribution des acteurs locaux à leur développement, afin d'assurer une assise solide et Co-responsabilisée dans la mise en œuvre des actions d'intérêt commun local.

La participation effective des populations et des acteurs socio-économiques aux projets de proximité contribuera à induire progressivement une logique de confiance mutuelle avec les élus et responsables locaux.

### **D- Les risques**

Le processus peut se trouver confronté à un certain nombre de blocages et de contraintes susceptibles de le ralentir. Ces risques seront pris en compte dans la mise en œuvre du programme National de Décentralisation et de Déconcentration ( PN2D) de manière à les minimiser.

#### **1- *Politiques***

- Changement politique pouvant entraîner un arrêt du processus qui doit s'inscrire dans la durée.
- Conflits de pouvoir entre les différents niveaux décentralisés
- Situation engendrant des gagnants et des perdants

#### **2- *Institutionnels***

- ❖ Démarrage non simultané et différencié des principales actions
- ❖ Lenteur de l'adaptation du cadre légal et réglementaire
- ❖ Séquelles du centralisme et inertie du système

### **3- Financiers**

- Inadéquation des ressources financières pour assurer un fonctionnement soutenu d'une administration décentralisée
- Insuffisance d'appui des partenaires techniques et financiers pour soutenir le processus
- Corruption et dépenses ostentatoires

### **4- Culturels**

Poids des habitudes, traditions et coutumes

Resistance aux changements

Essoufflement des efforts des organisations de la société civile dans la participation citoyenne.

## **§4- La mise en œuvre du programme National de Décentralisation et de Déconcentration (PN2D)**

### **A- Pilotage de la politique**

#### **1- Politique et programme**

La politique nationale de 2D sera mise en œuvre au travers du programme national 2D, communément dénommé PN2D et du schéma National de l'Aménagement du territoire (SNAT)

Le PN2D comptera notamment un plan d'actions correspondant à l'implantation des axes stratégiques et à la gestion des risques énumérés ci-dessus.

#### **2- Structure de pilotage stratégique : Comité de pilotage**

La politique national 2D est dirigée par la présidence de la République au travers d'une instance de pilotage stratégique dénommée comité de pilotage, et comprenant de manière paritaire.

Les secrétaires généraux des principaux départements concernés par le processus de 2D à savoir la primature et les ministères chargés respectivement de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, de l'intérieur et de la réforme administrative, de l'économie et des finances, du développement rural, de l'environnement et des eaux et forêts, de l'éducation, de la santé, des travaux publics et des transports, de l'énergie et des mines , de la fonction publique, de la communication et des télécommunication, de la population, de la justice ainsi que des représentants des CTD ( Chefs de régions et Maires )

### **3- Rôle du comité de pilotage**

Le comité de pilotage a comme principaux rôles de prendre les décisions stratégiques et d'en assurer la consolidation politique, la réalisation de la structure de gestion du PN2D, d'assurer la concertation et la coordination générale de l'ensemble des actions et le suivi – évaluation du processus de 2D, ainsi que l'harmonisation des interventions des partenaires techniques et financiers. Le comité de pilotage supervise aussi l'élaboration, la validation et la mise en œuvre du SNAT et appuiera les Régions dans la transformation du SNAT en SDAR.

## **B- Dispositif pour la gestion du PN2D**

### **1- Maîtrise d'œuvre**

Le PN2D est géré par une cellule centrale 2D, codirigée par les ministères chargés de la décentralisation et de l'aménagement du territoire, d'une part, et de l'intérieur et de la réforme administrative, d'autre part.

### **2- Rôle spécifique de la cellule centrale**

La cellule 2D se charge de la coordination et du suivi technique et financier du programme. Elle rend compte de ses activités à la structure de pilotage stratégique. Elle assure par ailleurs la concertation de communication et d'information à l'endroit des acteurs et partenaires aux différents niveaux de décentralisation.

Elle est composée d'une équipe pluridisciplinaire et disposera d'un budget de fonctionnement propre.

### **3- Des cellules 2D au sein des ministères**

Des cellules 2D sont instaurées au sein de chaque ministère, avec rattachement direct à leurs secrétaires généraux respectifs et ayant pour mission d'assurer le pilotage interne de cette réforme et de jouer du rôle d'interface avec les autres instances ministérielles concernées.

Les cellules 2D sont sous la conduite d'un cadre ayant le rang de directeur de ministère, appuyé par un consultant externe.

## C- Mécanisme de suivi de la politique

### 1- *Objet*

Un système de suivi – évaluation de la mise en œuvre de la politique au niveau national et régional est implanté dans le but de mesurer la progression de cette politique et d'apporter un support pour les analyses, concertations et réflexions, à des fins de capitalisation et d'ajustement ultérieur.

### 2- *Champ d'intervention*

De manière plus précise, le système de suivi-évaluation agit à deux niveaux, d'une part en permettant le suivi des résultats, des performances et des impacts, reflétant les problèmes et les besoins locaux et régionaux, et d'autre part en contribuant à la mise à jour de la politique 2D, infléchissant le facteur d'actualisation des plans d'action dans le cadre du PN2D.

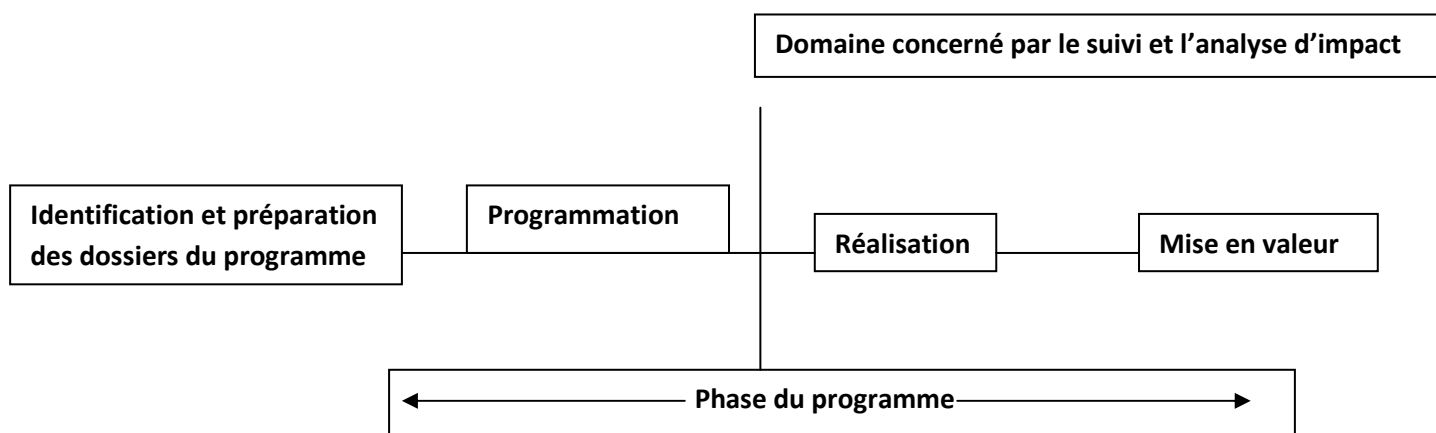
### 3- *Mode d'application*

Le système de suivi évaluation est soumis à un rythme relativement soutenu durant la période de mise en place, puis selon une cadence plus étalée dans le temps, par la suite.

Les structures en place auront à jouer pleinement leur rôle de suivi, et notamment par le biais d'échange fluides d'informations sur l'évolution de la mise en œuvre du PN2D.

La mise en œuvre du schéma de suivi de l'exécution et des impacts du programme ci-dessous favorise les actions :

### Schéma 3 : Suivi évaluation du programme



Source : MDAT, Décembre 2005

#### **D- Les grandes étapes de la mise en œuvre de PN2D**

La mise en œuvre du PN2D s'échelonne sur trois grandes étapes, se déroulant de 2006 à 2015.

##### ***1- Une première étape de trois ans (2006-2008)***

Ancrage stratégique des 2D dans le paysage du développement national et l'élaboration du SNAT et des SDAR.

Les bases pour une véritable décentralisation sont alors solidement campées et la déconcentration est effective avec des jalons précis fixés et réalisés tout au long de cette période de trois ans. Le SNAT servira de base fédérative de programmation et de planification sectorielle, tandis que les SDAR permettront aux régions de mieux planifier leurs activités prioritaires, ainsi que les appuis des partenaires techniques et financiers potentiels.

##### ***2- Une seconde étape de trois ans (2009-2011)***

Renversement de tendance effectif dans la logique de développement au profit des régions et communes.

Les besoins de la base issus des régions et des communes infléchissent alors de manière accrue les décisions politiques et économiques d'ensemble au plan national. Les SDAR nouvellement conçus constituent un outil systématique de projection et de prospective pour les régions.

##### ***3- Une troisième étape de quatre ans (2012-2015)***

Prédominance de la contribution des régions et des communes au développement national. Le développement national est fondamentalement propulsé par les initiatives menées au niveau de ces institutions.

Le tableau suivant résume les dates des événements qui se sont passés en matière de décentralisation dans le pays :

**Tableau n°XIII : Récapitulatif du processus de décentralisation**

| <b>Dates charnières</b> | <b>Evénements majeurs</b>  |
|-------------------------|--|
| <b>1994-1995</b>        | Définition des principes de l'architecture de la décentralisation avec la création de trois (3) niveaux de collectivités territoriales décentralisées, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière : les régions, les départements et les communes |
| <b>Novembre 1995</b>    | Première élection des maires et des conseils municipaux pour un mandat de quatre (4) ans   |
| <b>1999</b>             | Révision de la constitution et création des provinces autonomes, collectivités publiques territoriales dont les régions et les communes sont les démembrements. Suppression des départements en tant que CTD   |
| <b>Novembre 1999</b>    | Nouvelle élection des maires et conseils municipaux  |
| <b>1998-2002</b>        | Direction Générale de la décentralisation au sein du Ministère des Finances  |
| <b>2002</b>             | Suite à la crise politique, les gouverneurs élus des provinces autonomes sont remplacés (à titre provisoire) par des Présidents de Délégation Spéciale (PDS), nommés par le Président de la République ; Les six (6) PDS ont été remplacés en février 2003           |
| <b>2002-2004</b>        | Secrétariat d'Etat rattaché au Ministère de l'intérieur  |
| <b>2003</b>             | Définition par le gouvernement d'un nouveau cadre de la décentralisation (stratégie nationale), organisation de conférence interprovinciale destinée à répartir des compétences et les ressources entre l'Etat et les collectivités territoriales.                   |
| <b>Novembre 2003</b>    | Troisième élections communales (maires et conseils municipaux)   |
| <b>2004</b>             | Mise en place des 22 régions   |
| <b>Novembre 2004</b>    | Adoption par le Gouvernement de la LP2D (Lettre de Politique de décentralisation et de Déconcentration)  |
| <b>2005</b>             | Ministère de la décentralisation et de l'Aménagement du territoire   |
| <b>Octobre 2006</b>     | Adoption par le Gouvernement de la PN2D (Programme National de Décentralisation et de Déconcentration), mise en place de Centre d'Appui Communal   |
| <b>2007</b>             | Référendum constitutionnel visant l'abolition des provinces autonomes et le renforcement des Fokontany   |

**Source :** Rapport de fin de mission 2004-2007 « Dynamique de la décentralisation à Madagascar »

## CONCLUSION

Le processus de la décentralisation exige une démarche progressive de changement de comportements des gouverneurs et des gouvernés. Ce processus a été troublé par la déficience institutionnelle, à l'origine de la déliquescence de l'Etat, dans les pays de l'Afrique subsaharienne.

Cette instabilité a été interprétée, par la suite, de différentes manières. On conclut d'une part, que la crise de pouvoir permanente, qui entraîne des déséquilibres économiques et financiers, peut expliquer les difficultés de la mise en œuvre de la décentralisation. D'autre part, on considère que cette instabilité est due à la mise en place en vitesse de la décentralisation et à l'état d'inachèvement de la réforme. Cela explique les errements de la stratégie de développement dans certains pays comme la Russie, en termes de thérapie de chocs.

Le principe du gradualisme en rythme raisonnable et par étapes est souhaitable pour une décentralisation plus optimale.

Tout ce qu'on peut dire, c'est que la décentralisation, en tant que processus socio-éducatif et relationnel, est d'une grande complexité. Il est bien difficile de sortir d'une culture civique couverte par tant d'années de centralisme étatique, pratiquement bousculé par des pratiques institutionnelles, administratives, et encore moins de comportements sociaux qui lui sont associés, négativement parlant.

La liberté des autorités régionales ou locales de prendre des décisions pour le développement de leur territoire est le principal fondement de la décentralisation, afin que l'autonomie des collectivités territoriales décentralisées puisse s'instaurer, mais tout cela suppose au départ, le renforcement des capacités techniques. Selon l'économiste indien Amartya, prix nobel d'économie en 1998, il n'y aura pas lieu de liberté, d'autonomie, tant que les « capabilities » y manquent beaucoup pour un pays donné.

L'existence des Régions en tant que collectivités territoriales décentralisées marque la volonté de l'Etat malgache à faire avancer le processus de la décentralisation. Par ailleurs, les communes constituent aussi les lieux d'exercice de cette volonté.

Les ressources de la Région sont composées essentiellement par le transfert de l'Etat, les dons et les subventions, les produits des droits et taxes et les revenus de ses patrimoines.



Certes, la Région Vatovavy Fitovinany a beaucoup de potentialités, mais à part ces indices de sous- développement à faire disparaître, la région doit résoudre aussi certains problèmes, par exemple, le recouvrement des impôts qui doivent être au profit du budget régional, en termes de dépenses rationnelles et efficaces. En outre, l'amélioration de l'accès de la population aux services publics semble aussi plus importante et prioritaire dans la Région.

Le développement régional s'est inspiré de PN2D qui se divise en trois axes à savoir :

La consolidation de la décentralisation, des STD en appui aux CTD, et enfin la participation de la société civile, et partant de la population en général, et enfin le développement du partenariat public-privé.

A travers les différentes activités, les acteurs partenaires ont, non seulement acquis des compétences techniques, mais surtout une meilleure connaissance des problématiques de la décentralisation. La réussite de la décentralisation dépend incontestablement de la capacité à cerner, gérer et maîtriser les enjeux et problématiques de cette réforme.

Par ailleurs, il est du devoir des économistes de résoudre, en partie ou en totalité, les problèmes économiques et surtout institutionnels qui se posent en matière de décentralisation et comment celle-ci pourrait-elle être un atout ou un handicap pour l'économie ?

Ce qui est évident c'est qu'il existe des fondements économiques à la nécessité de la décentralisation, c'est l'appropriation locale du processus de développement.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGE GÉNÉRAUX



- 📖 AUBY ET DUCOS ADER : Institution administrative, Edition Dalloz, 1971
- 📖 EISENMANN : Les structures de l'administration, in traité des sciences de l'administration, Edition Mouton 1996
- 📖 GREFFE Xavier : La décentralisation, Edition La découverte, Paris 2005
- 📖 MENER J. : La décentralisation, aménagement ou rupture, Edition Dalloz, 1978,
- 📖 SEN Amartya : Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté, Edition Odile Jacob, 2003
- 📖 STIGLITZ Joseph E : La grande désillusion, Edition Fayard, 2002
- 📖 TAUPIER M. : La décentralisation travaux juridiques et économiques, Edition Hatier, 1967

### DOCUMENTS, ARTICLES ET PÉRIODIQUES


- 📖 BANQUE MONDIALE : Rapport sur le développement dans le monde, 1991
- 📖 BANQUE MONDIALE : La décentralisation à Madagascar, 2004
- 📖 Décret n°2004-859, fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des régions en application des dispositions transitoires de la loi n° 2004-001 du 17 Juin 2004 relative aux Régions, 17 Septembre 2004
- 📖 La gazette de la grande île du Mercredi 5 Mai 2010 : Corruption – Doléances contre les collectivités décentralisées (rapports du Bianco)
- 📖 Loi n°93 – 005, portant l'orientation générale de la politique de la décentralisation, 26 Janvier 1994
- 📖 Loi n° 94-007, relative aux pouvoirs, compétences et ressources des CTD, 26 Avril 1995
- 📖 Loi n° 94 – 008, fixant les règles relatives à l'organisation du fonctionnement et des attributions des CTD, 26 Avril 1995
- 📖 Loi n°2004 – 001 : relative aux Régions, exposé des motifs
- 📖 LP2D, Décembre 2005
- 📖 Monographie de la région 2008

### COURS THÉORIQUES

- 📖 Economie du développement, ROLAND Modongy, 3<sup>ème</sup> année Economie, 2008
- 📖 Economie financière, VAVISOA Angelina, 4<sup>ème</sup> Année Economie, 2009

-  Fiscalité, RANDRIATSIMIOVA Zo, 4ème année Economie, 2009
-  Théorie économique, RICHARD Blanche Nirina, 3<sup>ème</sup> année Economie, 2008

### **MÉMOIRE DE MAÎTRISE**

-  Régionalisation et développement économique de TOKY Herman Antoine, 2008

# ANNEXES

## ANNEXES I

112 Loi n° 93-005 du 26 janvier 1994

**Loi n° 93-005 du 26 janvier 1994**  
**portant orientation générale de la politique de décentralisation**  
(J.O. n° 2241 du 02.05.94, p. 1057)

**CHAPITRE PREMIER**  
**Des principes généraux de la décentralisation**

**Article premier** - La présente loi définit l'orientation générale de la mise en oeuvre de la politique de décentralisation qui s'inscrit dans le cadre de la politique générale de l'Etat en matière de développement économique et social.

**Art. 2.** - Dans le cadre des objectifs fixés par la Constitution, la politique de décentralisation constitue un plan d'actions délibérées et coordonnées en vue du développement équilibré et harmonieux du territoire de la République.

A ce titre, elle vise à donner à l'espace géographique national une organisation rationnelle du territoire pour servir de cadre institutionnel de participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et de pôles de croissance économique.

**Art. 3.** - Par la mise en oeuvre de la politique de décentralisation, l'Etat assure la promotion du développement national, régional et local par la recherche d'une plus grande intégration et d'une mobilisation de la population dans les actions de développement et par la responsabilité de celle-ci dans la définition et la réalisation de toute action à entreprendre.

A cet effet, l'Etat s'engage à mettre en place 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 d'efficacité et des exigences du développement continu, participatif, équilibré et harmonieux.

**Art. 4.** -

I. Les Collectivités territoriales décentralisées sont :

- Les Régions ;
- Les Départements ;
- Les Communes.

La création et la délimitation des Collectivités territoriales sont décidées par la loi.

II. Elles sont dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et garantissent, en tant que cadre institutionnel de participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques, l'expression de leur diversité et de leur spécificité. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel direct dans les conditions fixées par les lois et les règlements.

**CHAPITRE II**  
**Des critères de délimitation des Collectivités territoriales décentralisées**

**Art. 5** - En application des dispositions de l'article 126 de la Constitution, la délimitation des Collectivités territoriales doit répondre à des critères d'homogénéité géographique, économique, sociale et culturelle.

A cet effet, la présente loi en détermine les principes de base en vue de stimuler et de mobiliser l'ensemble de la population pour le développement harmonieux de Collectivités territoriales.

**Art. 6** - Les modalités de mise en oeuvre des critères de délimitation visés à l'article 5 ci-dessus doivent notamment tenir compte :

1° De la solidarité sociologique de chaque Collectivité territoriale ayant une assise géographique qui implique la prise en considération des facteurs socioculturels, éléments déterminants pour susciter la participation de la population au développement régional ;

2° Des facteurs physiques où l'étendue et la configuration géographique de chaque Collectivité territoriale doivent être prises en considération avec les possibilités de communication ainsi que la concentration et les mouvements de la population. Ces considérations doivent s'inscrire dans le cadre de l'optimum dimensionnel



afin de permettre la régionalisation du plan de développement et assurer une couverture administrative efficace;

3° .De la vocation socio-économique et des potentialités de chaque Collectivité territoriale afin de mieux exploiter la spécificité régionale, promouvoir la coopération inter- collectivité par la coordination de l'action économique régionale et assure la viabilité financière des Collectivité territoriales.

### CHAPITRE III

#### Des principes fondamentaux sur les modalités de répartition des compétences et des ressources

**Art. 7** - La Collectivité territoriale décentralisée règle par ses délibérations les affaires dévolues par la loi à sa compétence.

Elle assure, avec le concours de l'Etat, la sécurité publique, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi que la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie.

**Art. 8** - La répartition des compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriales s'effectue en considération des intérêts nationaux, régionaux et locaux. A cet effet, les transferts de compétences sont définis en fonction de la vocation principale de chaque niveau de Collectivité.

**Art. 9** - En aucun cas, la répartition des compétences ne doit porter atteinte à la prééminence de l'Etat dans ses missions fondamentales, notamment : création et émission de la monnaie, défense nationale, relations diplomatiques avec l'extérieur, justice, maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

En application des dispositions de l'article 64 de la Constitution, l'Etat définit et met en œuvre la politique économique et sociale de la Nation. A cet effet, il crée les conditions nécessaires et favorables à la réalisation d'un développement continu et participatif. 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, le développement des infrastructures de base.

L'Etat dispose seul du pouvoir de réglementation générale. Il fixe par les lois et leurs décrets d'application les conditions d'exercice par les collectivités territoriales de leurs compétences.

**Art. 10** - Les transferts de compétences ne peuvent en aucun cas permettre à une Collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une collectivité, ni de créer une hiérarchie entre elles.

**Art. 11** - Tout transfert de compétences entre l'Etat et les Collectivités territoriale doit porter sur l'ensemble des attributions relatives à une compétence donnée et être effectué au profit d'une seule catégorie de collectivités qui en aura ainsi la pleine responsabilité.

A cet effet, chaque transfert s'effectue au bénéfice de la Collectivité la plus apte à exercer la compétence concernée au regard des besoins de la population.

**Art. 12** - Dans tous les cas, les transferts de compétences sont accompagnés du transfert concomitant par l'Etat aux Collectivités territoriales, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions fixées par la loi.

Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable du transfert desdites compétences sous le contrôle d'une commission d'élus territoriaux créée par la loi.

Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les Collectivités territoriales sera compensé par un transfert de ressources que l'Etat consacre normalement à l'exercice des compétences concernées. A cet effet, ces ressources attribuées sont équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat, à la date du transfert, au titre des compétences transférées et assurent la compensation intégrale des charges y afférentes.

**Art. 13** - La loi détermine la répartition des ressources en fonction des compétences attribuées aux Collectivités territoriales et prévoit, au profit de ces dernières, un transfert d'impôts, droits et taxes perçus par l'Etat. Ce transfert sera effectué par les lois de finances au fur et à mesure des transferts de compétences.

**Art. 14** - La répartition des ressources visée aux articles 12 et 13 ci-dessus ne doit en aucun cas avoir une incidence négative sur les finances de l'Etat. Sa mission économique de redistribution du revenu et de péréquation des moyens lui impose la maîtrise totale du système fiscal et financier.



## ANNEXES II

121 Loi n° 94-007 du 26 avril 1995

**Loi n° 94-007 du 26 avril 1995  
relative aux pouvoirs, compétences et ressources  
des Collectivités territoriales décentralisées**  
(J.O. n° 2304 du 05.06.95, p. 1241)

### **TITRE I DISPOSITIONS GENERALES**

**Article premier** - La répartition ainsi que les transferts de compétences ne portent pas atteinte à la prééminence de l'Etat notamment en matière de souveraineté : ils lui permettent de mieux se consacrer à ses missions fondamentales.

**Art. 2** - Les Collectivités territoriales assurent avec le concours de l'Etat la sécurité publique, l'administration et l'aménagement du territoire, le développement économique, social, sanitaire, culturel, scientifique et technologique ainsi que la protection de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie.

**Art. 3** - Les Collectivités territoriales décentralisées sont souveraines dans le domaine des compétences à elles dévolues par la Constitution sauf violation flagrante de la légalité constitutionnelle, les Collectivités territoriales sont autonomes les unes par rapport aux autres et tout caractère hiérarchique entre elles reste exclu. Toutefois les relations contractuelles peuvent être conclues entre différentes Collectivités territoriales décentralisées de même ou de niveau différent.

**Art. 4** - Les transferts de compétences entraînent la mise à la disposition au profit des collectivités locales, des moyens nécessaires à leur exercice.

**Art. 5** - Le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition gratuite, au profit de la collectivité attributaire de cette compétence, des biens meubles et immeubles nécessaires à son exercice.

**Art. 6** - Il ne saurait y avoir de transfert de compétences sans transfert des ressources correspondantes au profit des collectivités locales.

**Art. 6 bis** - L'Etat s'engage à définir dans le cadre des textes d'orientation spécifique à chaque département et service ministériel les types de projets et actions initiales à chaque niveau des Collectivités territoriales décentralisées avec ou sans le concours de l'Etat.

Au cas où le concours de l'Etat n'est pas exigé, les normes techniques ou administratives sectorielles définies au niveau national doivent être respectées. Dans le cas où le concours de l'Etat est sollicité, tous les ministères se chargeront de la mise en œuvre de la disposition évoquée dans le texte d'orientation prévu à l'alinéa premier du présent article, notamment dans le domaine de l'enseignement, de la santé, de l'agriculture et du développement rural, de la jeunesse et du sport, de l'aménagement du territoire et des travaux publics, de l'économie et du plan.

**Art. 7** - Dès la publication de la présente loi, les transferts interviendront et se poursuivront de façon automatique à chaque étape de la mise en place des Collectivités territoriales décentralisées.

### **TITRE II DES POUVOIRS ET COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES DECENTRALISEES**

#### **CHAPITRE I De la Région**

**Art. 8** - Les compétences de la Région tiennent essentiellement des principes de cohérence et d'intégration, en matière de développement économique et social.

**Art. 9** - Les domaines de compétence de la Région ont trait :  
- à l'identification des axes prioritaires de la Région ;  
- à l'établissement de schéma régional d'aménagement du territoire (eau et assainissement, route et électrification) ;  
- à l'établissement d'un programme - cadre et/ou "plan régional" de développement ;



121 Loi n° 94-007 du 26 avril 1995

- au cadrage et à la programmation des actions de développement d'envergure régionales notamment en matière de :

- aménagement hydro - agricole ;
  - pêche ;
  - promotion industrielle, artisanale et commerciale ;
  - promotion du secteur des services ;
  - élevage ;
- à la gestion des routes, des pistes de desserte, de ponts et bacs autre que d'intérêt national ;
- à la mise en place et à la gestion des infrastructures sanitaires de type hôpital principal d'infrastructures éducatives d'enseignement sanitaire de type lycée ;
- à la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles ;
- à la gestion de son patrimoine propre ;
- à la gestion du personnel relevant de son ressort, recruté directement par la Collectivité territoriale décentralisée, transféré ou mis à sa disposition par l'Etat.

**Art. 10** - Les modalités de mise en œuvre des compétences évoquées à l'article précédent feront l'objet de textes réglementaires.

**CHAPITRE II**  
**Du Département**

**Art. 11** - En matière de développement économique et social, les compétences du Département tiennent essentiellement des principes de répartition et d'appartenance.

**Art. 12** - Les domaines de compétences du Département ont trait notamment :

- à l'identification des principaux problèmes et contraintes qui caractérisent le Département ;
- à l'identification et à la mise en œuvre de projets sectoriels relevant de son ressort ;
- à la réalisation et à la gestion d'équipements socio- culturels de type CEG, hôpital secondaire ;
- à la construction et équipement de centres pédagogiques ;
- à l'identification et à la gestion des programmes sanitaires spécifiques ;
- à la gestion de son patrimoine propre ;
- à l'identification et à la gestion des projets d'aménagement du territoire ;
- à la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles ;
- à la gestion du personnel relevant de son ressort, recruté directement par la Collectivité territoriale décentralisée, transféré ou mis à sa disposition par l'Etat.

**Art. 13** - Les conditions de mise en œuvre des compétences évoquées à l'article précédent feront l'objet de textes réglementaires.

**CHAPITRE III**  
**De la commune**

**Art. 14** - En matière de développement économique et social, les compétences de la commune tiennent essentiellement des principes de proximité et d'appartenance.

**Art. 15** - Les domaines de compétence de la commune ont trait notamment à :

- l'identification des principaux besoins et problèmes sociaux rencontrés au niveau de la Commune ;
- la mise en œuvre d'opérations qui sont liées à ces besoins et problèmes ;
- la définition et la réalisation des programmes d'habitat et des équipements publics à caractère urbain ;
- toutes opérations ayant trait à l'état civil, à la conscription militaire, au recensement de la population ;
- la réalisation d'actions d'aide sociales ;
- les opérations de voirie, d'assainissement, d'hygiène, et d'enlèvement des ordures ménagères ;
- la réalisation et la gestion des places et marchés publics et des aires de stationnement de véhicules, et de tout autre équipement générateur de revenu comme les abattoirs, les espaces verts ;
- la prévention et la lutte contre les feux de brousse ;
- la gestion de son patrimoine propre ;
- la construction et la gestion des équipements et infrastructures socio - sportifs ;
- la mise en œuvre, à son échelon, d'actions et mesures appropriées contre les calamités naturelles ;
- la gestion du personnel relevant de son ressort, recruté directement par la Collectivité territoriale décentralisée, transféré ou mis à sa disposition par l'Etat.



## ANNEXES III

Extrait de la Loi n° 94-008 du 26 avril 1995  
fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et  
aux attributions des collectivités territoriales décentralisées  
(J.O. n° 2304 du 05.06.95, p. 1247, Edition spéciale)

### Section 4 Des attributions des Conseils

**Art. 35** - Dans chaque niveau de collectivités territoriales décentralisées, le conseil règle par ses délibérations les affaires dévolues par la loi à sa compétence, conformément au principe de libre administration défini à l'article 127 de la Constitution.

Il délibère sur le budget et le compte administratif qui lui sont annuellement présentés par le Président du Bureau exécutif.

**Art. 36** - Le Conseil délibère notamment sur les objets suivants :

- 1° la création de services, d'organismes et d'établissements régionaux ou locaux ;
- 2° l'acquisition, l'aliénation et le nantissement des biens de la collectivité, la constitution et la suppression de droits immobiliers, l'assurance des mobiliers et immobiliers régionaux ou locaux, les conditions de baux à ferme ou à loyer, ainsi que le partage des biens que la collectivité possède par indivis avec d'autres propriétaires ;
- 3° les emprunts ;
- 4° les projets de construction ou de reconstruction ainsi que de grosses réparations et de démolitions ;
- 5° l'ouverture et la modification des voies et routes relevant de ses responsabilités au regard des lois et règlements en vigueur, ainsi que leurs plans d'alignement ;
- 6° l'acceptation des dons et legs ;
- 7° la radiation d'inscriptions hypothécaires prises au profit de la collectivité et le désistement des formalités de la purge des hypothèques ;
- 8° les engagements en garanties ;
- 9° la détermination, le cas échéant, des modalités de la participation de sa collectivité aux travaux entrepris en commun avec d'autres collectivités territoriales ;
- 10° la concession ou l'affermage des services publics à caractère industriel ou commercial créé par la collectivité elle-même ;
- 11° l'organisation de la participation de sa collectivité à la défense et à la sécurité territoriale ;
- 12° la décision sur les actions à intenter en justice ou à soutenir au nom de sa collectivité ;
- 13° l'élaboration de dina ayant force exécutoire ;
- 14° la fixation des taux des règles de perception des produits de ses revenus, de ses activités économiques et sociales, des services rendus et des dividendes ;
- 15° la fixation du taux des prélèvements et taxes spécifiques divers ;
- 16° la détermination et la coordination des activités entreprises en commun avec d'autres collectivités territoriales décentralisées.

Le Conseil délibère en outre sur les questions que les lois et règlements spéciaux renvoient à son examen.

**Art. 37** - Par application des dispositions de l'alinéa in fine de l'article 35 ci-dessus, le conseil vérifie les comptes du dernier exercice, et s'il en décide ainsi, en présence du trésorier.

Il constate si les mandats de dépenses ordonnancées par le Président du Bureau exécutif sont réguliers et si les titres de recettes sont complets.

Le Président du Bureau exécutif peut assister à la délibération du Conseil, mais est tenu de se retirer avant le vote.

Le trésorier n'assiste pas au vote.

**Art. 38** - Le Conseil a le droit de s'assurer de l'exécution de ses délibérations.

Il peut, à cet effet, exiger que le Président du Bureau exécutif lui soumette les pièces et les comptes.

**Art. 39** - Le Conseil donne son avis toutes les fois que les lois et règlements le requièrent ou qu'il est sollicité par d'autres collectivités ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat territorialement compétent.



Il réclame, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la collectivité dans l'établissement des impôts de répartition.

Il émet des vœux sur tous les objets d'intérêt régional ou local.

**Art. 40** - Le Conseil peut adresser au représentant de l'Etat territorialement compétent des vœux sur les questions intéressant sa collectivité, ainsi que des réclamations sur l'administration de celle-ci.

#### *Section 5* *Des délibérations*

**Art. 41** - Les délibérations du Conseil sont prises dans les conditions définies aux articles 11, 12 et 14 ci-dessus. Toutefois, elles ne peuvent pas être contraires aux dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires.

Elles sont inscrites par ordre chronologique sur un registre coté et paraphé par le représentant de l'Etat territorialement compétent.

Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, avec la mention, le cas échéant, des motifs qui les ont empêchés.

**Art. 42** - Les "Dinan'asa" sont élaborés et adoptés dans les mêmes conditions que les délibérations.

Sauf dispositions spéciales ou contraires stipulées dans les traités ou accords internationaux passés par la République de Madagascar, les "Dinan'asa" sont exécutés par tous les habitants de la collectivité territoriale où ils sont applicables.

**Art. 43** - L'expédition de toute délibération signée par le Président du Conseil et le rapporteur doit être adressée au Représentant de l'Etat territorialement compétent ainsi qu'aux parlementaires.

Il en est délivré récépissé.

**Art. 44** - Les délibérations doivent recevoir une publicité suffisante par affichage dans les placards administratifs de la Collectivité territoriale ou par d'autres moyens qui lui sont propres.

**Art. 45** - Les décisions du Conseil ainsi que les "Dinan'asa" visés à l'article 42 ci-dessus sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou à la notification aux intéressés, sous réserve toutefois des dispositions des articles 46 et 47 ci-dessous.

**Art. 46** - Si un citoyen croit être personnellement lésé par un acte du conseil, il peut en demander l'annulation à la juridiction compétente.

**Art. 47** - Sont nulles les délibérations auxquelles ont pris part des conseillers concernés dans l'affaire qui en a fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire. Cette nullité est constatée par le Conseil ou le représentant de l'Etat.

Les recours contre cette décision visée à l'alinéa précédent sont jugés par voie de la procédure administrative contentieuse.

Elles sont présentées au tribunal administratif et financier dans les dix jours de la date à laquelle la décision attaquée a été publiée ou notifiée.

**Art. 48** - Les délais visés aux articles 33 et 47 ci-dessus sont des délais de rigueur.

**Art. 49** - Il est interdit à tout Conseil soit de publier des proclamations et adresses, soit d'émettre des vœux politiques, soit, hors les cas prévus par la loi, de se mettre en communication avec une ou plusieurs Assemblées.

La nullité des actes et délibérations pris en violation de ce présent article est prononcée par la juridiction compétente saisie à cet effet par le représentant de l'Etat.



## ANNEXES IV

REPOBLIKAN'NY MADAGASIKARA  
*Tamindrazana – Fahafahana – Fandrosoana*

### PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE

**LOI n°2004-001**  
**Relative aux Régions**

#### EXPOSE DES MOTIFS

Dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation, la mise en place des structures prévues par la Constitution, en son article 126 alinéa 4, s'avère nécessaire d'une part.

D'autre part, compte tenu de ce que les Communes, point d'ancrage du développement demeurent les seules structures décentralisées opérationnelles, il est opportun de mettre en place un échelon de décentralisation appelé à jouer un rôle de pôle de croissance et de développement intégré.

A cet effet, les Régions, dont la mise en place, l'organisation ainsi que les compétences et ressources ont été prévues par les lois de décentralisation de 1993-1995, répondent à une vision d'échelle pour le processus de développement rapide et durable.

Les principales modifications apportées par la présente loi se résument ainsi qu'il suit :

La Région a comme vocation d'assurer le développement économique et social dans son ressort territorial, de coordonner et d'intégrer les actions de développement initiées à la base.

La considération de la vocation économique, des critères d'homogénéité géographique historique et sociologique ainsi que la capitalisation des acquis en matière d'action de développement régional, en égard aux cadres régionaux d'intervention utilisés par le Groupe de Travail pour le Développement Rural (GTDR), amène à proposer la mise en place des Régions à Madagascar.

Pour l'efficacité et l'opérationnalité des Régions, elles seront organisées en tant que Collectivités Territoriales Décentralisées et circonscriptions administratives.


Par ailleurs, les moyens humains, matériels et les ressources des ex-Fivondronampokotany des Préfectures et des Sous-préfectures correspondant à leurs limites territoriales feront l'objet de transferts au profit des Régions.

Jusqu'à la mise en place effective des organes prévus par la présente loi, des structures opérationnelles plutôt déconcentrées sont prévues pour assurer la transition vers la mise en place des Régions en tant que Collectivités Territoriales Décentralisées.

Tel est, l'objet de la présente loi.

## **CHAPITRE II**

### **DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES**

 **Article 15.-** Jusqu'à la mise en place des structures prévues par la présente loi :

- les attributions du Conseil Régional, organe délibérant de la Région, sont exercées par le Comité Régional, composé de parlementaires issus de la région, des représentants des Maires, de représentants des opérateurs économiques ainsi que de représentant des sociétés civiles de la Région concernée ;
- Le Comité Régional est présidé par un président élu par et parmi les membres dudit Comité ;
- le Chef de région en tant que représentant de la Collectivité Territoriale Décentralisée est responsable devant le Conseil régional dans l'exercice de ses fonctions, il assiste de plein droit aux réunions du Comité régional ;
- l'Exécutif régional est composé du Chef de Région et de 3 membres nommés tous par Décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres sur proposition conjointe du Ministre chargé de l'Intérieur et du Ministre chargé de la Décentralisation ;
- le Chef de Région dirige l'exécutif régional.

**Article 16.**

- Sont et demeurent abrogées toutes dispositions antérieures contraires à la présente loi, notamment les dispositions concernant les Régions contenues dans :
- l'article 4 de la Loi n° 93-005 du 28 janvier 1994 portant orientation générale de la politique de décentralisation ;
- les articles 10 et 13 de la Loi n° 94-001 du 26 avril 1995 fixant le nombre, la délimitation, la dénomination et les chefs-lieux des Collectivités Territoriales Décentralisées avec amendements.

**Article 17.-** Jusqu'à la mise en place effective des structures prévues par la présente loi, les structures existantes au moment de la promulgation de la présente continuent de fonctionner selon la législation et la réglementation en vigueur.

**Article 18.-** Des dispositions réglementaires compléteront, en tant que de besoin, les dispositions de la présente loi.

**Article 19.-** La présente loi sera publiée au Journal Officiel de la République .

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.



## ANNEXES V

REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA  
*Tanindrazana - Fahafahana - Fandrosoana*  
-----

MINISTERE DE L'INTERIEUR  
ET DE LA REFORME ADMINISTRATIVE  
-----

SECRETARIAT D'ETAT  
CHARGE DE LA DECENTRALISATION  
DU DEVELOPPEMENT REGIONAL  
ET DES COMMUNES  
-----

**DECRET N° 2004-859 DU 17 SEPTEMBRE 2004**  
**fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement**  
**et aux attributions des Régions en application des dispositions transitoires**  
**de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions**

**LE PREMIER MINISTRE, CHEF DU GOUVERNEMENT,**

Vu la Constitution;  
Vu la loi n° 93-005 du 26 janvier 1994 modifiée et complétée par la loi n° 94-039 du 03 janvier 1995 portant orientation générale de la politique de décentralisation ;  
Vu la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 fixant les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des Collectivités territoriales décentralisées ;  
Vu la loi n° 2000-017 du 29 août 2000 relative aux Délégués Généraux du Gouvernement auprès des Provinces Autonomes ;  
Vu la loi n° 2001-025 du 31 juillet 2003 relative au Tribunal Administratif et Financier ;  
Vu la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions ;  
Vu le décret n° 2003-007 du 12 janvier 2003 portant nomination du Premier Ministre, Chef du Gouvernement ;  
Vu le décret n° 2003-008 du 16 janvier 2003, modifié par les décrets n° 2004-001 du 25 janvier 2004 et n° 2004-680 du 05 juillet 2004 portant remaniement de la composition des membres du Gouvernement ;  
Sur proposition du Ministre de l'Intérieur et de la Réforme Administrative, et du Secrétaire d'Etat chargé de la Décentralisation, du Développement Régional et des Communes ;  
En Conseil de Gouvernement,

**DECRETE:**

**Article premier** - Conformément aux dispositions de l'article 4 de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 instituant la Région en Collectivité territoriale décentralisée et en Circonscription administrative, celle-ci :

- en tant que Collectivité territoriale décentralisée, est composée de Communes ;
- en tant que Circonscription administrative, comprend des Districts dont les limites territoriales coïncident avec celles des anciennes sous-préfectures.

### **SECTION I** **DE L'EXECUTIF REGIONAL**

**Art. 2** - En application des dispositions de l'article 15 de la loi n° 2004-001 du 17 juin susvisée, l'Exécutif Régional est composé du Chef de Région, d'un Secrétaire Général, d'un Directeur du Développement Régional et d'un Directeur de l'Administration Générale et Territoriale. Ils sont tous



nommés par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres sur proposition conjointe du Ministre chargé de l'Intérieur et du Ministre chargé de la Décentralisation.

Les membres de l'exécutif régional doivent résider au Chef-lieu de Région.

**Art. 3** - Le Chef de Région est à la fois le premier responsable de l'Exécutif Régional et le Représentant de l'Etat dans sa circonscription.

**Art. 4** - En tant que premier responsable de l'Exécutif Régional, le Chef de Région est notamment chargé :

1° de préparer l'ordre du jour du Comité Régional, lequel est arrêté de concert avec le Président du Comité Régional ;

2° de préparer et de mettre en oeuvre, avec le concours des services déconcentrés de l'Etat concernés, les activités de développement initiées par la Région ;

3° de préparer les budgets et comptes administratifs de la Région ;

4° de représenter la Région dans tous les actes de la vie civile et administrative, et d'ester en justice ;

5° d'assurer l'exécution des délibérations du Comité Régional ;

6° de la gestion du personnel recruté et payé par le budget de la Région.

**Art. 5** - Le Chef de Région peut, en outre, par délégation du Comité Régional, être chargé notamment :

1° de procéder, dans les limites fixées par le Comité Régional, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et de passer à cet effet les actes nécessaires ;

2° de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services dans le respect de la réglementation en vigueur, et à raison de leur montant et, lorsque les crédits sont prévus au budget ;

3° d'accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;

4° de prendre toute décision concernant l'acquisition, la construction, l'aliénation d'immeuble dont la valeur ne dépasse pas un montant qui sera fixé par le Comité Régional ;

5° de fixer les rémunérations et de régler les frais et honoraires des avocats, notaires, huissiers de justice et experts.

**Art. 6** - Conformément aux dispositions de l'article 62 de l'ordonnance n°60-107 du 27 septembre 1960 portant réforme de l'organisation judiciaire, en dehors du siège du tribunal de première instance, le Chef de Région a qualité d'officier du ministère public dans le ressort de sa circonscription.

**Art. 7** - Le Chef de Région est l'ordonnateur gestionnaire du budget de la Région et de tous les crédits mis à sa disposition.

**Art. 8** - En tant que Représentant de l'Etat dans sa circonscription, le Chef de Région représente également le Chef du Gouvernement et chacun des membres du Gouvernement, conformément aux dispositions de l'article 6 de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 relative aux Régions.

A ce titre :

1° il a la charge des intérêts nationaux, du respect des lois et de l'ordre public, de la défense et de la protection civiles ;

2° il assure l'application des directives gouvernementales ;

3° il assure l'administration générale et territoriale de la Région. A cet effet, il est le chef de l'Administration et dispose des services déconcentrés de l'Etat implantés dans la Région ;

4° il exerce le contrôle de légalité des actes des autorités communales dans les conditions prévues aux articles 118 et suivants de la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 susvisée ;

5° il dispose de toutes les forces de police stationnées dans sa circonscription ;

6° il requiert, dans les formes réglementaires, les unités de la gendarmerie et de l'armée stationnées dans sa circonscription ;

7° il rend compte de ses activités au Gouvernement.



**Art. 9** - Le Chef de Région doit être informé par les autorités qui les ont prescrites, des tournées et des missions effectuées dans sa circonscription par les fonctionnaires et agents.

Il est destinataire des correspondances adressées par les Ministres aux responsables des services déconcentrés de l'Etat et des comptes rendus d'activités desdits services adressés aux Ministres intéressés.

**Art. 10** - Le Chef de Région fait vérifier les caisses de tous les services publics dans sa circonscription, sous réserve des seules exceptions prévues par les lois et règlements.

**Art. 11** - Le Chef de Région prend des actes relatifs à la gestion du personnel des services déconcentrés de l'Etat implantés au niveau régional. A cet effet :

- il note tous les agents ;
- il accorde les autorisations d'absence, les permissions et fractions de congé allant jusqu'à trente jours, à l'exception des permissions et congés à l'extérieur de Madagascar ;
- il a pouvoir d'affectation à l'intérieur de sa Région de tout le personnel mis à sa disposition.

**Art. 12** - Le Chef de Région est consulté sur tout projet ou programme national de développement concernant sa Région. Il est tenu d'en faciliter l'exécution.

**Art. 13** - Le Chef de Région tient le chef de l'exécutif provincial informé de la mise en œuvre de toute action prévue par le programme-cadre et/ou plan régional de développement.

Il peut faire appel au concours et à l'appui de la Province autonome pour la réalisation de ses projets de développement régional.

**Art. 14** - Le Chef de Région établit un contact étroit et permanent avec la population.

Il est tenu de lui rendre compte périodiquement de ses activités par voie de presse, kabary ou par tout autre moyen approprié.

**Art. 15** - Conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi d'orientation n° 93-005 du 26 janvier 1994 susvisée, il n'y a aucun lien de tutelle ni de hiérarchie entre la Région et la Commune.

**Art. 16** - Le Chef de Région harmonise et coordonne le développement des Communes de son ressort.

Il apporte son appui à l'élaboration des plans de développement communal et à la mise en œuvre des projets prévus par lesdits plans.

**Art. 17** - Le Chef de Région peut déléguer à ses collaborateurs l'exercice de certaines de ses fonctions.

## SECTION II DU COMITE REGIONAL

**Art. 18** - Jusqu'à la mise en place effective des structures de la Région et conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi n° 2004-001 du 17 juin 2004 susvisée, les attributions du Conseil Régional, organe délibérant de la Région, sont exercées par un Comité Régional.

**Art. 19** - Le Comité Régional est constitué, en nombre égal, de représentants des élus et de représentants des acteurs du développement socio-économique de la Région, ci-dessous énumérés:

- 1° tous les Parlementaires issus de la Région, membres de droit ;
- 2° des représentants des Maires correspondant au nombre des Parlementaires et respectant une représentation par district ;
- 3° des représentants des opérateurs économiques et des organisations de la Société Civile exerçant dans la Région, en nombre égal à l'ensemble des membres prévus aux paragraphes 1 et 2 du présent article.



**Art. 20** - Outre les parlementaires, les membres du Comité Régional sont élus par et parmi les entités concernées constituées en collège par District à savoir :

- le collège des Maires ;
- le collège des opérateurs économiques et de la Société Civile.

Ces derniers doivent être résidents dans la Région.

Le Chef de Région convoque les électeurs habilités à désigner les membres du Comité Régional et fixe par décision les modalités de ladite élection.

Un arrêté du Chef de Région constate la désignation des membres du Comité Régional.

**Art. 21** - Le Comité Régional élit en son sein les membres de son bureau constitué par un Président, un Vice-Président et deux Rapporteurs au cours de sa première réunion.

Un parlementaire ne peut être membre du bureau.

**Art. 22** - Le règlement intérieur, établi par le Comité Régional, fixe les modalités de fonctionnement de celui-ci.

**Art. 23** - Le Comité Régional a son siège à l'Hôtel de la Région installé au Chef-lieu de Région.



**Art. 24** - Le Comité Régional se réunit en session ordinaire deux fois par an :

1° la première au cours de la première quinzaine du mois de mars réservée principalement à l'approbation du bilan de l'année écoulée et à l'établissement des programmes d'action et,

2° la seconde au cours de la deuxième quinzaine du mois d'août, consacrée à l'examen et à l'adoption du budget primitif de l'année suivante.

La durée de chaque session du Comité Régional ne peut excéder dix jours. Toutefois, la session pendant laquelle le budget primitif est discuté peut durer jusqu'à quinze jours.

La première réunion du Comité Régional se tient de plein droit, sur convocation du Chef de Région, durant la quinzaine qui suit la constitution dudit comité.

**Art. 25** - Chaque fois que les affaires de la Région l'exigent, le Comité Régional se réunit en session extraordinaire.

A cet effet, le Président du Comité Régional est tenu de le convoquer quand une demande lui en est faite sur un ordre du jour bien déterminé par :

- le Chef de Région ;
- ou le tiers des membres du Comité Régional.

Le Comité Régional ne peut débattre et délibérer que sur les points de l'ordre du jour ainsi fixé.

Dans tous les cas, la durée de la session extraordinaire ne peut excéder trois jours.

**Art. 26** - Les sessions du Comité régional et celles du Parlement ne peuvent se tenir simultanément.

**Art. 27** - Le projet d'ordre du jour des sessions est arrêté conjointement par le Président du Comité Régional et le Chef de Région.

**Art. 28** - Toute convocation du Comité Régional est faite par son Président.

Le projet d'ordre du jour de la session est joint à la convocation.

**Art. 29** - Le Comité Régional règle par ses délibérations les affaires dévolues par la loi à sa compétence.

Il délibère sur les recettes et dépenses prévues par les lois et règlements.

**Art. 30** - Le Comité Régional ne peut délibérer valablement que lorsque la majorité de ses membres assiste à la séance.

Lorsque la majorité n'est pas atteinte après une première convocation, la délibération prise après une seconde convocation, à trois jours au moins d'intervalle, est valable quel que soit le nombre des membres présents.



Le Chef de Région assiste de plein droit aux réunions du Comité Régional. Il participe, avec voix consultative, aux travaux et débats. Ses interventions sont consignées dans les procès-verbaux des séances.

**Art. 31** - Les délibérations du Comité Régional sont prises à la majorité des membres présents. En cas de partage de voix, sauf le cas de scrutin secret, la voix du Président est prépondérante.

**Art. 32** - Le droit de vote d'un membre de Comité Régional est personnel et ne peut être délégué.

**Art. 33** - Le vote a lieu normalement au scrutin public ; le nombre des votants, avec l'indication de leurs votes, est inséré au procès-verbal de séance.

Il est voté au scrutin secret toutes les fois que le quart des membres présents le réclame ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou représentation.

**Art. 34** - Les séances du Comité Régional sont publiques.

Toutefois, sur proposition du Président du Comité Régional ou à la demande du Chef de Région ou du quart au moins des membres présents du Comité, celui-ci peut décider de délibérer à huis clos.

**Art. 35** - Les délibérations du Comité Régional sont affichées sous huitaine et transmises simultanément, pour contrôle de légalité, au Représentant de l'Etat au niveau de la province autonome.

**Art. 36** - Le Comité peut former, en son sein, des commissions préparatoires pour étudier les questions qui intéressent la Région.

Chaque commission peut faire appel, en tant que de besoin, à des techniciens et/ou autres personnes ressources.

### **SECTION III DES RELATIONS ENTRE L'EXECUTIF REGIONAL ET LE COMITE REGIONAL**

**Art. 37** - Les moyens d'informations du Comité Régional à l'égard de l'Exécutif Régional concernant l'exécution de ses délibérations sont la question orale, la question écrite, l'interpellation et la Commission d'enquête et ce, dans les conditions prescrites par les articles 95 et suivants de la loi n° 94-008 du 26 avril 1995 susvisée.

**Art. 38** - Les modalités pratiques de mise en œuvre des moyens d'information du Comité Régional sont fixées par le règlement intérieur.

### **SECTION IV DISPOSITIONS FINALES**

**Art. 39** - Les moyens humains, matériels ainsi que les ressources des ex-Fivondronampokontany, des Préfectures et Sous-Préfectures compris dans les limites territoriales de la Région sont mis à la disposition du Chef de Région.

**Art. 40** - Les Préfets, les Sous-préfets et leurs Adjoints respectifs des anciens Fivondronampokontany, autres que ceux des chefs lieux de Région, ainsi que les Délégués d'arrondissement administratif continuent d'exercer leurs fonctions jusqu'à la mise en place de la nouvelle organisation de l'Administration territoriale.

**Art. 41** - En tant que de besoin, les modalités d'application du présent décret seront précisées par arrêté conjoint du Ministre de l'Intérieur et de la Reforme Administrative et du Secrétaire d'Etat

## LISTE DES ILLUSTRATIONS

### LISTE DES FIGURES

|   |    |
|---|----|
| Figure N°1 : Carte de localisation de la région Vatovavy Fitovinany.....    | 12 |
| Figure N°2 : zonage de la Région Vatovavy Fitovinany .....                  | 19 |
| Figure N°3 : Carreaux miniers et zones sensibles .....                      | 39 |
| Figure N°4 : Potentialité touristique de la Région Vatovavy Fitovinany..... | 42 |

### LISTE DES GRAPHIQUES

|   |    |
|---|----|
| Graphique 1 : Indice de confiance dans les institutions .....   | 50 |
| Graphique 2 : Perception de la corruption par institution ..... | 51 |
| Graphique 3 : Structure de PIB en 2004.....                     | 53 |

### LISTE DES SCHEMAS

|   |    |
|---|----|
| Schéma 1 : Organigramme de la région .....            | 13 |
| Schéma 2 : Centralisation et perte de bien-être ..... | 56 |
| Schéma 3 : Suivi évaluation du programme.....         | 77 |

### LISTE DES TABLEAUX

|  |    |
|--|----|
| Tableau N°I : Répartition de la superficie par District .....  | 13 |
| Tableau N°II : Découpage administratif et territorial .....  | 16 |
| Tableau N°III : Ressources forestières régionales .....  | 23 |
| Tableau N°IV: Taux d'endémicité des espèces animales et végétales dans le corridor<br>Ranomafana – Andringitra. .... | 24 |
| Tableau N°V : Répartition de la population par district.....   | 26 |
| Tableau N°VI : Situation de l'éducation dans la Région Vatovavy – Fitovinany.....                                    | 28 |
| Tableau N°VII : Infrastructures sanitaires et personnel médical<br>(Public et Privé).....                            | 30 |
| Tableau N°VIII : Etat récapitulatif de production annuelle et la productivité .....                                  | 34 |
| Tableau N°IX : L'effectif de cheptel et des volailles .....  | 35 |
| Tableau N°X : Les produits de la pêche .....   | 37 |
| Tableau N°XI : Les principaux produits miniers .....   | 38 |
| Tableau n°XII : Recette prévisionnelles pour une année fiscale.....  | 65 |
| Tableau n°XIII : Récapitulatif du processus de décentralisation.....   | 79 |

## TABLE DES MATIERES

|  |    |
|--|----|
| SOMMAIRE   |    |
| REMERCIEMENTS  |    |
| LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES                            |    |
| GLOSSAIRE  |    |
| MÉTHODOLOGIE   |    |
| INTRODUCTION .....   | 8  |
| Partie I : GÉNÉRALITÉS SUR LA RÉGION VATOVAVY FITOVINANY .....         | 10 |
| Chapitre I : PRÉSENTATION DE LA RÉGION VATOVAVY FITOVINANY .....       | 11 |
| Section I : Caractéristiques de la région .....                        | 11 |
| §1- Historiques .....  | 11 |
| A- Les ethnies.....  | 11 |
| B- Les migrations .....  | 11 |
| §2- Situation géographique et délimitation .....                       | 11 |
| Section II : Les services publics de la région .....                   | 13 |
| §1- Organisation et fonctionnement de la région.....                   | 13 |
| A- La région en tant que CTD : .....                                   | 14 |
| B- La région en tant que circonscription administrative .....          | 14 |
| C- Contrôle des actes de la région.....                                | 14 |
| D- Relation entre région et communes.....                              | 14 |
| E- Coopération inter-régionale.....                                    | 15 |
| F- Compétences de la région .....                                      | 15 |
| §2- Découpage administratif et territorial .....                       | 15 |
| §3- Les formations reçues par les autorités administratives.....       | 16 |
| §4 - Les Services Techniques Déconcentrés.....                         | 16 |
| Chapitre II : LES MILIEUX DANS LA RÉGION DE VATOVAVY FITO VINANY ..... | 18 |
| Section I : Milieu physique de la région.....                          | 18 |
| §1- Relief.....  | 18 |
| A- La falaise .....  | 18 |
| B- Les collines .....  | 18 |
| C- La zone littorale .....   | 18 |
| §2- Géologie .....   | 20 |
| §3- Climat.....  | 20 |
| §4- Hydrographie .....   | 21 |
| §5- Environnement et forêt.....  | 22 |
| A- Potentialités des forêts dans la Région .....                       | 24 |
| B- Le corridor .....   | 24 |
| C- Le reboisement .....  | 25 |

|  |    |
|--|----|
| Section II : Milieu humain et social.....                                      | 26 |
| §1- Situation démographique.....   | 26 |
| A – Répartition de la population par District .....                            | 26 |
| B – Taux d'accroissement démographique .....                                   | 26 |
| §2- Les services sociaux .....   | 27 |
| A – L'éducation .....  | 27 |
| 1 – Préscolaire et niveau I.....   | 27 |
| 2 – Niveau II.....   | 27 |
| 3 - Niveau III .....   | 28 |
| B – Santé .....  | 29 |
| 1 – Les formations sanitaires dans la Région .....                             | 29 |
| 2- Consultation des formations.....  | 30 |
| 3- Couverture sanitaire de la Région.....                                      | 30 |
| §3- Les valeurs culturelles .....  | 31 |
| A- Sport et loisirs.....   | 31 |
| B- La religion.....  | 31 |
| C- Coutumes.....   | 31 |
| D- Sécurité .....  | 31 |
| Chapitre III- DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE DE LA RÉGION.....                         | 33 |
| Section I : La situation des activités économiques.....                        | 33 |
| §1- Agriculture.....   | 33 |
| A- Mode de culture .....   | 34 |
| B- Principaux problèmes de l'agriculture.....                                  | 34 |
| C- Perspectives .....  | 35 |
| §2- Elevage.....   | 35 |
| §3- Pêche.....   | 36 |
| §4- Mines .....  | 38 |
| §5- Artisanat .....  | 40 |
| §6- Tourisme .....   | 40 |
| Section II : Les infrastructures de communication.....                         | 43 |
| §1- Les routes .....   | 43 |
| §2- Communication .....  | 44 |
| DEUXIEME PARTIE: LA DÉCENTRALISATION EN TANT QUE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DE |    |
| BASE.....  | 45 |
| Chapitre I : FONDEMENTS THÉORIQUES DE LA DÉCENTRALISATION .....                | 46 |
| Section I : Conception générale .....  | 46 |
| §1- Définition de la décentralisation.....                                     | 46 |
| A- Une autonomie mais non une indépendance.....                                | 46 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| B-  | Degré de décentralisation.....   | 47 |
| C-  | Dimension de la décentralisation .....                                   | 48 |
| §2- | Les théories de la décentralisation.....                                 | 48 |
| A-  | La théorie juridique de décentralisation .....                           | 48 |
| B-  | La théorie du choix public.....  | 49 |
| §3- | Valeurs de la décentralisation.....                                      | 49 |
| A-  | L'efficacité des services publics .....                                  | 49 |
| B-  | La bonne gouvernance .....   | 49 |
| C-  | Efficacité de l'Etat providence.....                                     | 51 |
| §4- | Origine de la décentralisation .....                                     | 52 |
| A-  | Vision générale .....  | 52 |
| B-  | Cas de Madagascar .....  | 52 |
| 1-  | Cause politique .....  | 52 |
| 2-  | Cause économique.....  | 52 |
|     | Section II : Modèle optimal de réussite de la décentralisation .....     | 53 |
| §1- | Les transferts des compétences.....                                      | 53 |
| §2- | Les transferts des moyens. ....  | 54 |
| §3- | La bonne compréhension de la décentralisation .....                      | 55 |
| §4- | Modèle de décentralisation optimale .....                                | 55 |
|     | Chapitre II : LA RÉGION VATOVAVY FITOVINANY FACE A LA DÉCENTRALISATION . | 57 |
|     | Section I : Le budget régional et les ressources de la région.....       | 57 |
| §1- | Le Budget régional.....  | 57 |
| A-  | son contenu .....  | 57 |
| 1-  | Le budget de fonctionnement .....  | 57 |
| 2-  | Le budget d'investissement.....  | 57 |
| B-  | Sa nomenclature.....   | 57 |
| 1-  | Les recettes de fonctionnement .....                                     | 57 |
| 2-  | Les dépenses de fonctionnement .....                                     | 58 |
| 3-  | Les recettes d'investissement.....                                       | 58 |
| 4-  | Les dépenses d'investissement.....                                       | 58 |
| §2- | Autres documents budgétaires.....  | 58 |
| A-  | Le budget primitif .....   | 58 |
| B-  | Le budget additionnel.....   | 59 |
| §3- | Préparation du budget.....   | 59 |
| §4- | Vote et contrôle du budget .....   | 59 |
| A-  | Contrôle budgétaire .....  | 59 |
| B-  | Pouvoir de l'exécutif et du conseil régional.....                        | 59 |
| §5- | Les ressources de la Région.....   | 60 |



|  |  |    |
|--|--|----|
| A-   | Les transferts de ressources d'Etat .....                          | 60 |
| 1-   | Impôts sur les revenus et gains.....                               | 60 |
| 2-   | Impôts sur les biens et services .....                             | 60 |
| 3-   | Impôts sur le commerce international.....                          | 60 |
| 4-   | Produits d'extraction des terres, pierres et sables.....           | 60 |
| B-   | Les produits des droits et taxes.....                              | 60 |
| C-   | Les produits des emprunts contractés par la région .....           | 61 |
| 1-   | L'impôt synthétique.....   | 61 |
| 2-   | Les revenus de son patrimoine et les subventions et dotations..... | 61 |
| 3-   | Taxes sur les établissements de nuit .....                         | 61 |
| 4-   | Droit relatifs aux cartes d'identités étrangères.....              | 61 |
| 5-   | Taxes sur les tombolas autorisées par la région .....              | 61 |
| Section II : Les programmes régionaux pour le bon fonctionnement de la<br>décentralisation ..... |  | 62 |
| §1   | L'appui à la décentralisation .....                                | 62 |
| A-   | Stratégie et méthodologie.....                                     | 62 |
| B-   | Les hypothèses .....   | 62 |
| 1-   | Hypothèses au niveau des acteurs étatiques centraux .....          | 62 |
| 2-   | Hypothèses au niveau des élus locaux.....                          | 63 |
| 3-   | Hypothèses au niveau des acteurs locaux non étatique .....         | 63 |
| §2-  | La relance de la fiscalité locale.....                             | 63 |
| A-   | Contexte et justification.....                                     | 63 |
| B-   | Emergence.....   | 64 |
| C-   | Objectifs, résultats attendus et effet .....                       | 64 |
| Chapitre III : ENJEUX ET PERSPECTIVES DE LA DÉCENTRALISATION.....                                |  | 66 |
| Section I : Lacunes sur l'effectivité et l'efficacité de la décentralisation.....                |  | 66 |
| §1-  | Le manque de financement.....                                      | 66 |
| A-   | Problème des recettes .....  | 66 |
| B-   | Problème des dépenses .....  | 66 |
| §2-  | L'inefficacité des services publics .....                          | 67 |
| §3-  | La confusion des compétences et du statut .....                    | 67 |
| §4-  | Les solutions proposées par la Banque Mondiale.....                | 67 |
| A-   | Concernant les transferts .....                                    | 67 |
| B-   | Concernant l'administration des impôts .....                       | 68 |
| 1-   | Le taux d'imposition.....  | 68 |
| 2-   | L'élargissement de la base imposable .....                         | 68 |
| 3-   | Amélioration de la gestion du système en place .....               | 68 |
| Section II : Problèmes et solutions proposée au niveau de la région Vatovavy .....               |  | 68 |

|   |    |
|---|----|
| §1- Les problèmes .....   | 68 |
| A- Niveau de pouvoir difficile à définir .....  | 69 |
| 1- Des ressources quasi inexistantes et inadaptées .....  | 69 |
| 2- Faible représentation déconcentrée de certain service public clés .....                            | 69 |
| 3- Les STD démunis dans leurs appuis aux CTD .....  | 69 |
| 4- Insuffisance des mécanismes de financement du développement .....                                  | 69 |
| B- Une démocratie locale balbutiante et un développement partenarial<br>embryonnaire.....             | 69 |
| 1- Education civique insuffisante méconnaissance et difficulté d'accès aux lois<br>et règlements..... | 69 |
| 2- Participation plus liée aux habitudes qu'aux principes<br>démocratiques.....                       | 70 |
| 3- Manque de confiance des citoyens.....  | 70 |
| 4- Désintérêt des populations urbaines .....  | 70 |
| 5- Actions très déséquilibrées des organisations de la société civile.....                            | 70 |
| 6- Partenariats public-privé insuffisants.....  | 70 |
| 7- Tissu économique fragile.....  | 70 |
| C- Conséquences .....   | 71 |
| §2- Les solutions proposées .....   | 71 |
| A- Conscientisation des acteurs de développement à la base.....                                       | 71 |
| B- Amélioration du processus, des mécanismes et des structures .....                                  | 72 |
| C- Renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage local.....   | 72 |
| D- Renforcer la capacité de maîtrise des fondements de la<br>décentralisation.....                    | 72 |
| E- Promouvoir un éclairage technique et informationnel.....   | 72 |
| F- Résultats attendus .....   | 72 |
| §3- Les axes stratégiques .....   | 73 |
| A- Axes 1 : Consolidation de la décentralisation.....   | 73 |
| B- Axes 2 : Les STD en appuis aux CTD.....  | 73 |
| C- Axes 3 : Participation citoyenne et développement de partenariats.....                             | 74 |
| D- Les risques.....   | 74 |
| 1- Politiques.....  | 74 |
| 2- Institutionnels.....   | 74 |
| 3- Financiers.....  | 75 |
| 4- Culturels .....  | 75 |
| §4- La mise en œuvre du programme National de Décentralisation et de<br>Déconcentration (PN2D) .....  | 75 |
| A- Pilotage de la politique.....  | 75 |
| 1- Politique et programme.....  | 75 |

|    |   |    |
|----|---|----|
| 2- | Structure de pilotage stratégique : Comité de pilotage..... | 75 |
| 3- | Rôle du comité de pilotage.....                             | 76 |
| B- | Dispositif pour la gestion du PN2D .....                    | 76 |
| 1- | Maîtrise d'œuvre .....                                      | 76 |
| 2- | Rôle spécifique de la cellule centrale .....                | 76 |
| 3- | Des cellules 2D au sein des ministères.....                 | 76 |
| C- | Mécanisme de suivi de la politique .....                    | 77 |
| 1- | Objet .....   | 77 |
| 2- | Champ d'intervention .....                                  | 77 |
| 3- | Mode d'application.....                                     | 77 |
| D- | Les grandes étapes de la mise en œuvre de PN2D .....        | 78 |
| 1- | Une première étape de trois ans (2006-2008) .....           | 78 |
| 2- | Une seconde étape de trois ans (2009-2011).....             | 78 |
| 3- | Une troisième étape de quatre ans (2012-2015).....          | 78 |
|    | CONCLUSION .....  | 80 |
|    | BIBLIOGRAPHIE .....   | 82 |
|    | ANNEXES.....  | 85 |
|    | LISTE DES ILLUSTRATIONS .....                               | 98 |